Sentencia C-304/12

INCLUSION DE TENEDORES DE INMUEBLES PUBLICOS A TITULO DE CONCESION, COMO SUJETOS PASIVOS DE IMPUESTO PREDIAL Y CONTRIBUCION POR VALORIZACION-No desconoce atribuciones de los municipios

ESTABLECIMIENTO DE SUJETOS PASIVOS DE IMPUESTO PREDIAL Y CONTRIBUCION POR VALORIZACION-Cosa juzgada constitucional por los cargos de violación a los principios de igualdad, equidad y equidad tributaria

INCLUSION DE TENEDORES DE INMUEBLES PUBLICOS A TITULO DE CONCESION, COMO SUJETOS PASIVOS DE IMPUESTO PREDIAL Y CONTRIBUCION POR VALORIZACION-Ineptitud sustantiva de la demanda por presunta vulneración del principio de progresividad tributaria

COSA JUZGADA RELATIVA EXPLICITA E IMPLICITA-Concepto

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Criterios para establecer el alcance

INCLUSION DE TENEDORES DE INMUEBLES PUBLICOS A TITULO DE CONCESION, COMO SUJETOS PASIVOS DE IMPUESTO PREDIAL Y CONTRIBUCION POR VALORIZACION-Cargos de inconstitucionalidad por violación del artículo 317 de la Constitución Política

ARTICULO 317 DE LA CONSTITUCION POLITICA-No es límite para que el Congreso establezca nuevos sujetos pasivos en los tributos sobre la propiedad inmueble

POTESTAD IMPOSITIVA DE IMPUESTO PREDIAL-Jurisprudencia constitucional

LEGISLADOR-Facultad para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial

El legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º

de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales “gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, según el artículo 362 de la Carta, en armonía con el contenido del artículo 317 de la Constitución, en cuanto señala que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.

IMPUESTOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior

ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento de tributos de conformidad con la Constitución y la Ley

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Alcance

Esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal.

SUJETO PASIVO DE IMPUESTO PREDIAL-Es indeterminado/CONTRIBUYENTE DE IMPUESTO DE PATRIMONIO-Es determinado

El sujeto pasivo del impuesto predial es indeterminado (propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario etc, quien pague el impuesto no puede alegar pago de lo no debido), mientras que el contribuyente del impuesto de patrimonio es determinado, porque aquel que figure inscrito como titular de derechos reales sobre el inmueble, en el folio de matricula inmobiliaria correspondiente, debe incluir el valor del bien en su patrimonio fiscal.

LEGISLADOR-No le impide establecer sujetos pasivos y hechos generadores del impuesto predial que no dependan de la situación jurídica de propietario

IMPUESTO PREDIAL-Gravamen de orden municipal

El impuesto predial es un gravamen de orden municipal según lo establece la misma Carta Política en su artículo 317 al preceptuar que "Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble…". Ello significa que por mandato constitucional los municipios están facultados para gravar la propiedad inmueble, a través de sus concejos municipales o distritales. Si bien resulta cierto que los bienes de uso público no están gravados con el impuesto predial y complementario, por cuanto se trata de un impuesto que recae sobre la propiedad raíz, el legislador por razones de política fiscal, reconociendo una situación de hecho, consideró que en los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, cuya creación se llevó a cabo directamente por el constituyente, los concejos distritales pudieran gravar con dicho impuesto las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles por adhesión permanente. En tal virtud, mientras se encuentren "en manos de particulares" y ellos los estén aprovechando económicamente, hasta tanto no vuelvan al dominio del Estado bien por el vencimiento de los términos señalados en las autorizaciones legalmente otorgadas, o mientras el Estado logra la restitución de dichos bienes en caso de que se encuentren en manos de particulares en forma ilegal o irregular, no contraría la Carta Política que el Congreso considere como predios objeto de gravamen esas construcciones, edificaciones o mejoras a que se refiere la norma acusada.

CONSTITUCION POLITICA-No le prohíbe al legislador incluir como sujetos pasivos de gravámenes sobre propiedad inmueble a quienes no son propietarios de los mismos, sino que cuentan con un título de concesión en virtud del cual son tenedores de los mismos

Referencia: expediente D-8797

Actor: Jorge Arango Mejía

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010.

Magistrada Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6 y 241 No. 4 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Arango Mejía demandó el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010, por considerar que viola los artículos 13, 95-9, 317 y 363 de la Constitución Política de 1991. Mediante auto del veinte (20) de octubre del año dos mil once (2011) la demanda fue admitida y se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Justicia, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y a la Cámara Colombiana de Infraestructura, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 11 y 13 del Decreto 2067 de 1991. Asimismo, ordenó correr traslado al señor Procurador General de la Nación, en cumplimiento de lo prescrito por los artículos 242.2 de la Constitución y 7 del Decreto 2067 de 1991. Finalmente, ordenó fijar en lista la norma acusada para efectos de la intervención ciudadana, según lo establecido en el artículo 7 del Decreto 2067 de 1991. Cumplidos los trámites constitucionales y legales, propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

I. NORMAS DEMANDADAS

Se trascribe el texto de la norma, tal como aparece publicado en el Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010, y se subraya el aparte demandado:

“LEY 1430 DE 2010

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

[…]

Artículo 54. Sujetos Pasivos de los Impuestos Territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión”.

I. LA DEMANDA

De acuerdo con los términos de la acción pública, el ciudadano Jorge Arango Mejía considera que el aparte normativo subrayado viola los artículos 13, 95-9, 317 y 363 de la Constitución. Sustenta sus acusaciones con los siguientes argumentos.

1. Para empezar dice que la expresión demandada viola el artículo 317 de la Constitución, según el cual “[s]ólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, porque en su

criterio de este enunciado constitucional se desprenden al menos las siguientes tres consecuencias normativas. Primero, que los municipios están autorizados para gravar “el derecho de propiedad sobre inmuebles”. Segundo, que “únicamente los municipios pueden establecer gravámenes sobre la propiedad inmueble”. Tercero, que el gravamen de la propiedad inmueble sólo puede tener como sujeto pasivo al “dueño del inmueble, vale decir, [a] quien ejerce el derecho de propiedad”. Esta última conclusión es “evidente”, según el actor, toda vez que quien no es dueño no puede ser sujeto pasivo del tributo. “La expresión ‘propiedad inmueble’”, dice en su acción pública, “no puede entenderse como predio”, porque si así fuera se llegaría al absurdo de que el sujeto pasivo “sería una cosa y no una persona”.

2. Pues bien, asegura que entendido de este modo el artículo 317 de la Constitución, lo lógico sería concluir que la norma demandada lo vulnera ya que define como sujetos pasivos del impuesto predial y del impuesto de valorización a los ‘tenedores’, a pesar de que la Constitución sólo permite gravar a los propietarios. Por lo demás, el demandante asegura que en caso de considerar exequible el precepto acusado habría que aceptar la presencia de en el ordenamiento una norma absurda, toda vez que los ‘inmuebles públicos’ a los cuales hace referencia el cuestionado artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 son los “bienes de uso público o bienes públicos”; es decir, y según los términos del Código Civil, “las calles, plazas, puentes y caminos”, pero además “las carreteras, autopistas, ferrovías, estaciones, aeropuertos y puertos marítimos y fluviales”. Así, si se aceptara la constitucionalidad de la norma cuestionada, tendría que admitirse además que se gravara con el impuesto predial y de valorización por ejemplo a los concesionarios de esos bienes públicos.

3. De hecho, insiste en que si el Constituyente hubiese querido autorizar la imposición de tributos a personas distintas de los dueños habría empleado una terminología inequívoca en el artículo 317, como por ejemplo que los municipios podrían gravar la “propiedad o tenencia de inmuebles”. Pero como no lo hizo así, entonces a juicio del actor el artículo 317 de la Constitución se refiere es a que los únicos posibles sujetos pasivos del impuesto predial y de la contribución de valorización serían los dueños de los predios. En este último caso, sin embargo, con una diferencia: y es que “sí puede tener como titular a una entidad pública diferente, concretamente, la que construyó la obra que generó el incremento del valor del predio”.

4. Ahora bien, el ciudadano aduce además que hay un quebranto del derecho a la igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución. Porque, en su criterio, como el artículo 317 de la Carta excluye a todos los que no son propietarios de bienes inmuebles de la posibilidad de convertirse en sujetos pasivos de los gravámenes sobre la propiedad inmueble, resulta que la norma demandada al escoger de toda la categoría de personas supuestamente excluidas justo a los tenedores, está dándoles a estos últimos un tratamiento desigual. De modo que, en palabras del actor, "[n]o se da un trato igual por parte de las autoridades a personas a quienes, sin ser dueños de un inmueble, se les convierte en sujetos pasivos de un gravamen que según la Constitución sólo puede imponerse a quienes son titulares del derecho de propiedad sobre un inmueble. Y también se quebranta la igualdad porque los demás tenedores de inmuebles a título diferente al de concesión, no son sujetos pasivos del impuesto".

5. Aparte de lo anterior, el actor argumenta que el fragmento normativo cuestionado viola los principios de equidad y de progresividad en la tributación, a los cuales se refieren los artículos 95-9 y 363 de la Constitución. En efecto, asegura que cuando el impuesto predial grava al dueño del bien inmueble, pretende imponer un tributo justo y equitativo teniendo en cuenta "el valor del inmueble es parte del activo patrimonial del sujeto del gravamen" y en la medida en que el valor del inmueble aumente, más grande será la riqueza de su propietario. Asimismo, dice que cuando el sujeto pasivo de la contribución de valorización es el propietario del bien, se cumplen los principios de equidad y justicia tributarios ya que "en virtud de la construcción de una obra pública" este último se hace más rico y, en ese sentido, es legítimo que el Estado lo obligue a pagar la contribución por valorización como parte de ese enriquecimiento. De ese modo el actor opina que el propietario "no sólo contribuye a fortalecer el erario" sino que además a él "se le impide que se enriquezca injustamente, al aumentar el valor del inmueble del cual es dueño, a causa de la obra ejecutada con dineros públicos".

6. Sin embargo, el ciudadano sostiene que cuando el impuesto predial o la contribución de valorización se imponen a quien no tiene la condición de dueño del bien inmueble, la consecuencia constitucional es muy distinta pues el tenedor "en nada se beneficia por su aumento de valor". Así, el demandante censura el precepto demandado ya que en su criterio es inicuo e injusto que "el dueño del inmueble quede liberado del impuesto predial o de la contribución de valorización", y que dicho gravamen recaiga exclusivamente sobre quien no

es dueño del predio. De igual modo, lo acusa de ser injusto en cuanto tolera el incremento del tributo a medida que crezca el valor y simultáneamente el precio de lo que el concesionario debe pagar por la concesión. En este contexto, entiende que el concesionario resulta “doblemente castigado: al pagar un impuesto o una contribución en relación con un predio del cual no es dueño; y al hacerse más gravosas, al menos potencialmente, las condiciones de la concesión”. Y luego dice que el gravamen es triple, toda vez que los actos de explotación que realiza la persona están gravados con el impuesto predial, pero además con “el impuesto nacional de renta, y con el impuesto correspondiente a la realización de actos industriales o comerciales en un determinado territorio”.

7. Finalmente el actor manifiesta que la norma desconoce la jurisprudencia de esta Corte sobre progresividad tributaria. En efecto, de acuerdo con la interpretación del accionante, esta Corporación ha sostenido por ejemplo en la sentencia C-426 de 2005 que el poder fiscal debe gravar a las personas en función de su capacidad de pago, y que cuando se trata de tributos directos como el predial esa capacidad contributiva debe medirse con arreglo al patrimonio o la renta del sujeto pasivo. En ese sentido, indica que la norma demandada viola dicha interpretación constitucional por cuanto no determina el poder contributivo de los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión con arreglo a alguno de esos factores, razón por la cual autoriza un gravamen que podría ser mayor para quienes cuentan con menor capacidad de pago, que para quienes una capacidad contributiva superior. Por lo demás, el ciudadano le reprocha a la norma el desconocimiento de lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-517 de 2007 en el sentido de que el sujeto pasivo del impuesto predial “es el propietario o poseedor del predio”.

I. INTERVENCIONES

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

8. Actuando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la ciudadana Lina Quiroga Vergara intervino para solicitar que se declare exequible la norma acusada. En síntesis, se opuso a todos los cargos de la siguiente manera. Primero dijo que la norma demandada no viola el artículo 317 de la Constitución, pues este no define cuáles pueden ser los sujetos pasivos de los gravámenes sobre la propiedad inmueble, sino que se limita a

establecer que los municipios son los únicos sujetos activos de los mismos. Luego manifestó que el precepto acusado tampoco desconoce el principio de igualdad, de un lado porque todos los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión son tratados de forma igualitaria, y de otro porque la situación de una persona que no es tenedora de inmuebles públicos a título de concesión no es comparable con la de quien sí lo es. Más adelante aseguró que la disposición no desconoce el principio de equidad tributaria en tanto grava no una cualidad del sujeto pasivo, como lo hacen los tributos personales, sino una relación jurídica con el respectivo bien inmueble y en ese sentido no hay inequidad en la regulación de los tributos pues todas las personas que están en la misma relación son gravadas por los mismos. Finalmente, arguyó que la norma tampoco vulnera el principio de progresividad por cuanto en su sentir sí consulta la capacidad de pago de los contribuyentes, si bien no la mide a partir de la renta o el patrimonio de estos últimos. A continuación se expondrá con más detenimiento cada uno de estos argumentos.

9. De un lado, el Ministerio expuso las razones por las cuales en su opinión el fragmento normativo demandado no desconoce el artículo 317 de la Constitución. En primer lugar, porque el precepto constitucional invocado no se encarga de definir cuáles son los únicos sujetos pasivos de los tributos sobre la propiedad inmueble, sino de establecer "el sujeto activo" de dichos gravámenes: el municipio. Así las cosas, no comparte la interpretación del demandante de acuerdo con la cual el artículo constitucional invocado establece que sólo los dueños o titulares del derecho de dominio pueden ser sujetos pasivos de los tributos regulados por la norma acusada. En segundo lugar piensa que al ciudadano no le asiste razón en cuanto afirma que el artículo 317 Superior excluye a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión de la posibilidad de convertirse en sujetos pasivos de gravámenes como el impuesto predial o la contribución por valorización. Por el contrario, estima que el legislador puede considerarlos como tales toda vez que tiene una "amplia potestad" para configurar los elementos del impuesto predial y de la contribución por valorización. Así, la finalidad de la norma constitucional invocada es por una parte garantizarles una renta específica a los municipios, proveniente del gravamen sobre la propiedad inmueble, y por otra proteger a los contribuyentes toda vez que supone una restricción general a la posibilidad de que entidades distintas a los municipios graven la propiedad inmueble con tributos, regla que tiene su excepción en el poder de otras entidades de imponer la contribución por valorización. En tercer lugar adujo que el artículo 317 no prohíbe tampoco el establecimiento de otros tributos por medio de los cuales se grave

indirectamente la riqueza expresada en bienes raíces, como es el caso del impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio o la contribución por valorización. Finalmente aseguró que la propia Corte Constitucional ha dicho, por ejemplo en la sentencia C-876 de 2002, que "el sujeto pasivo del impuesto predial es indeterminado (propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario, etc)".

10. De otro lado, la apoderada del Ministerio expresó que a su juicio el precepto acusado tampoco desconoce el principio de igualdad, esencialmente porque "la disposición no establece un trato diferencial respecto de personas que se encuentren en la misma situación de hecho". En efecto, dice en su intervención que los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión no están en las mismas condiciones que los demás grupos mencionados por el demandante, como pueden ser las demás personas que no tienen títulos de propiedad raíz o que son tenedoras de inmuebles públicos pero a títulos diferentes del de concesión. Por eso en su criterio no es viable hacer un juicio de igualdad constitucional. Por lo demás, la abogada del Ministerio de Hacienda dice que todos los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión son tratados del mismo modo, y también son tratados de conformidad con el principio de igualdad todos los sujetos pasivos del impuesto predial y de la contribución por valorización.

11. Asimismo, en el memorial dice el Ministerio de Hacienda que al actor no le asiste razón en sus cargos por supuesta violación de los principios de equidad, justicia y progresividad del Derecho tributario. En cuanto a los dos primeros principios, dice la intervención que el demandante los juzga violados porque parte de una premisa errónea y es que el impuesto predial y la contribución por valorización son tributos de carácter personal, "es decir, que tienen en cuenta las cualidades personales del sujeto pasivo". Ese presupuesto es equivocado, en opinión del Ministerio de Hacienda, en tanto ambos gravámenes tienen más un carácter real que personal, y por consiguiente la determinación del sujeto pasivo de los mismos se efectúa con arreglo a la clase de "relación jurídica con el respectivo bien inmueble la cual en el caso de la norma demandada consiste en la tenencia a título de concesión de inmuebles públicos". Así las cosas, si bien el impuesto predial y la contribución por valorización "omiten cualquier estudio de la riqueza, o beneficio patrimonial de los sujetos causados o por efecto de los inmuebles objeto del tributo", eso se debe a la clase tributaria a la cual pertenecen.

12. Aparte de lo anterior, asegura la abogada del Ministerio de Hacienda que en la sentencia C-822 de 2011, la Corte ya se pronunció sobre una acusación similar contra esta misma norma y la declaró exequible. En esa ocasión, a su juicio la Corporación dijo que "nada impide al legislador gravar con los citados tributos hechos generadores que no tengan que ver con el derecho de dominio, considerando viable de conformidad con su jurisprudencia y la del Consejo de Estado, que se grave con el impuesto predial y de valorización la tenencia de bienes de uso público cuando estos se encuentren en manos de particulares". Finalmente, aduce que tampoco se infringe el principio de progresividad al no considerar como indicadores de la capacidad contributiva la renta o el patrimonio del contribuyente, porque –reitera- no son tributos personales sino reales y en este último género de exacciones la capacidad la determina la existencia del bien.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario

13. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)1 intervino para solicitar que se declare exequible el precepto demandado. Dice el memorial presentado que tres de los expertos que participaron en la discusión del concepto, discreparon de la opinión de los demás y por eso el ICDT presenta dos opiniones. La mayoritaria, como se dijo, aboga por la exequibilidad de la norma sobre la base de dos argumentos esencialmente.2 Primero, opina que la disposición está protegida por los efectos de la cosa juzgada constitucional a la cual hizo tránsito la sentencia C-822 de 2011, pues en esta última la Corte declaró exequible el enunciado normativo ahora demandado y lo hizo a propósito de algunos de los cargos que se presentan en esta demanda, a saber –y estas son sus palabras-: "violación del principio de igualdad ante la ley, justicia y equidad como límites del deber de contribuir, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 95-9 de la Carta; […] y principio de irretroactividad y de confianza legítima consagrados en el artículo 363 ibídem". En vista de ello, el ICDT afirma que a la Corte sólo le debería corresponder pronunciarse sobre el cargo por supuesta infracción del artículo 317 de la Constitución, pues respecto de las demás acusaciones estima que "existe cosa juzgada absoluta", y sobre ellas no emite ninguna consideración. Dice:

"[e]n el caso fallado mediante la sentencia C-822 del 2011, las normas objeto de análisis fueron:

a. Por aspectos de forma relacionados con el principio democrático de amplia deliberación de las leyes, los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución Política.

a. Por aspectos de fondo: violación del principio de igualdad ante la ley, justicia y equidad como límites del deber de contribuir, consagrados respectivamente en los artículos 13 y 95-9 de la Carta; principio de legalidad contenido en los artículos 150-12 y 338 de la C.P., y principio de irretroactividad y de confianza legítima consagrados en el artículo 363 ibídem.

[…] En relación con la acusación de violación de los artículos 13, 95-9 y 363 de la Constitución Nacional, el Instituto considera que existe cosa juzgada absoluta, aunque entiende que es a la Corte Constitucional, a quien le corresponde calificar finalmente si existe cosa juzgada absoluta o relativa y establecer, en consecuencia, si puede entrar a juzgar o no sobre la norma acusada.

[…] Por lo anterior, en el presente caso el Instituto no emitirá concepto en relación con la violación de los artículos 13, 95-9 y 363 de la Constitución".

14. En consecuencia, en segundo lugar, el ICDT asegura que la norma debe declararse exequible pues en su criterio tampoco viola el artículo 317 de la Carta, que es el otro cargo planteado por el ciudadano demandante. En efecto, sobre este punto dice que los términos "propiedad inmueble", usados por el Constituyente en el artículo 317, deben ser analizados debidamente. Así, advierte que uno es el sentido de los vocablos "propiedad inmueble" en el Derecho civil, contexto en el cual hacen referencia "al derecho de dominio sobre un bien inmueble para gozar y disponer de dicho bien"; pero que otro distinto es el significado de esas palabras en el lenguaje común, pues en este entorno se refieren no al derecho real de dominio "sino al objeto sobre el cual recae". Pues bien, juzga que al artículo 317 de la Constitución debe dársele este último significado, y por lo tanto conceptúa que el precepto constitucional invocado debe interpretarse en el sentido de que autoriza a gravar "los bienes raíces y no específicamente [e]l derecho de propiedad o dominio de bienes inmuebles". A esa conclusión es conducido el ICDT por algunos motivos.

15. De un lado, dice que la doctrina colombiana ha identificado en la evolución del impuesto

predial una evolución hacia la progresiva inclusión de sujetos pasivos distintos del propietario. Así, asegura que sujetos pasivos de ese tributo han sido considerados el poseedor, el usufructuario, el fideicomitente o beneficiario del patrimonio autónomo, y ahora los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. De hecho, manifiesta que hay un antecedente de la norma demandada: el artículo 6, numeral 3, de la Ley 768 de 2002. La constitucionalidad de este último precepto, según su opinión, fue examinada por la Corte en la sentencia C-183 de 2003, y a causa de este fallo la norma terminó por decir: "gravar con el 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". De otro lado, señala que en materia de la contribución por valorización los sujetos pasivos son los mismos que los del impuesto predial, en la medida en que en aquellos el beneficio consiste en un mayor valor que reciben los inmuebles a causa de la realización de una obra pública. Así las cosas, la mayoría de quienes participaron en la decisión opinan que la norma demandada no viola el artículo 317 de la Constitución.

16. En cambio, quienes disintieron llegaron a una conclusión opuesta. A juicio de estos dos últimos, es correcto asumir que la norma demandada está parcialmente amparada por la cosa juzgada constitucional a la cual hizo tránsito la sentencia C-822 de 2011. No obstante, en su opinión la cosa juzgada no excluye que la Corte pueda pronunciarse acerca de la conformidad del precepto acusado con el artículo 317 de la Constitución. De hecho, su concepto es que el enunciado normativo cuestionado viola dicha norma superior al menos por tres razones. Por una parte, aseguran que el artículo 317 tiene dos elementos que deben ser analizados, pues en primer lugar les atribuye a los municipios una competencia exclusiva y excluyente, y en segundo lugar dice que esa competencia puede ejercerse sólo para gravar bienes inmuebles. Pues bien, piensan los disidentes que el Congreso no sólo no estaba facultado para definir los sujetos pasivos de dos gravámenes sobre la propiedad inmueble, sino que además tenía una prohibición expresa de hacerlo ya que el artículo 136, numeral 1, de la Constitución en concordancia con el artículo 317 le impide al Congreso de la República inmiscuirse por medio de leyes en asuntos que sean competencia de otras autoridades.

17. Por otra parte, estos miembros del ICDT, que se apartaron del concepto mayoritario, adujeron que la norma constitucional se refiere a la propiedad inmueble como un modo de hacer alusión "al derecho de dominio que los particulares ejercen sobre los bienes raíces". Pues de no ser así, debería aceptarse que el legislador podría imponer el impuesto predial y

la contribución de valorización a los ocupantes temporales de un inmueble público que tengan por objeto adelantar determinados trabajos o tareas, y eso eventualmente tendría la potencialidad de extenderse todavía más, y los intervinientes consideran que ese no debe ser el sentido que se le dé a la norma constitucional. En consecuencia, dicen que el ICDT debió haber ofrecido un concepto distinto, orientado a que se declare inexequible el texto enjuiciado.

Cámara Colombiana de la Infraestructura

18. Finalmente la Cámara Colombiana de la Infraestructura (CCI)3 intervino para solicitar que se declare inexequible el precepto cuestionado. El ciudadano Jhon Jairo Parra, quien obra en representación de esa entidad, dijo en síntesis:

"[…] la norma acusada es inconstitucional toda vez que vulnera la disposición constitucional en virtud de la cual 'sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble', pues convierte en titular de la obligación tributaria sobre la propiedad a quien no es propietario sino un simple tenedor. Igualmente, que la norma vulnera los principios de equidad y legalidad tributaria pues (i) no contempla mecanismo alguno que permita medir la capacidad de pago del contribuyente y (ii) equipara a los propietarios y tenedores sin que estos tengan las mismas calidades (equidad horizontal)".

19. Esa conclusión la apoyó en los siguientes motivos. Para empezar adujo que la norma desconoce el artículo 317 de la Constitución "toda vez que se está gravando con un tributo a la propiedad a alguien que no es propietario". Y la Constitución, tal como es interpretada por la CCI, prohíbe que se defina como sujeto pasivo de un tributo sobre la "propiedad inmueble" a quien no es propietario, conclusión a la cual puede llegarse tras tener en cuenta que "la intención del [C]onstituyente fue entregarle a los municipios el cobro de los tributos sobre el mencionado derecho real". Por tanto, la disposición debe ser declarada inexequible. Pero además, a su juicio, el precepto infringe los principios de equidad y legalidad tributaria toda vez que "(i) para su recaudo no se consulta, de ninguna manera, la capacidad contributiva del obligado, pues se le cobra un impuesto a la propiedad con base en el precio de un bien que no se encuentra dentro de su patrimonio; y (ii) se vulnera la dimensión horizontal del mencionado principio tributario, pues se impone el tributo a personas con condiciones diferentes, esto es, deben pagar el impuesto a la propiedad inmueble todos los propietarios

y, excepcionalmente, los concesionarios quienes son simples tenedores". Estos dos argumentos los sustenta del siguiente modo.

20. En cuanto a lo primero, la CCI argumenta que la norma viola el principio de equidad en la tributación pues para el recaudo de los gravámenes mencionados en ella no se consulta la capacidad adquisitiva del contribuyente. De hecho, asevera en su intervención que la tarifa del impuesto predial se fija sobre la base del precio de un bien, que para el caso de los tenedores, no le pertenece al contribuyente. Así, para cobrar esta exacción se usa como base un elemento que no mide la riqueza del obligado toda vez que el bien inmueble no se encuentra en el patrimonio del obligado tributario, sino en el de la persona que lo entregó en concesión. La norma no trae entonces, desde su punto de vista, ningún mecanismo para determinar la riqueza del sujeto pasivo, ni por lo tanto para definir su capacidad de pago. Lo cual a su modo de ver contradice la jurisprudencia de esta Corte, que por ejemplo en la sentencia C-748 de 2009 –no especifica en cuál caso- dijo que el principio de equidad "sirve de guía para ponderar la distribución de las cargas y de los beneficios entre los contribuyentes, para lo cual resulta relevante la valoración de su capacidad económica, no siendo éste el único criterio en materia de equidad tributaria, que a su vez se erige en límite del ejercicio de la potestad de configuración normativa de que goza el legislador".

21. En cuanto a lo segundo, la entidad dice que el texto demandado desconoce el principio de equidad horizontal en tanto "engloba en un mismo supuesto normativo a quienes no son iguales". Así, asume que la norma obliga a pagar los tributos sobre la propiedad primero a todos los propietarios de bienes inmuebles, y segundo a las personas naturales o jurídicas que suscribieron contrato de concesión de un bien del cual no son propietarias. "Como se observa", dice la Cámara de Infraestructura, "se está haciendo sujeto pasivo del tributo bajo estudio, tanto a los propietarios de bienes inmuebles como a los simples tenedores, situación que a todas luces vulnera el principio de equidad horizontal de los tributos. No resultan equiparables las condiciones de propietario y mero tenedor para efectos tributarios. El primero tiene en su patrimonio el bien objeto de gravamen y, por tanto, aumenta su riqueza con él. Mientras que el tenedor únicamente lo administra, sin que de su tenencia se derive riqueza alguna". Por lo demás, considera que esa vulneración es aún mayor cuando al tenedor a título de concesión se le cobra una contribución por valorización del bien inmueble público, y esa censura la justifica así:

“[e]ste tributo tiene por objeto que el ciudadano contribuya con el pago de las obras estatales que le reportan un acrecentamiento en su patrimonio. No obstante, en el caso que nos ocupa, el concesionario, como mero tenedor, no obtiene ningún beneficio patrimonial con la valorización del bien, pues como se ha repetido no se encuentra en su patrimonio. De tal suerte, que la contribución de valorización grava a quién es propietario y ve incrementado su patrimonio y, a la vez, a un mero tenedor que en nada le beneficia o perjudica una posible valorización del bien. Resulta claro, entonces, que la norma impuso la carga tributaria a personas con condiciones muy disímiles e incomparables, por lo cual, se vulnera la equidad horizontal”.

22. Para terminar, la Cámara Colombiana de Infraestructura propone un nuevo cargo por violación del principio de legalidad, sobre la hipótesis de que esta norma en realidad no se limita a definir un nuevo sujeto pasivo del impuesto predial y de la contribución por valorización, sino que tiene un alcance mucho más amplio: crea un nuevo tributo. Y dice, en ese sentido, que “el aparte demandado, realmente crea un tributo nuevo, cuyo hecho gravable no es la propiedad inmueble, ni el sujeto pasivo el dueño del bien. Si bien el legislador decidió darle [a] este nuevo tributo el mismo nombre de los impuestos y contribuciones sobre la propiedad ya existentes[, n]o obstante estructuralmente se tratan de tributos diversos”. Así las cosas, concluye que “el legislador debió señalar íntegramente los elementos tributarios, los mecanismos para establecer la tarifa y las condiciones de su pago. Siendo esto así, la norma demandada adolece de falta de legalidad tributaria”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

23. El doce (12) de diciembre de dos mil once (2011), el señor Procurador General de la Nación Alejandro Ordóñez Maldonado rindió ante la Corte Constitucional el concepto Nro. 5264, mediante el cual le solicitó estarse a lo resuelto en la sentencia C-822 de 2011, toda vez que a su juicio el fragmento normativo demandado está protegido por los efectos de la cosa juzgada constitucional a la cual hizo tránsito el citado fallo de constitucionalidad. A esta conclusión arribó el Ministerio Público luego de señalar que la Corte “acaba de decidir una demanda que contiene cargos semejantes a los que ahora se examinan, dentro del trámite del Expediente D-8495, por medio de la Sentencia C-822 de 2011, en la cual declara exequible la expresión demandada”, y de trascribir literalmente el contenido del comunicado de prensa Nro. 45 del 1 y 2 de noviembre de 2011 emitido por esta Corporación. Una vez

hecho esto, sostuvo con respecto al tema que “se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En consecuencia, solicita a la Corte que declare ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-822 de 2011”.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Asuntos previos. Alcance de la cosa juzgada constitucional a la que hizo tránsito la sentencia C-822 de 2011. Aptitud del cuestionamiento por violación del principio de progresividad

2. Antes de presentar el caso, formular el problema jurídico y resolverlo, la Sala Plena pasará a pronunciarse sobre los alcances de la cosa juzgada a la cual hizo tránsito la sentencia C-822 de 2011, y sobre la aptitud de las acusaciones no cubiertas por la cosa juzgada constitucional.

Hay cosa juzgada constitucional en relación con las acusaciones por violación de los principios de igualdad, justicia y equidad, pero no en relación con los cuestionamientos por infracción del artículo 317 de la Constitución y del principio de progresividad (art. 363, C.P.)

3. En la sentencia C-822 de 2011 la Corte Constitucional resolvió de fondo una acción pública de inconstitucionalidad exactamente contra el mismo fragmento normativo ahora demandado y lo declaró exequible, en un fallo que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional (art. 243, C.P.).4 Como la Corte no tiene competencia para pronunciarse de nuevo sobre normas amparadas por fallos que hubieren hecho tránsito a cosa juzgada constitucional,5 en este caso es preciso definir si la sentencia C-822 de 2011 protege a la norma acusada en esta oportunidad de los cargos que le dirige el ciudadano, o si por el contrario no lo hace y entonces la Corporación puede emitir un pronunciamiento de fondo sobre ellos.

5. Para ello es conveniente señalar que pese al desacuerdo parcial antes mencionado

algunos intervinientes y el Ministerio Público coinciden en algo, y es que en la sentencia C-822 de 2011 esta Corporación ya decidió que el precepto hoy demandado no viola los principios de igualdad, equidad y justicia tributarias, contemplados en los artículos 13, 95-9 y 363 de la Constitución. La Corte Constitucional está de acuerdo con esa conclusión, pues en el texto de la sentencia hay un fragmento que así lo indica y cuya función dentro del fallo no ha sido puesta puntualmente en duda por ninguna de las opiniones expuestas dentro de este proceso. En efecto, la sentencia en mención dice expresamente, en un acápite que titula como 'Conclusión del cargo', que la expresión normativa demandada en esa oportunidad (la misma que ahora se estudia) no desconocía los precitados principios constitucionales del derecho tributario:

"[l]a Corte no considera que se produzca una vulneración de los principios de equidad, igualdad y justicia tributaria, ya que se ha demostrado que la disposición acusada grava a los tenedores en relación con la tenencia y no con la propiedad ni con la posesión. Además se ha resaltado que no hay punto de comparación con los tenedores corrientes y los tenedores concesionarios en virtud de la relación que éstos últimos establecen con los bienes inmuebles públicos y por el provecho que obtienen en términos de explotación económica del bien. Además se ha reiterado que es factible gravar el beneficio derivado de la misma tenencia sobre el inmueble público entendido como las edificaciones, construcciones y mejoras adheridas de manera permanente a dichos bienes. Nada de lo anterior contradice la Constitución".

6. Ahora bien, en lo que atañe a los demás cuestionamientos de la demanda bajo examen, la Corte Constitucional estima que no han sido resueltos en la sentencia C-822 de 2011 ni en otra distinta con fuerza de cosa juzgada constitucional. En específico, esta Corporación no está de acuerdo con la premisa de la cual parte el Concepto Fiscal, según la cual hay una decisión antecedente de constitucionalidad en la que se definió con fuerza de cosa juzgada que el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010 no violaba ni el principio de progresividad (art. 363, C.P.), ni el artículo 317 de la Constitución. Ciertamente, en la parte resolutiva de la sentencia C-822 de 2011 la Corte no circunscribió de manera explícita los efectos de la cosa juzgada a los cargos en ella examinados.6 Pero ese hecho por sí solo no es suficiente para concluir que la cosa juzgada haya sido absoluta (no relativa) y que en consecuencia en ella se hubiera hecho un examen integral de constitucionalidad. Cuando en la parte dispositiva de la sentencia no se delimitan los alcances de la cosa juzgada, aun así podría haber una cosa

juzgada relativa (implícita). Lo que debe preguntarse esta Corte es entonces si se presenta una cosa juzgada relativa implícita; es decir, si fue en la parte motiva de la sentencia C-822 de 2011 que la Corte restringió el alcance de la cosa juzgada.7

7. Luego de examinar la sentencia C-822 de 2011, y la jurisprudencia sobre la Ley 1430 de 2010, la Corte observa en primer lugar que nunca se ha ocupado de establecer el contenido normativo del principio de progresividad constitucional con el fin de juzgar si lo desconoce el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010, demandado en este proceso. Es cierto que en la sentencia C-822 de 2011 la Corporación hizo referencia al principio de progresividad en un par de ocasiones pero sólo para efectos de contextualizar otros principios constitucionales que la ciudadana demandante en esa ocasión juzgaba violados, tales como los de equidad, justicia e irretroactividad tributarias. También lo es que la sentencia C-822 de 2011 hizo alusión a la compatibilidad del precepto demandado en ese caso con el artículo 363 de la Constitución, que consagra el principio de progresividad, pero esa mención la hizo precisamente porque el artículo 363 Superior contempla además otros principios que sí fueron invocados en esa oportunidad en la demanda. En consecuencia, las alusiones que aparecen en la sentencia C-822 de 2011 al principio de progresividad o al artículo 363 de la Constitución no se deben a que la Corte haya estudiado, con base en un cargo, si la norma hoy cuestionada violaba o no el principio en evocado, sino a que le correspondió establecer si desconocía otros principios (como el de equidad e irretroactividad) también consagrados en el artículo 363 constitucional. Por tanto, la cosa juzgada de la sentencia C-822 de 2011 no cubre esta acusación en particular.

8. Pero en segundo lugar la Sala advierte que tampoco ha emitido hasta ahora un pronunciamiento con fuerza de cosa juzgada sobre la compatibilidad del artículo acusado en esta ocasión con el artículo 317 Constitucional. En ese sentido, concluye que es viable emitir un pronunciamiento de fondo sobre ese cargo. Con lo cual, por cierto, no pasa por alto que en este último caso parece haber una dificultad puntual debida a ciertas consideraciones accesorias plasmadas en la sentencia C-822 de 2011 y que al ser tomadas fuera de contexto podrían insinuar una conclusión diferente. En efecto, en la sentencia C-822 de 2011 hay un fragmento en el cual la Corte pareciera referirse a la conformidad de artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010 con el artículo 317 de la Constitución. Obsérvense los términos literales del fallo, sustraídos del contexto:

“es necesario señalar con relación al impuesto predial, que éste no se correlaciona de manera exclusiva con el derecho de dominio, como la misma demanda lo refiere, al indicar que “lo único relevante es la existencia del predio y no las calidades del sujeto que lo posee o que ejerce el dominio”. Así, es frecuente encontrar en la legislación referencias al poseedor como sujeto pasivo del tributo, como lo reconoce la propia demandante y, por lo mismo, el marco dentro del cual se pueden agregar nuevos hechos generadores solo requiere de la existencia del bien inmueble, independientemente de la relación entre el sujeto pasivo y el bien.

Por esta razón, no le está vedada al legislador la imposición de un nuevo elemento del impuesto derivado de la mera tenencia del inmueble. Como se anotó anteriormente, no es la naturaleza de la relación que se establezca con el bien la que activa la facultad tributaria, sino la existencia del predio en relación con un sujeto vinculado económicamente al mismo. Esto permite el establecimiento de sujetos pasivos y hechos generadores del impuesto predial que no dependan de la situación jurídica de propietario. La doctrina tributaria y algunas jurisdicciones territoriales han acogido esta interpretación, determinando que, por ejemplo, el usufructuario sería un sujeto pasivo del impuesto.

Sumado a lo anterior, cabe señalar que de la misma disposición demandada se desprende, en relación con los nuevos sujetos pasivos, que son los tenedores de bienes inmuebles públicos a título de concesión, el hecho generador del tributo. En efecto, éste es determinable y se deduce del contexto mismo de la norma que indica que el hecho generador es la tenencia de dichos bienes. De acuerdo con lo anterior, se encuentran a partir del análisis de la norma demandada, hecho en conjunto con las disposiciones del impuesto predial unificado preexistentes, todos los elementos exigidos por la norma constitucional para constituir un tributo válido, de modo que el legislador no incurrió en desconocimiento del principio de legalidad al imponer el gravamen de impuesto predial a la tenencia en concesión de bienes de uso público.

5.3.3. Frente a la contribución especial de valorización, podría llegarse a la misma conclusión anteriormente expuesta. La valorización es una contribución que, de acuerdo con la normativa vigente, es de carácter territorial, pudiendo imponerse con el concurso de los departamentos y municipios. Del mismo modo que el marco constitucional y normativo del impuesto predial, no impide que el legislador grave con la contribución de valorización hechos generadores que no tengan que ver con el dominio, el que se extienda por medio de ley el cobro de la valorización a tenedores a título de concesión de bienes inmuebles públicos, tampoco contradice la Constitución.

En otras palabras, la valorización comparte con el impuesto predial la característica de que la definición de los sujetos pasivos y hechos generadores no está limitada por la Constitución; por tanto, el legislador puede establecer otras formas de relación con el bien como susceptibles del gravamen. En este orden de ideas, el artículo 317 superior, solo establece una regla de competencias más no un límite a la posibilidad de que el Congreso imponga la valorización a otro tipo de relaciones con el bien, como la posesión, la tenencia o el usufructo. Únicamente cuando el legislador opte por imponer el tributo sobre la propiedad inmueble, se activa la regla de asignación de competencia tributaria del artículo 317 constitucional, que indica que, refiriéndose al dominio, no necesariamente corresponde imponer la valorización al municipio sino también a cualquier otra entidad. Entonces, cuando el artículo 317 se refiere a la “propiedad inmueble”, no está limitando al legislador la posibilidad de regular este tributo en otro tipo de relaciones con el bien y por ende, los argumentos que se expusieron anteriormente para el impuesto predial, son aplicables a la valorización. De este modo, dada la existencia de un bien inmueble, le está dado al legislador crear la contribución de valorización si así lo considere conveniente para la realización de los fines del Estado, teniendo en cuenta las diversas formas en las que el sujeto pasivo pueda relacionarse con el bien.

Por consiguiente, se encuentra que el hecho de señalar como sujeto pasivo de la contribución de valorización a los tenedores de bienes inmuebles públicos a título de concesión, supone que el hecho generador en este caso corresponde a la tenencia de dichos bienes por parte de

los concesionarios; y con ello, analizado en el marco de la normativa vigente de este tributo, se señalan los elementos mínimos del mismo, de modo que desde esta perspectiva el tributo se considera constitucional".

9. Así las cosas, como se ve, fuera del contexto apropiado pareciera a primera vista que la Corte zanjó este cargo y que la norma está al respecto amparada por la cosa juzgada constitucional. En efecto, la Corte dice que el legislador puede considerar como sujetos pasivos del impuesto predial y de la contribución por valorización a los tenedores de inmuebles, y que su competencia no se circunscribe a la definición de este tipo de gravámenes sobre los propietarios de bienes inmuebles. No obstante, la Sala no comparte esta forma de interpretar la sentencia C-822 de 2011 y en cambio considera que lo dicho en ella acerca del artículo 317 de la Constitución, si bien es una doctrina interpretativa de la Carta que debe tenerse en cuenta para resolver este caso, no es un pronunciamiento que al respecto haya hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, en los términos del artículo 243 de la Constitución, por las siguientes razones.

9.1. De un lado es importante no perder de vista que para definir los aspectos de un fallo que hacen tránsito a cosa juzgada constitucional uno de los criterios a tener en cuenta es el de los cargos aptos efectivamente "formulados" por los ciudadanos, y debidamente resueltos por la Corporación.8 En ese sentido, lo primero que debe examinarse es cuáles fueron los cargos formulados en la sentencia C-822 de 2011. Así, es revelador observar que en la acción pública que provocó la sentencia C-822 de 2011 en ningún momento se edificó un cargo de inconstitucionalidad sobre la base de una violación del artículo 317 de la Carta.9 Y también lo es, más aún, que entre los problemas jurídicos planteados por la Corte ninguno insinuara un juicio de compatibilidad de la norma acusada con el artículo 317 Superior.10 Ese es entonces un primer argumento para concluir que no hay cosa juzgada al respecto.

9.2. Por cierto, en el proceso que concluyó con la sentencia C-822 de 2011 algunos de los ciudadanos intervinientes sí cuestionaron la norma (demandada también ahora) por supuestamente violar el artículo 317 de la Constitución.11 No obstante, no puede decirse que con ello se hubiera incorporado un nuevo cargo al proceso que permitiera identificar las referencias al artículo 317 de la Carta como un pronunciamiento con fuerza de cosa juzgada constitucional. Porque de hecho existe una jurisprudencia consistente y consolidada de la Corte Constitucional, que no fue desmontada ni erosionada por la sentencia C-822 de 2011

pues en la argumentación no hay ninguna alusión a pretensiones de cambio de jurisprudencia, de acuerdo con la cual en los procesos de constitucionalidad iniciados por acciones públicas ni el Ministerio Público ni los intervinientes pueden plantear cargos de inconstitucionalidad distintos de los que proponga el ciudadano en su demanda.12 Entonces el hecho de que en las intervenciones se hubiera agregado este reproche no interfiere en nada en la delimitación de los puntos de derecho que hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional.

9.3. Ahora bien, desde luego los cargos formulados en las acciones públicas no son el único criterio para identificar los asuntos sobre los cuales versa la cosa juzgada. La Corte ha sostenido que también son relevantes para esos efectos los motivos efectivamente expuestos en las decisiones. De modo que en este caso además es importante aceptar que entre los motivos o los razonamientos de la Corte para emitir la sentencia C-822 de 2011 hubo uno relacionado con el artículo 317 de la Constitución. Pero eso no indica que la Corte ya hubiera juzgado la constitucionalidad del artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010, a la luz del artículo 317 Superior. En cambio, hay al menos dos razones en virtud de las cuales es válido concluir que en la sentencia C-822 de 2011 no se resolvió ese problema. La primera es que en la sentencia C-822 de 2011 la Corte puso un título por cada uno de los supuestos vicios de fondo que examinó, y entre los títulos no hay ninguno por presunta violación del artículo 317. La segunda se puede apreciar, si se mira con detenimiento que las referencias al artículo 317 de la Constitución hacen parte del examen de otro cargo distinto, más grande pero relacionado con otros preceptos de la Constitución, y es el de un presunto desconocimiento del principio de legalidad tributaria. Más concretamente, las indicaciones sobre el artículo 317 de la Carta se encuentran dentro de un título dedicado a resolver si la norma demandada violaba el principio de predeterminación de los elementos esenciales del tributo.

9.4. Así las cosas, podría preguntarse, ¿qué relación tenía el artículo 317 de la Constitución con el examen de un cargo por supuesta infracción de principio de legalidad (predeterminación de los elementos del tributo)? En la sentencia C-822 de 2011 la Corporación consideró importante la referencia a ese precepto, porque el cargo de la ciudadana demandante era en esencia que la norma acusada violaba la Constitución en tanto creaba nuevas especies de impuesto predial y de contribución por valorización sin definir todos los elementos de las obligaciones tributarias, mientras que la Corte interpretaba que la

norma no hacía más que ensanchar la clase de sujetos pasivos de ambos tributos pero sin crear nuevas especies de exacciones. En el contexto de esa argumentación era razonable, por un mandato de transparencia, que la Corte se refiriera al artículo 317 de la Carta con el fin de mostrar que este último no le impide al legislador ampliar la clase de sujetos pasivos del impuesto predial o de la contribución por valorización, ni tampoco le ordena al interprete considerar que en esos casos el Congreso crea nuevas especies tributarias. La Corte Constitucional, en otras palabras, no incorporó el artículo 317 de la Carta a su razonamiento para mostrar que la disposición demandada lo respetaba escrupulosamente, sino para mostrar que no se oponía a la idea sostenida en la sentencia C-822 de 2011, de acuerdo con la cual el Congreso no había creado nuevos tributos sino agregado distintos sujetos pasivos al impuesto predial y a la contribución de valorización. La presencia del artículo 317 de la Carta en la argumentación de la sentencia C-822 de 2011 debe interpretarse a la luz del cargo examinado, y de la conclusión que extrajo la Corte del examen del mismo, en el siguiente sentido:

"[e]n síntesis, los elementos del impuesto predial y de valorización están definidos, tanto en las normas que han previamente regulado dichos tributos como en la misma disposición demandada, de la cual se desprende que el hecho generador es la tenencia de bienes inmuebles públicos a título de concesión, siendo esta definición válida y legítima, ya que la Constitución ha concedido amplias facultades al legislador en esta materia, y porque ya en otras ocasiones, la jurisprudencia ha planteado la posibilidad de gravar con impuestos a éste tipo de bienes".

9.5. Naturalmente, en el fragmento de la sentencia C-822 de 2011 que se refiere al artículo 317 hay una interpretación de la Carta con significativas implicaciones para la resolución de un cargo como el que presenta el ciudadano en esta ocasión. Pero eso no indica que en él haya un pronunciamiento con fuerza de cosa juzgada constitucional, pues la Corporación ciertamente dijo que el artículo 317 Superior no le impide al Congreso ampliar las clases de sujetos pasivos del impuesto predial y de la contribución por valorización, ni incluir a los tenedores dentro de ellas, ni tampoco le ordena al intérprete concluir que al hacerlo el Congreso crea un nuevo tributo. Pero la Corte no estableció si el Congreso –como lo sostiene el accionante- podía incluir a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. En consecuencia, la Sala Plena estima que en relación con este cargo no hay un fallo que haya hecho tránsito a cosa juzgada constitucional.

10. En suma, en la sentencia C-822 de 2011 no se estudiaron acusaciones por supuesto desconocimiento del artículo 317 de la Constitución y el principio de progresividad (art. 363, C.P.). No obstante, como procederá a exponerlo a continuación, el cuestionamiento por presunta infracción del principio de progresividad tributario no es apto para provocar un juicio de fondo.

Ineptitud sustantiva de la acusación contra el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010 por presunta vulneración del principio de progresividad tributaria

11. El ciudadano demandante no le dedica un espacio puntual a la censura por infracción del principio de progresividad. Esa acusación la formula en medio de los otros reproches por desconocimiento de los principios de justicia y equidad en los tributos, pero no identifica cuáles de sus argumentos están dirigidos a soportar cada censura. Esa organización de su demanda hace un poco difícil definir cuál parte de sus razonamientos es la que debe tenerse en cuenta al momento de determinar si hay un cargo apto, pero en términos generales puede decirse que la acusación del demandante es la siguiente.

12. Según su opinión el fragmento normativo del artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010, en virtud del cual deben considerarse como “sujetos pasivos” del impuesto predial y de la contribución de valorización los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión, viola el principio de progresividad tributaria. Esto sería así, a su juicio, por cuanto la norma demandada no consulta adecuadamente la capacidad de pago de los contribuyentes, en tanto no define la riqueza de los sujetos pasivos con arreglo al patrimonio o la renta sino con fundamento en los criterios con los cuales se fija el monto a pagar en el impuesto predial y en la contribución por valorización. En consecuencia sostiene que la disposición acusada puede terminar autorizando un mayor gravamen para quienes tienen menos que para quienes tienen más capacidad de contribuir. Así, aduce que la cuantía de los gravámenes debería definirse con fundamento en la capacidad de pago de los sujetos pasivos, y con apoyo en la renta o el patrimonio de los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

13. En este contexto y como puede verse, con la acción pública el actor pretende cuestionar o bien los elementos que determinan la cuantía del impuesto predial y la contribución de valorización, o bien ambos tributos en su integridad cuando los sujetos pasivos son los

tenedores de inmuebles públicos a título de concesión, por cuanto estima que violan el principio de progresividad. No obstante, demanda un aparte normativo en el cual sólo están contemplados como sujetos pasivos de esas contribuciones los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión, y en cambio deja de demandar las normas que consagran los demás elementos de la obligación tributaria (sujeto activo, hecho generador, base gravable y tarifa), o los elementos de los que depende en esencia la cuantía de los tributos (base gravable y tarifa). En consecuencia, aunque los cuestionamientos están materialmente dirigidos contra los dos tributos en su integridad, o contra la parte de ellos que incide primordialmente en el monto a pagar de la obligación, lo cierto es que la demanda está planteada nada más contra una clase de sujetos pasivos de ambos gravámenes.

14. Así las cosas, la acción pública carece primero que todo de certeza.13 En efecto, el ciudadano dice cuestionar el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010 porque contempla dos tributos cuyos montos pueden superar la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, y gravar con menos a quienes tienen más (o con más a quienes tienen menos). El problema es que el enunciado legal escogido por él, y cuestionado como inconstitucional por ese motivo, establece sólo una clase de sujetos pasivos del impuesto predial y de la contribución por valorización, pero no contempla el resto de elementos tributarios de dichos gravámenes, ni los elementos de los cuales depende esencialmente el monto de la obligación impositiva.14 Su demanda, para considerarse apta, tenía que haberse dirigido contra las normas que contemplan la totalidad de los elementos de las obligaciones tributarias, o al menos contra aquellas que contienen los elementos esenciales determinantes del monto de los mismos, a fin de controlar los tributos en su integridad o la parte de ellos que es relevante a la luz del principio de progresividad.15 Como no lo hizo así, su acción pública presenta un razonamiento no apto para provocar un juicio de mérito.

15. Pero aparte de eso la acción pública no presenta razones suficientes.16 El actor se limita a asegurar que cuando el monto del impuesto predial y de la contribución de valorización para los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión se determina con arreglo a los criterios de esos tributos para los propietarios de inmuebles, se puede dar origen a una violación del principio de progresividad toda vez que el tenedor del inmueble no se beneficia en el mismo grado que el propietario del inmueble, por ejemplo de la cuantía establecida en el avalúo catastral o del incremento de valor del inmueble. Sin embargo, no expone razones para justificar por qué ese hecho debe considerarse como suficiente para concluir que la

regulación legal sobre tributos a la propiedad inmueble en el caso de tenedores a título de concesión es regresiva. De modo que la Corte Constitucional se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el particular.

Presentación del caso y planteamiento de los problemas jurídicos

16. El artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 dice que en materia de impuesto predial y contribución por valorización también son sujetos pasivos "los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión". El ciudadano Jorge Arango Mejía considera que esa regulación viola el artículo 317 de la Carta, ya que en su opinión esta última autoriza sólo a los municipios para gravar únicamente a los propietarios de bienes inmuebles y no a los tenedores, y mucho menos a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión como lo hace la disposición acusada. Esta acusación la comparte la Cámara Colombiana de Infraestructura, con similares argumentos.

17. Por su parte, el ICDT se opone al cuestionamiento pues a su juicio no es cierto que el Congreso sea incompetente para incluir a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión dentro del grupo de sujetos pasivos del impuesto predial y de la contribución por valorización, toda vez que cuando el artículo 317 establece que sólo los municipios pueden gravar la "propiedad inmueble" se refiere a que únicamente esas entidades territoriales pueden gravar los bienes inmuebles, y no a que esas entidades sólo pueden gravar a los propietarios de bienes inmuebles. Y un planteamiento similar expone el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para quien el artículo 317 de la Constitución no se refiere a los posibles sujetos pasivos de los tributos sobre la propiedad inmueble, sino a quiénes debe considerarse que son los sujetos activos de los mismos. En ese sentido aduce que el legislador tiene amplia libertad para configurar los demás elementos tributarios de los gravámenes sobre la propiedad inmueble.

18. Así las cosas, a la Corte Constitucional le corresponde resolver el siguiente problema jurídico: ¿puede el Congreso expedir una Ley mediante la cual incluya a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión dentro del grupo de sujetos pasivos del impuesto predial y de la contribución por valorización, aun cuando el artículo 317 de la Carta dispone expresamente que "sólo los municipios [pueden] gravar la propiedad inmueble"?

La Sala Plena considera que la respuesta a esta pregunta debe ser afirmativa, y pasará a exponer por qué.

El artículo 317 de la Constitución no es límite para que el Congreso establezca nuevos sujetos pasivos en los tributos sobre la propiedad inmueble

19. El ciudadano pretende que la Corte declare inconstitucional el fragmento normativo demandado, entre otras razones porque a su juicio el artículo 317 de la Constitución así lo exige. Este, en su concepto, consagra al menos tres normas: primero, que los municipios están autorizados para gravar la propiedad inmueble; segundo, que únicamente los municipios están autorizados para ello y por lo tanto ni los departamentos ni la Nación, y por consiguiente tampoco el legislador, tienen esa autorización; tercero, que esta competencia exclusiva de los municipios se contrae a la posibilidad de gravar a los propietarios de bienes inmuebles, y en consecuencia no es válido gravar a los tenedores de los mismos. Pues bien, de estas tres premisas el demandante cree que es posible deducir una interpretación de la Constitución de acuerdo con la cual el legislador no puede extender el impuesto predial y la contribución de valorización a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. La Sala debe examinar si hay buenas razones para aceptar esta tesis.

20. Para decidir este asunto es necesario partir de la base de que el artículo 317 de la Constitución ciertamente dice asignarles "[s]ólo" a los municipios la competencia para "gravar la propiedad inmueble". No obstante, la propia Constitución además dispone en ese mismo artículo que también otras entidades con poder jurídico para ello pueden imponer contribuciones de valorización, y que la "ley" (el Congreso) puede destinar un porcentaje de los tributos sobre la propiedad inmueble "a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables", dentro de ciertas condiciones.17 En ese sentido, la Corte Constitucional ha dicho que de acuerdo con la Constitución el Congreso puede por una parte exigir contribuciones de valorización sin mediación de los municipios,18 y por otra fijar exacciones a la propiedad inmueble con el fin de destinar los ingresos a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables pues se entiende que constituyen una sobretasa.19

21. Así las cosas, es válido interpretar en general el artículo 317 de la Constitución en el sentido de que salvo por los casos específicos antes mencionados les asigna únicamente a

los municipios la autoridad para gravar la propiedad inmueble. Y al interpretar ese precepto en conjunto con el artículo 136 numeral 1° de la Constitución, que le prohíbe al Congreso inmiscuirse por medio de leyes en asuntos de competencia exclusiva de otras autoridades, lo coherente es concluir que la Constitución le prohíbe al legislador salvo por los casos expresamente previstos en ella "gravar la propiedad inmueble", en vista de que esa sería una competencia exclusiva de los municipios. La pregunta es entonces si el Congreso violó esa prohibición con el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010. Pero para resolver ese punto resulta decisivo establecer qué debe entenderse que dice la Constitución cuando dispone que únicamente los municipios tienen autorización para "gravar la propiedad inmueble".

22. Lo primero que debe descartarse es que con esa formulación el Constituyente haya restringido la competencia general del Congreso para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones, o limitaciones generales en materia de tributos a la propiedad inmueble. En efecto, es importante darle eficacia al artículo 317 de la Constitución y en consecuencia reservarles a los municipios una competencia autónoma específica en la ejecución de la política fiscal sobre la propiedad inmueble. Así por ejemplo, la Corte ha decidido que salvo por las excepciones previstas en la Constitución sólo los municipios pueden decidir cuál debe ser el destino de los ingresos por concepto de impuesto predial, bajo el entendimiento de que esa es una manifestación de la autonomía fiscal de los municipios, que protege entre otros el artículo 317 de la Carta.20 Pero lo cierto es que también es imperativo reconocerle alguna importancia a todo el conjunto de preceptos constitucionales que le asignan al legislador un papel preponderante en la definición de la política fiscal en general. Así las cosas, el entendimiento del artículo 317 de la Constitución depende no sólo de su propio texto, sino también en buena medida de lo que establecen las normas que hacen de Colombia una República unitaria (art. 1°, C.P.), le confían al Congreso la labor de "hacer las leyes" (art. 114, C.P.) y en específico la de "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales" (art. 150-12, C.P.).

23. Desde luego, eso no significa restarle valor al precepto que les confía a los municipios la potestad para "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus propios fines" (art. 287-3, C.P.), pero sí implica que es necesario darle algún nivel de eficacia también a la precisión adicional de acuerdo con la cual los municipios deben ejercer esa competencia "dentro de los límites de la Constitución y la ley" (ídem). Esta posición tampoco insinúa que

pueda juzgarse irrelevante el precepto en virtud del cual se les reconoce a los concejos la competencia para votar los tributos (art. 313-4, C.P.), aunque sí exige que en el entendimiento de ese enunciado también se le asigne algún valor a la especificación constitucional siguiente, según la cual dicha atribución debe ser ejercida "de conformidad con la Constitución y la ley" (art. 313-4, C.P.).

24. Si se interpreta el artículo 317 de la Constitución apropiadamente en este contexto normativo, puede concluirse que no le impone al legislador un límite para regular asuntos generales en materia de tributos sobre la propiedad inmueble. De hecho, así lo ha sostenido la Corte por ejemplo en la sentencia C-944 de 2003.21 En ese caso, la Corporación dispuso en específico que aun cuando los municipios son por regla general los únicos autorizados para gravar la propiedad inmueble con impuesto predial, "el legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial". Por lo mismo declaró exequible una norma legal del régimen de propiedad horizontal que hacía una regulación del citado impuesto y fijaba ciertas diferencias tributarias entre los propietarios de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal y aquellos que no. En últimas, no le dio la razón a un ciudadano que la había demandado porque en su criterio desconocía el artículo 317 de la Constitución en tanto desde su punto de vista les reservaba a los municipios la competencia para regular e imponer gravámenes a la propiedad inmueble. La Corte dijo que con arreglo a una interpretación integral de la Constitución, lo correcto era concluir otra cosa:

"[…] el legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales "gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior", según el artículo 362 de la Carta, en armonía con el contenido del artículo 317 de la Constitución, en cuanto

señala que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble””.22

25. Ahora bien, no es sólo que el legislador pueda fijar pautas, orientaciones y regulaciones, o limitantes generales en los tributos a la propiedad inmueble. Es que de hecho en tiempos de normalidad institucional el Congreso es el organismo con competencia para crear esa clase de especies tributarias. Así, lo que puede decirse del grupo de exacciones al cual se refiere el artículo 317 de la Constitución es que está sometido al principio de legalidad, entendido en el contexto de un Estado unitario; es decir, como el mandato dirigido a las entidades territoriales de no establecer tributos sino de conformidad con la Constitución y la ley. Esta manifestación del principio de legalidad puede ser deducida de dos enunciados de la Carta: primero del artículo 300 numeral 4, que les atribuye a las asambleas departamentales la facultad de “[d]ecretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales” (subrayas fuera del texto), y segundo del artículo 313 numeral 4, que les atribuye a los concejos la competencia para votar los tributos, “de conformidad con la Constitución y la Ley”.23 Por cierto, esta no es la única expresión del principio de legalidad, pero es una de ellas como lo dijo la Corporación en la sentencia C-987 de 1999:24

“[e]n anteriores oportunidades, esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado el principio de representación popular en materia tributaria, según el cual no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos. A imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP: art. 338). De otro lado, la Carta consagra el principio de predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal.”

26. Esta sujeción de los municipios al principio de legalidad no sufre ninguna alteración en lo sustancial cuando se trata de establecer si el legislador es autoridad competente para crear los tributos sobre la propiedad inmueble, y así lo ha ratificado esta Corte entre otras en la sentencia C-517 de 2007.25 En efecto, en esa oportunidad debía decidir una acción pública contra varios preceptos legales en virtud de los cuales se creaban y definían ciertos elementos del impuesto predial (tributo sobre la propiedad inmueble), y que eran acusados por supuestamente violar el artículo 317 de la Constitución en tanto a juicio del actor sólo los municipios podían expedir normas de esa naturaleza. La Corte, luego de examinar el cargo, concluyó que no estaba llamado a prosperar entre otras razones porque el Congreso sí estaba autorizado para crear y regular el impuesto predial. Señaló al respecto que "no hay duda acerca de que en materia de impuestos municipales no está excluida la competencia del legislador para crear contribuciones o gravámenes sobre la propiedad inmueble, de modo que por este aspecto el cargo debe desestimarse".

27. Entonces el Congreso puede no sólo crear los tributos sobre la propiedad inmueble, sino también definir pautas, orientaciones y regulaciones, o limitantes generales para ese género de tributos. Pero la pregunta más específica en este caso es si el legislador puede además ensanchar la clase de los sujetos pasivos de los gravámenes sobre la propiedad inmueble, e incorporar en aquella junto a los propietarios de los bienes inmuebles también a otros agentes que no tienen derecho de dominio sobre el bien y son, por ejemplo, tenedores a título de concesión de los mismos (de los inmuebles públicos). El principio de respuesta a ese interrogante lo ha ofrecido esta Corporación en su jurisprudencia, pero lo ha hecho en sentido adverso a la pretensión del ciudadano demandante, como pasa a mostrarse a continuación.

28. En efecto, la primera vez lo insinuó en la sentencia C-876 de 2002, a propósito de la revisión de un decreto dictado en el contexto de un estado de excepción. 26 En esa ocasión, el decreto creaba un impuesto al patrimonio y para definir la base gravable no excluía la propiedad inmueble del contribuyente. Un ciudadano cuestionó ese punto de la regulación, bajo el entendimiento de que infringía el artículo 317 de la Carta. La Corte Constitucional no le dio la razón, y para sustentar su decisión creyó necesario distinguir el impuesto al patrimonio de un impuesto prototípico sobre la propiedad inmueble, como era el predial. En ese contexto dijo –y no sugirió reparos de inconstitucionalidad sobre el particular- que el sujeto pasivo del predial era "indeterminado" y en consecuencia podía ser no sólo el

propietario pleno del bien, sino también el usufructuario, el poseedor, el nudo propietario, “etc”. Indicó:

“[…] El sujeto pasivo del impuesto predial es indeterminado (propietario pleno, poseedor, usufructuario, nudo propietario etc, quien pague el impuesto no puede alegar pago de lo no debido), mientras que el contribuyente del impuesto de patrimonio es determinado, porque aquel que figure inscrito como titular de derechos reales sobre el inmueble, en el folio de matricula inmobiliaria correspondiente, debe incluir el valor del bien en su patrimonio fiscal”.27

29. En esa decisión no se dijo nada acerca de los tenedores. Pero luego una sugerencia semejante, aunque más relacionada con el caso que ahora se decide, fue como se dijo planteada por la Corte en la sentencia C-822 de 2011.28 En esa ocasión para solucionar un cargo por presunto desconocimiento del principio de predeterminación de los tributos, edificado sobre la base de que al parecer de la ciudadana demandante no contemplaba todos los elementos esenciales de la obligación tributaria, la Corporación sostuvo que el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010 no vulneraba dicho principio por cuanto no creaba nuevas especies de impuesto predial y de contribución por valorización, sino que simplemente engrosaba la clase de sujetos pasivos de especies tributarias que ya existían en el ordenamiento. En ese contexto juzgó importante mostrar que el legislador no transgredía el artículo 317 de la Carta al incluir dentro de la clase de sujetos pasivos de los gravámenes sobre la propiedad inmueble a los tenedores de los bienes. En consecuencia dijo que ese precepto constitucional no consagra -según sus propias palabras- “un límite a la posibilidad de que el Congreso imponga la valorización a otro tipo de relaciones con el bien, como la posesión, la tenencia o el usufructo”, y tampoco le impide al legislador establecer “sujetos pasivos y hechos generadores del impuesto predial que no dependan de la situación jurídica de propietario”.

30. Con todo, el referente jurisprudencial más importante para este caso por la semejanza de los problemas jurídicos realmente abordados es el de la sentencia C-183 de 2003.29 Efectivamente, en ese fallo la Corporación decidía una acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición que les confería a ciertos distritos la atribución de 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” estuvieran

“en manos de particulares”. Y luego agregaba: “[l]os particulares ocupantes serán responsables exclusivos de este tributo”. La norma era demandada por varios cargos, pero entre ellos ninguno se edificaba sobre la base de una violación del artículo 317 de la Carta. No obstante, la Corte consideró importante referirse a la compatibilidad de la norma con el artículo 317 de la Carta, con el fin de mostrar que esa disposición constitucional no imposibilitaba al Congreso para autorizar la imposición del impuesto predial sobre los ocupantes de los inmuebles públicos. Así, sostuvo que el artículo 317 Superior no exige que los tributos a la propiedad inmueble graven sólo a los propietarios o a los poseedores, y en consecuencia admitió como algo constitucionalmente permitido que graven también a los “ocupantes” de las propiedades inmuebles (es decir, de los bienes inmuebles). Por eso manifestó, en un aparte que merece ser citado integralmente dada su relevancia:

“el impuesto predial es un gravamen de orden municipal según lo establece la misma Carta Política en su artículo 317 al preceptuar que “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble…”. Ello significa que por mandato constitucional los municipios están facultados para gravar la propiedad inmueble, a través de sus concejos municipales o distritales. || Si bien resulta cierto que los bienes de uso público no están gravados con el impuesto predial y complementario, por cuanto se trata de un impuesto que recae sobre la propiedad raíz, el legislador por razones de política fiscal, reconociendo una situación de hecho, consideró que en los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, cuya creación se llevó a cabo directamente por el constituyente, los concejos distritales pudieran gravar con dicho impuesto las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles por adhesión permanente. En tal virtud, mientras se encuentren “en manos de particulares” y ellos los estén aprovechando económicamente, hasta tanto no vuelvan al dominio del Estado bien por el vencimiento de los términos señalados en las autorizaciones legalmente otorgadas, o mientras el Estado logra la restitución de dichos bienes en caso de que se encuentren en manos de particulares en forma ilegal o irregular, no contraría la Carta Política que el Congreso considere como predios objeto de gravamen esas construcciones, edificaciones o mejoras a que se refiere la norma acusada”.

31. Así las cosas, el principio de respuesta al cargo del ciudadano está expuesto en la jurisprudencia de esta Corte en sentido adverso a sus pretensiones. En la sentencia C-876 de 2002 se dijo que un impuesto sobre la propiedad inmueble, como es el predial, puede gravar

a quienes no son propietarios plenos. Luego, en la sentencia C-822 de 2011 la Corporación sostuvo específicamente que podían imponerse tributos sobre la propiedad inmueble a los "tenedores". Y además en la sentencia C-183 de 2003 la Corte juzgó que no contravenía el artículo 317 de la Carta una norma legal que gravaba a quienes fueran "ocupantes" de inmuebles públicos. En este caso no es preciso hacer demasiadas consideraciones adicionales para concluir que la Constitución, tal y como ha sido interpretada por esta Corte, no le prohíbe al legislador incluir como sujetos pasivos de gravámenes sobre la propiedad inmueble a quienes no son propietarios de los mismos, sino que cuentan con un título de concesión en virtud del cual son tenedores de los mismos.

32. Por consiguiente, la Sala no comparte la interpretación acerca de que el artículo 317 de la Carta autoriza a gravar sólo a los propietarios de bienes inmuebles, y prohíbe cualquier clase de gravamen sobre personas como los tenedores, que tienen un título distinto al de dominio sobre dichos bienes. El demandante dice que una conclusión distinta a esa es irrazonable, ya que si el Constituyente hubiera deseado hacer una autorización semejante no habría usado los vocablos "propiedad inmueble" sino otros que fueran más claros para esos efectos tales como "propiedad o tenencia de inmuebles". No obstante, esa forma de argumentar es poco convincente y de hecho se devuelve contra la pretensión del ciudadano, pues en ese sentido también sería válido decir que si el Constituyente hubiera querido prohibir los gravámenes sobre los tenedores de inmuebles lo habría dicho expresamente así, y que como no lo hizo no puede derivarse de la Constitución una prohibición de ese género.

33. En definitiva, el cargo contra la norma demandada por presunta infracción del artículo 317 de la Carta no está llamado a prosperar. La norma constitucional invocada como parámetro no le impide al Congreso que mediante una Ley incluya a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión dentro del grupo de sujetos pasivos del impuesto predial y de la contribución por valorización. El artículo 317 de la Constitución, interpretado en el contexto de las demás normas constitucionales relevantes en un Estado democrático de Derecho, organizado en forma de República unitaria y descentralizada, dispone expresamente que "sólo los municipios [pueden] gravar la propiedad inmueble" pero este enunciado no le establece un limitante al legislador para hacer una regulación como la que contiene el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010. El cargo del actor debe entonces desestimarse.

Conclusión

34. En suma, la Corte Constitucional resolverá primero estarse a lo resuelto en la sentencia C-822 de 2011, mediante la cual se declaró exequible el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010, por los cargos de violación a los principios de igualdad, equidad y justicia tributarias. Segundo, resolverá inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo en lo que atañe a la acusación contra el el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010 por supuesto desconocimiento del principio de progresividad tributaria. Tercero, declarará exequible la expresión "[e]n materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión", contenida en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, por el cargo analizado en esta providencia.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-822 de 2011, mediante la cual se declaró EXEQUIBLE el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010, por los cargos de violación a los principios de igualdad, equidad y justicia tributarias.

Segundo.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo, en lo que atañe a la acusación contra el el artículo 54 (parcial) de la Ley 1430 de 2010 por supuesto desconocimiento del principio de progresividad tributaria.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión "[e]n materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión", contenida en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, por el cargo analizado en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El Instituto Colombiano de Derecho Tributario será identificado con la sigla ICDT.

2 La posición mayoritaria fue suscrita por los ciudadanos Juan de Dios Bravo González, Mauricio Piñeros Perdomo, Bernardo Carreño Varela, Jaime Abella Zárate, Alfredo Lewin Figueroa, Paul Cahn-Speyer Wells, Mauricio Plazas Vega, Juan Guillermo Ruiz Hurtado y José Andrés Romero Tarazona. La opinión disidente la suscribieron los ciudadanos Alberto Múnera Cabas y Luis Miguel Gómez Sjöberg.

3 La Cámara Colombiana de la Infraestructura será identificada con la sigla CCI.

5 El Decreto 2067 de 1991 dice en el artículo 6, último inciso: "[s]e rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales sea manifiestamente incompetente. No obstante esas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia".

6 La parte resolutiva de la sentencia C-822 de 2011 dice: "[d]eclarar EXEQUIBLE la expresión "En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión", del artículo 54 de la Ley 1430 de 2011."

7 Sobre el sentido de la cosa juzgada relativa implícita, puede verse entre otras la sentencia C-774 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil. AV. Manuel José Cepeda Espinosa). En ella dijo la Corte: "La cosa juzgada relativa se presenta de dos maneras: || – Explícita, cuando "…la disposición es declarada exequible pero, por diversas razones, la Corte ha limitado su escrutinio a los cargos del actor, y autoriza entonces que la constitucionalidad de esa misma norma puede ser nuevamente reexaminada en el futuro..", es decir, es la propia Corte quien en la parte resolutiva de la sentencia limita el alcance de la cosa juzgada "…mientras la Corte Constitucional no señale que los efectos de una determinada providencia son de cosa juzgada relativa, se entenderá que las sentencias que profiera hacen tránsito a cosa juzgada absoluta…". || – Implícita, se presenta cuando la Corte restringe en la parte motiva el alcance de la cosa juzgada, aunque en la parte resolutiva no se indique dicha limitación, "…en tal evento, no existe en realidad una contradicción entre la parte resolutiva y la argumentación sino una cosa juzgada relativa implícita, pues la Corte declara exequible la norma, pero bajo el entendido que sólo se ha analizado determinados cargos…". Así mismo, se configura esta modalidad de cosa juzgada relativa, cuando la corte al examinar la norma constitucional se ha limitado a cotejarla frente a una o algunas normas constitucionales, sin

extender el examen a la totalidad de la Constitución o de las normas que integran parámetros de constitucionalidad, igualmente opera cuando la Corte evalúa un único aspecto de constitucionalidad; así sostuvo que se presenta cuando: "… el análisis de la Corte está claramente referido sólo a una norma de la Constitución o a un solo aspecto de constitucionalidad, sin ninguna referencia a otros que pueden ser relevantes para definir si la Carta Política fue respetada o vulnerada."". Sobre el mismo punto, puede leerse la sentencia C-720 de 2007 (MP.-E- Catalina Botero Marino. AV. Catalina Botero Marino).

8 En ese sentido, ver la sentencia C-129 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime). En ella la Corporación se refirió a los criterios para establecer el alcance de la cosa juzgada constitucional, e incluyó dentro de ellos el atinente a "los cargos formulados". Dijo: "[l]a Corte puede acudir a diferentes técnicas para limitar los efectos de la cosa juzgada puesto que puede emplear distintos criterios para que el alcance de su sentencia sea relativo. Así, la Corte ha limitado los alcances de sus fallos teniendo en cuenta los cargos formulados; los motivos efectivamente analizados; y las normas constitucionales supuestamente violadas. En ocasiones se pueden combinar estos criterios para delimitar de manera más precisa los alcances de la cosa juzgada. Cada uno de estos criterios le permite a la Corte modular la cosa juzgada y circunscribir su análisis, a fin de que en el futuro se puedan examinar nuevos cargos". En esa oportunidad decidió estarse a lo resuelto en otra sentencia, que había declarado la exequibilidad de cierto precepto sólo por los cargos examinados en ella. La parte resolutiva quedó entonces así: "[e]stese a lo resuelto en la sentencia C-009 de 2003, que declaró la EXEQUIBILIDAD, de los tres primeros incisos del artículo 402 de la Ley 599 de 2000 por los cargos examinados en dicha sentencia".

9 Nótese bien que en los antecedentes de la sentencia C-822 de 2011, en el apartado en el cual se reseñan los cargos de inconstitucionalidad planteados por la ciudadana, en ningún momento se menciona alguno por violación del artículo 317 de la Carta. Los términos de la sentencia fueron los siguientes: "2.2. Violación de los artículos 13, 95.5, 150-12, 338 y 363 de la Constitución Política (vicios de fondo) || 2.2.1. Vulneración del principio de igualdad -CP, art. 13-: al generar una discriminación en relación con los contratistas concesionarios y al desconocer los límites de justicia y equidad inherentes al deber de contribuir -CP, art. 95-. […] 2.2.2. Otro de los cargos esgrimidos por la demandante se refiere a la violación del principio de irretroactividad y confianza legítima. […] || 2.2.3. El tercer cargo material se relaciona con la violación del principio de legalidad y la ausencia de hecho generador en el

caso de las concesiones. […] ”.

10 Los problemas jurídicos derivados de los cargos por vicios de fondo fueron formulados de este modo por la Sala Plena de la Corporación: “3.2. Problemas jurídicos relacionados con los vicios materiales || Para analizar los cargos por vicios de fondo, se plantearán los siguientes problemas jurídicos: (i) ¿Vulnera el legislador el principio de legalidad tributaria por haber introducido un nuevo sujeto pasivo del impuesto predial y de valorización sin definir los otros elementos del tributo? (ii) ¿Desconoce el derecho a la igualdad y los principios de justicia y equidad tributaria el que el legislador haya definido como sujetos pasivos del impuesto predial y la contribución de valorización a los tenedores de bienes públicos a título de concesión, si bien éstos no detentan ni la propiedad ni la posesión de dichos bienes? (iii) ¿Afecta el principio de buena fe y de confianza legítima la extensión legal del impuesto predial y la contribución de valorización a los tenedores de bienes públicos sin establecer desde cuando empezaría a regir?”.

11 Así lo hicieron, por ejemplo, los ciudadanos Carlos Gustavo Arrieta Padilla y Luis Jaime Salgar Vegalarga en sendas intervenciones. El primero, de acuerdo con la síntesis de su intervención que se hizo en la sentencia C-822 de 2011, dijo que “[l]a disposición acusada resulta contraria a los artículos 317 y 338 de la Constitución ya que los impuestos territoriales deben ser fijados por el Congreso quien es el encargado de definir todos sus elementos, y en la disposición demandada no se precisa cuál es el hecho gravado”. Y el segundo, por su parte, dijo según la Corte que: “[l]a norma demandada estaría desconociendo la autonomía de los entes territoriales en la fijación de este tipo de elementos de los tributos territoriales, excediendo el ámbito de configuración legislativa y vulnerando el artículo 317 superior”.

12 Sobre la incompetencia del Ministerio Público para elevar nuevos cargos, véase la sentencia C-977 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa. Unánime). En esa oportunidad, la Corte Constitucional se abstuvo de emitir un pronunciamiento sobre una acusación que había hecho el Procurador General de la Nación, pero que no coincidía con la del ciudadano demandante. Dijo, entonces: “[l]a Corte reitera que el Ministerio Público en su concepto no hace las veces de demandante y, por lo tanto, no puede formular propiamente cargos nuevos aunque sí puede plantear argumentos adicionales a los esgrimidos por el actor e invitar a la Corte a que juzgue las normas acusadas a la luz de toda la Constitución indicando cuáles son

los vicios que encuentra. Por su parte, la Corte no está obligada a proceder de esta manera ya que está facultada para limitar los alcances de la cosa juzgada a los cargos analizados en la sentencia para que ésta no sea absoluta sino relativa. || El argumento basado en el principio de igualdad no guarda relación con los cargos presentados por el actor. Además, se dirige contra una parte de la norma y refiere a un aspecto puntual y específico. Por ello, la Corte no se detendrá en él". Sobre la incapacidad de los intervinientes para hacerlo, puede verse el pronunciamiento reciente de la Corte en la sentencia C-401 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Unánime). En esa ocasión, la Corte se abstuvo de considerar la acusación de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano, bajo el argumento de que no coincidía con los cargos planteados en la demanda. Específicamente manifestó: "[p]or otra parte, un interviniente plantea que la norma acusada es contraria a la Constitución, pero por razones opuestas a las que se presentan en la demanda. En efecto, para este interviniente, el término de caducidad previsto en el artículo 10 de la Ley 1333 de 2009 es irrazonable y desproporcionado, si se compara con el ordinario en materia de sanciones administrativas, que es de tres años, o con otros, regulados de manera especial, que oscilan entre 5 y 8 años. Ese término tan largo vulneraría también el debido proceso, puesto que, como se ha señalado por la Corte, la prescripción hace parte del núcleo esencial de ese derecho, dado que a todo procesado se le debe definir en un término razonable su situación jurídica. Para este interviniente, finalmente, el término fijado en la disposición demandada, por lo prolongado, resulta contrario a los principios de la función administrativa. || Sobre esta última intervención advierte la Corte que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución, "(…) cualquier ciudadano puede intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros (…)" y que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, en principio, esa intervención se orienta, o a coadyuvar, o a oponerse, a la demanda y, ni los intervinientes, ni el Ministerio Público, pueden formular cargos nuevos, "… aunque sí puede[n] plantear argumentos adicionales a los esgrimidos por el actor e invitar a la Corte a que juzgue las normas acusadas a la luz de toda la Constitución indicando cuáles son los vicios que encuentra[n]." La Corte, en atención al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, que permite a cualquier ciudadano demandar las leyes que estime contrarias a la Constitución, no está obligada a pronunciarse sobre los nuevos cargos presentados y puede, en su lugar limitar los alcances de la cosa juzgada a los cargos analizados en la sentencia para que ésta no sea absoluta sino relativa. Como en este caso la argumentación del interviniente no guarda relación con los cargos presentados por el actor,

sino que plantea un conjunto de consideraciones que se orientan a obtener la inexequibilidad de la norma acusada, pero en sentido opuesto al pretendido por el demandante, la Corte no se detendrá en la misma y limitará los alcances de su juzgamiento a los cargos analizados".

13 Que las acusaciones "sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita" e incluso sobre otras normas vigentes que en todo caso no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; "esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden." Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

14 De los elementos del tributo, los que determinan su conformidad con el principio de progresividad son la tarifa y la base gravable, pues es de ellas que depende el monto del mismo. Ver al respecto la sentencia de la Corte Constitucional C-1060A de 2001 (Conjuez Ponente. Lucy Cruz de Quiñones. SV. Pedro Lafont Pianetta y Jairo Parra Quijano). En esa oportunidad, una Sala de Conjueces declaró inexequible una norma tributaria en virtud de la cual se le reconocía la calidad de rentas de trabajo exentas del gravamen a las rentas, a los gastos de representación de ciertos funcionarios públicos, y además se presumía que este tipo de gastos a efectos tributarios equivalían a un porcentaje fijo de sus salarios. Entre las razones para declararla inexequible la Corte tuvo en cuenta el hecho de que, por virtud de ese precepto, específicamente la base gravable y la tarifa del impuesto acababan por volverlo regresivo.

15 Como lo ha señalado esta Corte por ejemplo en la sentencia C-822 de 2011, antes referenciada, los elementos esenciales del impuesto predial y de la contribución por valorización están en varias normas. Así, dijo: "5.3.1. Es importante tener en cuenta que el impuesto predial está regulado en la Ley 44 de 1990, entre otros, y en el decreto 1333 de 1986, y la contribución de valorización por el Decreto 1333 de 1986 y el Decreto 1604 de 1966 adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, entre otros, así como

por las ordenanzas y acuerdos que los han desarrollado.”

16 Sentencia C-1052 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En esa ocasión la Corte sostuvo: “[l]a suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte,2 la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan 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”.

17 El artículo 317 dice: “[s]ólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. || La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

18 Sentencia C-495 de 1998 (MP. Antonio Barrera Carbonell. Unánime). En esa ocasión se resolvía una acción pública contra –entre otras normas- el Decreto 1333 de 1986 que extendía la contribución por valorización establecida en la Ley 25 de 1921 a todas las obras de interés público ejecutadas por la nación y disponía que el ingreso proveniente de la contribución debía invertirse “en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente”. La Corte Constitucional la declaró exequible entre otras razones porque no violaba el artículo 317 de

la Constitución, y para llegar a esa conclusión la Corporación dijo justamente que “[l]a contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble”. Luego esta misma posición fue reiterada en la sentencia C-155 de 2003 (MP. Eduardo Montealegre Lynett. SPV. Eduardo Montealegre Lynett, Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra), en un caso en el cual se examinaba la constitucionalidad de normas sobre contribución por valorización.

19 Sentencia C-013 de 1994 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Unánime). En esa oportunidad la Corte Constitucional declaró exequible una norma legal que establecía un impuesto nacional “sobre las propiedades inmuebles”, sobre la base de que no violaba el artículo 317 de la Constitución. La norma demandada decía expresamente que “[a] partir del 1o. de enero siguiente a la sanción de la presente ley establécese un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles situadas dentro del territorio de que trata el artículo 3o. de esta Ley, equivalente al dos por mil sobre el monto de los avalúos catastrales”. La Corte consideró que esa disposición no violaba el artículo 317 de la Carta porque no imponía un nuevo “impuesto predial, sino [una] sobretasa con destino a la CAR, es decir, a un valor adicional que se agrega a la tarifa de un impuesto prexistente”. En el mismo sentido puede verse la sentencia C-581 de 1996 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Unánime). En esta otra oportunidad se había acusado una norma legal que establecía un “con destino a la Corporación [Autónoma Regional del Magdalena y de la Sierra Nevada de Santa Marta]” un impuesto especial anual sobre las propiedades inmuebles situadas dentro del territorio de su jurisdicción. La Corte Constitucional sostuvo que ese precepto no violaba el artículo 317 de la Carta, por cuanto de acuerdo con el texto de esta última y la jurisprudencia constitucional “los impuestos establecidos por el Congreso de la República en favor de las corporaciones autónomas regionales, sobre las propiedades inmuebles comprendidas dentro de la jurisdicción de esas corporaciones, se ajustan a la Constitución de 1991, en tanto que ellos constituyen realmente sobretasas, las cuales fueron consagradas por el inciso 2° del artículo 317 de la C.P.”.

20 Sentencia C-495 de 1998 (MP. Antonio Barrera Carbonell. Unánime). En esa oportunidad, y a propósito del control constitucional de una norma sobre impuesto predial la Corte dijo: “[e]l artículo 7o. de la ley 44 de 1990 forma parte del estatuto que vino a reglamentar el impuesto

predial unificado, como resultado de fusionar este impuesto con el de parques y arborización, estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral. || La norma acusada impone una destinación específica (fondo de habilitación de vivienda para el estrato bajo de la población) a una porción de este impuesto, con lo cual impone a un tributo municipal una utilización determinada, desconociendo de este modo la autonomía municipal. || El segmento normativo acusado será declarado inexequible".

21 (MP. Alfredo Beltrán Sierra. Unánime).

22 En otras partes del mismo fallo, la Corte Constitucional había señalado: "[e]l actor considera que la norma acusada viola el artículo 317 de la Constitución porque está reglamentando y fijando la tasa impositiva de la propiedad raíz a través de una Ley, asunto que sólo le compete a los municipios. || Para la Corte no le asiste razón al demandante por las siguientes razones : de una parte, de la simple lectura de la norma acusada, se desprende que ella no decreta un impuesto sino que hace una precisión legal sobre la forma de fijar el impuesto predial en los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal. Precisión destinada tanto a los municipios, que son las entidades territoriales que constitucionalmente pueden gravar la propiedad inmueble, como a los propietarios de las unidades privadas sometidas al régimen de propiedad horizontal, que tienen el derecho a conocer de antemano cómo será calculado el impuesto predial, tanto de sus bienes privados como de los bienes comunes del edificio o conjunto, evitando eventos tales como la doble tributación o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio. Y, de la otra, porque tanto las normas constitucionales, como la amplia jurisprudencia de la Corte lo ha expresado, no se impuso la autonomía absoluta de las entidades territoriales, y en materia fiscal, no existe soberanía tributaria. Se ampliarán estos puntos". Y después había dicho: "no prospera el cargo de violación del artículo 317 de la Constitución, pues, la norma acusada no está decretando un impuesto predial, sino, se repite, hace precisiones generales sobre la materia, lo que encuadra, según lo visto, perfectamente dentro de las facultades del legislador".

23 Sentencia C-517 de 1992 (MP. Ciro Angarita Barón. Unánime). En esa providencia la Corte Constitucional declaró exequible un grupo de normas legales que facultaban a los municipios y al Distrito Capital entre otras cosas para aumentar hasta las bases gravables o las tarifas de los gravámenes de su competencia en ciertos casos; para fijar destinación específica al

recaudo proveniente de tales incrementos; para establecer desde cuándo se cobrarían dichos incrementos. Los preceptos eran cuestionados porque supuestamente el Congreso violaba con ellas autonomía fiscal de los municipios y los distritos. La Corte no le dio la razón al actor y sostuvo lo siguiente sobre las implicaciones de la configuración del Estado como República Unitaria en la autonomía fiscal: "[…] A propósito de este aspecto, la Corte juzga necesario poner de presente que la denominada tesis de la "soberanía fiscal" de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional. Así se infiere de manera clara e inequívoca no solo del contexto sistemático de la Carta y en particular de los artículos citados, sino además de la misma historia de dicha iniciativa. || La propuesta de consagrarla fue derrotada en la Asamblea Constitucional. Esos mismos elementos permiten sin reticencias afirmar que en la nueva Carta el Constituyente en esta materia conservó los lineamientos básicos del régimen anterior pues les reconoció una autonomía fiscal limitada. Es decir, su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley. || En efecto, pese a que la Carta del 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según claramente lo estipulan los artículos 300-4 y 331-4 de la Carta. En otros términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijen. || Así las cosas, es necesario concluir que al expedir las mencionadas normas el legislativo no ha usurpado competencias reservadas a los poderes regionales sino que ha dado cabal desarrollo a las que la Constitución en esta materia le confiere". Luego esa misma posición fue reiterada por ejemplo en la sentencia C-413 de 1996 (MP. José Gregorio Hernández Galindo. Unánime). En ese fallo, la Corte Constitucional especificó que los artículos 300 numeral 4 y 311 numeral 4 de la Constitución eran manifestaciones específicas del principio de legalidad de los tributos, pero no simples normas que pudieran dar lugar "a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador".

24 Sentencia C-987 de 1999 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En esa sentencia, la Corte Constitucional declaró exequible un fragmento normativo que había sido demandado por supuesta violación del principio de legalidad tributario en tanto al parecer del actor no establecía todos los elementos esenciales del tributo. La Corte consideró relevante referirse a tres sentidos posibles del principio de legalidad en materia tributaria, y entre ellos señaló que había uno, derivado de los artículos 300-4 y 313-4 de la Constitución, que debía entenderse

como una prohibición dirigida a las entidades territoriales para establecer tributos en contravención o sin apoyo en lo dispuesto por la Constitución y la ley.

25 Sentencia C-517 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil. SV. Jaime Araújo Rentería).

26 Sentencia C-876 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Rodrigo Escobar Gil y Jaime Córdoba Triviño SV. Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas y Jaime Araujo Rentería).

27 Sentencia C-876 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Rodrigo Escobar Gil y Jaime Córdoba Triviño SV. Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas y Jaime Araujo Rentería). El acto controlado era el Decreto Legislativo 1838 de 2002 “por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la seguridad democrática”.

29 Sentencia C-183 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra; SV. Jaime Araujo Rentería; AV. Rodrigo Escobar Gil y Eduardo Montealegre Lynett)