

AUTONOMIA TRIBUTARIA DE MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO-Límites

En materia tributaria, los límites que la ley puede establecer a los departamentos y a los municipios, obedecen a la finalidad de asegurar que, dentro de tales límites, todas las personas residentes en Colombia estén sujetas al mismo régimen impositivo. En el caso que se analiza, esos límites son razonables, y no vulneran la autonomía relativa de los municipios. No es aceptable sostener que en esta materia cada departamento y cada municipio puede ejercer su competencia dentro de los límites que él mismo quiera trazarse. Sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos en lo que tiene que ver con los tributos departamentales y municipales, pues los departamentos y los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación.

INMUEBLES POR DESTINACION-No inclusión en avalúo catastral

No quebranta la Constitución el artículo demandado, al establecer que “En ningún caso los inmuebles por destinación harán parte del avalúo catastral”. El incluir en el avalúo catastral los inmuebles por destinación, destinados “al uso, cultivo y beneficio de un inmueble”, implica un trato inequitativo para el dueño que explota económicaamente el bien, en cumplimiento de la función social que tiene la propiedad.

Referencia: Expediente D-1120

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 11 y 39 (parcial) de la ley 14 de 1983, “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”, y los artículos 181 y 259 (parcial) del Decreto 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.

Demandante: Darío Giovanni Torregroza Lara.

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada, según consta en acta número treinta y siete (37) de la Sala Plena, en Santafé de Bogotá D.C., el primer (1er) día del mes de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Darío Giovanni Torregroza Lara demandó ante esta Corporación los artículos 11 y 39 (parcial) de la ley 14 de 1983 “Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones” y los artículos 181 y 259 (parcial) del decreto 1333 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”.

Luego de haber cumplido con los requisitos legales, la demanda fue admitida en providencia del 10 de noviembre de 1995, que dispuso fijar en lista el asunto para la intervención ciudadana, dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto de rigor, y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso.

Vencidos los términos, no se presentó intervención ciudadana. Fue presentado el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación, por impedimento aceptado al señor Procurador General de la Nación, en auto del 18 de enero del presente año.

Cumplidos los trámites señalados en el decreto 2067 de 1991, entra esta Corte a dictar sentencia.

A. Normas demandadas.

Los siguientes son los textos de las normas acusadas, con la advertencia de que se subraya lo demandado:

De la ley 14 de 1983, el artículo 11 en su totalidad, que corresponde al artículo 181 del decreto 1333 de 1986.

Ley 14 de 1983

(julio 6)

"Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones"

"(...)

"Artículo 11°.- En ningún caso los inmuebles por destinación harán parte del avalúo catastral."

De la ley 14 de 1983, en su artículo 39, que corresponde al artículo 259 del decreto 1333 de 1986, en la parte que se subraya:

"Artículo 39.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior continuarán vigentes:

1. (...).

2. Las prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904; además, subsisten para los departamentos y municipios las siguientes prohibiciones:

"a) La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que ésta sea.

"b) La de gravar los artículos de producción nacional destinada a la exportación.

"c) La de gravar con el impuesto de industria y comercio la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías o participaciones para el municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del impuesto de industria y comercio;

"d) La de gravar con el impuesto de industria y comercio, los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud;

"e) La de gravar la primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde

haya una transformación por elemental que ésta sea;

“f) La de gravar las actividades, del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA.”

B. La demanda.

Manifiesta el demandante que las normas demandadas adolecen del vicio de inconstitucionalidad sobreviniente. Dentro del proceso de descentralización administrativa que se inició con algunas de las últimas reformas a la Constitución de 1886, y que continuó en la reforma de 1991, se establece que Colombia es un Estado organizado como República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades descentralizadas. Dichas autonomía y descentralización también incluyen materias como la impositiva y de ingresos relacionados con los municipios, los cuales, en los artículos 294, 317 y 362, tienen un tratamiento especial, al indicar que la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad; que tan sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble; y, finalmente, que los bienes y rentas son de su exclusiva propiedad y gozan de las garantías sobre la propiedad y rentas que se predican de los particulares.

Los artículos 11 y 39 (parcial) de la ley 14 de 1983 y los artículos 181, y 259 (parcial) del decreto 1333 de 1986, establecen prohibiciones a los municipios, impidiéndoles considerar los inmuebles por destinación como parte del avalúo catastral, creando así una exención sobre los mismos, en contradicción con lo establecido por el artículo 294 de la Constitución Política. Igualmente, van en contravía con lo indicado por el artículo 317 de la Carta, pues se limita a los municipios en su plena facultad para gravar los inmuebles. Además, en cabeza de estos entes territoriales radica la potestad plena para gravar o establecer exenciones sobre cierta clase de bienes, razón por la cual las normas demandadas son inconstitucionales.

C. Intervención ciudadana.

Vencido el término señalado en el inciso segundo del artículo 7º del decreto 2067 de 1991, no se presentó intervención ciudadana alguna.

D. Concepto del Viceprocurador General de la Nación.

El Viceprocurador General de la Nación solicitó declarar exequibles las normas demandadas,

porque, en su concepto, no se vulneran disposiciones constitucionales y legales. El Viceprocurador señaló que, por efecto de la codificación de las normas sobre régimen municipal, contenida en el decreto 1333 de 1986, las normas de la ley 14 de 1983 no han perdido su vigencia, pues dichas normas fueron reproducidas en un ordenamiento legal posterior. Luego, mediante la expedición de la ley 44 de 1990, se fusionó en un solo régimen, el denominado “Impuesto Predial Unificado”, impuesto éste que se encuentra contenido en las normas aquí demandadas.

Respecto de la facultad impositiva que tienen los municipios, la Corte Constitucional, mediante varios fallos, ha puesto muy en claro que la autonomía constitucional reconocida a los municipios, en los distintos campos, “no comporta la soberanía en materia tributaria para efectos de la creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no sólo a la Constitución sino a la ley, sin desconocer que para efectos de administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos, cuentan con total autonomía”. (Sentencias C-467 y C-545 de 1993; C-423 de 1994; y C-262 y C-305 de 1995).

El Viceprocurador anotó, por otra parte, que tal como se ha señalado en la jurisprudencia constitucional, el legislador conserva la facultad para determinar los elementos estructurales de los tributos que son propiedad de los entes territoriales, y que al decir de la Corte Constitucional, dicha facultad “es lo bastante amplia y discrecional para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía o de la actividad estatal”. (Corte Constitucional, Sentencia C-222 de 1995, Magistrado ponente, Doctor Alejandro Martínez Caballero). Por lo anterior, no existe razón para no excluir del avalúo catastral los inmuebles por destinación, así como tampoco existe razón para gravar la producción primaria, la producción nacional destinada a la exportación, la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos en las condiciones establecidas por el literal C, del artículo 39 de la ley 14 de 1983, que corresponde al artículo 259 del decreto 1333 de 1986, así como a las otras actividades señaladas por las normas aquí demandadas.

En consecuencia, pidió declarar exequibles los artículos 11 y 39 (parcial) de la ley 14 de 1983, y los artículos 181 y 259 del decreto 1333 de 1986.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a decidir sobre este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse dirigido la demanda contra normas que hacen parte de una ley, incorporadas después a un decreto con fuerza de ley (numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución).

Segunda.- Lo que se debate.

Según el actor, las normas demandadas quebrantan la Constitución, porque al determinar que los inmuebles por destinación no harán parte del avalúo catastral, y al prohibir a los municipios y departamentos establecer algunos gravámenes, limitan la “potestad plena” de gravar la propiedad inmueble que tienen tales entidades.

Tercera.- En materia tributaria, la autonomía de los departamentos y municipios está limitada por la Constitución y la ley.

Según el artículo 287 de la Constitución, “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. De conformidad con esta norma, es claro que la autonomía no es absoluta, sino limitada por la propia Constitución, y por la ley.

En concordancia con la norma citada, establece el inciso segundo del artículo 288, también de la Constitución, que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Las competencias, pues, se definen y concretan “en los términos que establezca la ley”.

Siguiendo los principios enunciados, la Constitución al referirse al tema tributario en relación con los departamentos y los municipios establece:

“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:

“4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”.

“Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

“4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

Estas normas determinan inequívocamente que la potestad impositiva de los departamentos y municipios tiene que ejercerse de conformidad con la ley. No es, por lo mismo, aceptable sostener que en esta materia cada departamento y cada municipio puede ejercer su competencia dentro de los límites que él mismo quiera trazarse. Sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos en lo que tiene que ver con los tributos departamentales y municipales, pues los departamentos y los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación. En tales circunstancias, se quebrantaría, ahí sí, dos principios fundamentales de la Constitución: el primero, el que señala que Colombia está organizada en forma de República unitaria (artículo 10.); el segundo, el de la igualdad ante la ley (artículo 13).

En síntesis: en materia tributaria los límites que la ley puede establecer a los departamentos y a los municipios, obedecen a la finalidad de asegurar que, dentro de tales límites, todas las personas residentes en Colombia estén sujetas al mismo régimen impositivo. En el caso que se analiza, esos límites son razonables, y no vulneran la autonomía relativa de los municipios.

Cuarta.- Examen de las normas acusadas.

Es evidente que cuando el artículo 317 de la Constitución determina que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, se está refiriendo a los inmuebles por naturaleza de que trata el artículo 656 del Código Civil.

Por ello, no quebranta la Constitución el artículo 11 demandado, al establecer que “En ningún caso los inmuebles por destinación harán parte del avalúo catastral”. Basta releer el artículo 658 del mismo Código Civil, para entender por qué los inmuebles por destinación no deben incluirse en el avalúo catastral:

“Artículo 658.- Se reputan inmuebles, aunque por su naturaleza no lo sean, las cosas que

están permanentemente destinadas al uso, cultivo y beneficio de un inmueble, sin embargo de que puedan separarse sin detrimento. Tales son, por ejemplo:

“Las losas de un pavimento.

“Los tubos de las cañerías.

“Los utensilios de labranza o minería, y los animales actualmente destinados al cultivo o beneficio de una finca, con tal que hayan sido puestos en ella por el dueño de la finca.

“Los abonos existentes en ella y destinados por el dueño de la finca a mejorarla.

“Los animales que se guardan en conejeras, pajareras, estanques, colmenas y cualesquiera otros vivares, con tal que éstos adhieran al suelo, o sean parte del suelo mismo o de un edificio”.

Obsérvese que la norma comienza diciendo: “ Se reputan inmuebles, aunque por su naturaleza no lo sean...”. Si se reputan, es porque no lo son, y sólo para algunos efectos legales se consideran tales.

Además, el incluir en el avalúo catastral los inmuebles por destinación, destinados “al uso, cultivo y beneficio de un inmueble”, implica un trato inequitativo para el dueño que explota económicaamente el bien, en cumplimiento de la función social que tiene la propiedad (artículo 58 de la Constitución, inciso segundo).

De otra parte, las prohibiciones establecidas por el artículo 39 de la ley 14 de 1983, 259 del decreto 1333 de 1986, las puede establecer el legislador, según lo dispuesto por los artículos 287, 300 y 313 de la Constitución. Sostener lo contrario implicaría desconocer que, según las dos últimas normas, las Asambleas y los Concejos sólo pueden decretar tributos y contribuciones “de conformidad con la ley”.

Es claro que las normas acusadas no quebrantan norma alguna de la Constitución. Por ello, tienen que ser declaradas exequibles. Pero, además, estas normas tienen un ostensible respaldo constitucional, como se verá.

Las prohibiciones contenidas en los literales del numeral 2 del artículo 39, se encuentra que

ellas tienen un claro e inequívoco fundamento en el artículo 334 de la Constitución, que asigna al Estado la dirección general de la economía, y dispone su intervención, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en la producción, distribución y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía. ¿Con qué fin? Para mejorar la calidad de vida de los habitantes, y, además, para distribuir equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

La prohibición de gravar la producción primaria agrícola, ganadera y avícola, tiene sustento, no sólo en el artículo 334 citado, sino en el artículo 65 de la misma Constitución que garantiza a la producción de alimentos, la especial protección del Estado, y otorga prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, agroindustriales, etc.

En cuanto a la prohibición de gravar los artículos de producción nacional, ella tiene su razón de ser también en el artículo 334, pues en la medida en que se fortalezca el sector exportador crecerá en su conjunto el comercio internacional y habrá de mejorar la calidad de vida. Esta norma, además, implica que, en principio, solamente la nación puede gravar con impuestos o contribuciones algunas de las exportaciones, cuando ello sea necesario o conveniente, y lo permitan las condiciones mismas de la producción y comercialización internacional de un determinado producto. Es lo que ha ocurrido tradicionalmente con productos como el café.

En cuanto al literal c), además del artículo 334, militan en favor de la prohibición razones de equidad, pues lo que se deja de percibir por el impuesto de industria y comercio, se compensa, al menos, con las regalías o participaciones que percibe el municipio.

El literal d) tiene su explicación en la prestación de servicios públicos, como el de la educación y la salud, de una parte; de la otra, en la protección que merecen organizaciones como las asociaciones profesionales y gremios sin ánimo de lucro, los sindicatos y los partidos políticos, elementos de cuya acción, en conjunto, depende la marcha armónica del sistema democrático, en gran medida.

Las razones expuestas en relación con el literal a), justifican la prohibición de gravar la primera etapa de transformación de productos agrícolas, realizada en predios rurales, siempre que tal transformación no implique la existencia de un verdadero establecimiento industrial. Piénsese, por ejemplo, en la etapa de transformación que se cumple en el caso del

café (para pasarlo de cereza a pergamino), en los mismos predios donde se cosecha.

Finalmente, basta recordar las finalidades del Instituto de Mercadeo Agropecuario -Idema-, para entender cómo el impuesto de industria y comercio que gravara sus actividades, iría en contra del bienestar de los agricultores y de la población en general. Además, la excención tiene su apoyo en el artículo 64 de la Constitución, que establece el deber del Estado de estimular la comercialización de los productos agrícolas.

Debe advertirse que la limitación impuesta a los municipios en relación con el Instituto de Mercadeo Agropecuario, se justifica, es razonable, por la naturaleza y finalidad de este instituto. Diferente es el caso contemplado en la sentencia C-177 de 1996, que declaró inexequible la norma que eximía del impuesto a la industria y comercio, a la Caja Agraria y a la Financiera Eléctrica Nacional, empresas éstas que tienen unas finalidades diferentes. La Caja, si bien cumple algunas tareas de fomento, es, por otra parte, un banco comercial.

En conclusión: se declararán exequibles las normas demandadas, pues no quebrantan las normas constitucionales indicadas por el actor, ni ninguna otra.

Lo dicho en esta sentencia no impide que el legislativo, en casos excepcionales, faculte a los municipios para gravar actividades semejantes a las contempladas en las normas acusadas.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declaranese EXEQUIBLES las siguientes normas:

1o. El artículo 11 de la ley 14 de 1983, que corresponde al artículo 181 del decreto 1333 de 1986.

2o. Los siguientes apartes del artículo 39 de la ley 14 de 1983, que corresponde al artículo 259 del decreto 1333 de 1986:

2.; además, subsisten para los departamentos y municipios las siguientes prohibiciones:

“a) La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera y avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que ésta sea.

“b) La de gravar los artículos de producción nacional destinada a la exportación.

“c) La de gravar con el impuesto de industria y comercio la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías o participaciones para el municipio sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del impuesto de industria y comercio;

“d) La de gravar con el impuesto de industria y comercio, los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud;

“e) La de gravar la primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya una transformación por elemental que ésta sea;

“f) La de gravar las actividades, del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA.”

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado Ponente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CÉSAR ORTIZ GUTIÉRREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-335/96

AUTONOMIA TRIBUTARIA DE MUNICIPIO-Vulneración (Salvamento de voto)

Si el legislador, de manera imperativa, ordena a unas entidades territoriales -en este caso los municipios- excluir de sus tributos a ciertos entes, está consagrando exenciones. Y lo está haciendo, además, contra la voluntad de las correspondientes entidades territoriales -pues consagra "prohibiciones"-, con lo cual lesiona abiertamente la garantía constitucional según

la cual ellas “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”. El legislador puede limitar la actividad de las entidades territoriales sin que ello implique detrimento a su autonomía, pero no puede hacerlo en términos tales que, a su vez, sobrepase sus propios límites, establecidos por el Constituyente.

Referencia: Expediente D-1120

Santa Fe de Bogotá, D.C., primero (1º) de agosto de mil novecientos noventa y seis (1996)

Me aparto de la decisión adoptada en esta oportunidad por la Corte, ya que, según pienso, al prohibir a los municipios gravar con impuestos municipales a determinados tipos de entidades o establecimientos, el legislador incurrió precisamente en la conducta censurada por el artículo 294 de la Constitución, a cuyo tenor “la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales”.

Es evidente que, si el legislador, de manera imperativa, ordena a unas entidades territoriales -en este caso los municipios- excluir de sus tributos a ciertos entes, está consagrando exenciones. Y lo está haciendo, además, contra la voluntad de las correspondientes entidades territoriales -pues consagra “prohibiciones”-, con lo cual lesiona abiertamente la garantía constitucional según la cual ellas “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses” (artículo 287 C.P.).

Dice la Corte, con razón, que tal autonomía no es absoluta, pues está limitada por la Constitución y por la ley. Pero, a no dudarlo, la ley, al establecer los límites a su cargo, está a su vez limitada por la Constitución. Y si hay una prohibición impuesta por la Carta a la ley, su desconocimiento por parte de ella no puede entenderse como legítimo ejercicio de la función legislativa.

En otros términos, el legislador puede limitar la actividad de las entidades territoriales sin que ello implique detrimento a su autonomía, pero no puede hacerlo en términos tales que, a su vez, sobrepase sus propios límites, establecidos por el Constituyente.

Estimo que la Corte ha debido mantener los principios por ella reconocidos y defendidos en la Sentencia C-177 del 29 de abril de 1996, de la cual tuve el honor de ser Ponente. La

distinción que ahora se introdujo, en consideración a las finalidades de los entes favorecidos, carece de validez frente a la tajante regla del artículo 294 de la Constitución.

Debo repetir una vez más que la bondad y conveniencia de los propósitos que persiga la norma legal examinada por la Corte no pueden ser jamás elementos definitivos para resolver si aquélla se aviene o se opone a la Constitución.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra