

C-467-93

Sentencia No. C-467/93

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Interpretación

La Corte, en ejercicio de su misión de guardiana, integral de los preceptos del Estatuto Supremo, debe en muchas ocasiones, actuar en una forma lo suficientemente amplia para interpretar las demandas de inconstitucionalidad, y algunas veces hacer verdaderos esfuerzos para desentrañar la intención del actor, todo ello con el fin de que no se desvirtúe el propósito para el cual se creó esta acción, que no es otro que permitir a cualquier ciudadano actuar en defensa de la Constitución.

TRANSITO CONSTITUCIONAL/CARENCIA DE OBJETO ACTUAL/SENTENCIA INHIBITORIA/NORMA DEROGADA

Si la acusación versa sobre vicios de fondo la confrontación ha de realizarse frente a la normatividad constitucional de 1991, pero si se relaciona con vicios de forma o extralimitación en el ejercicio de facultades extraordinarias, la preceptiva constitucional aplicable sería la Carta vigente al momento de expedirse los preceptos acusados, que para el caso bajo examen sería la Constitución de 1886 con las respectivas reformas. Sin embargo, no cree la Corte que en "todos los casos", pueda proceder de conformidad con dicho criterio, pues existen algunos, el que en verdad no justifica que se emita pronunciamiento de fondo, ya que no resulta lógico que se retire del orden jurídico lo que no existe, porque con antelación fue retirado o ha desaparecido por voluntad propia del legislador, al haber derogado o modificado los preceptos demandados. Se considera que ante situaciones como la anotada, resulta mas a tono con la función que le compete ejercer, declararse inhibida para decidir por carencia actual de objeto, cuando las normas acusadas fueron derogadas antes de que entrara en vigor el nuevo orden constitucional (7 de julio de 1991), y ello con el fin de permitir que si en un futuro se repite dicho mandato legal, la Corporación pueda, previa acusación ciudadana, o en forma oficiosa si es el caso, proceder a su confrontación frente a la Carta que hoy rige.

SENTENCIA INHIBITORIA

Al amparo de los preceptos constitucionales que hoy rigen, ya no es aceptable el argumento, que en algunas ocasiones se esgrimió, de que la Corte en ejercicio del control constitucional que le compete, no puede emitir fallos inhibitorios, sino decidir de fondo y en forma “definitiva” sobre los mandatos acusados, por la sencilla razón de que dicha expresión se abolió en los eventos a que se refieren los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 9 del artículo 241, que corresponden a aquellos casos en los que la Corte actúa a petición ciudadana, lo que significa que se permiten decisiones relativas sobre puntos exclusivamente tratados en la sentencia, al igual que declaraciones de inhibición. Tal criterio no es aplicable a los eventos en que esta Corporación ejerce el control constitucional en forma oficiosa (numerales 7, 8 y 10 ib, salvo cuando la Corte carece de competencia), pues ahí sí es su obligación constitucional pronunciarse de fondo, es decir, en forma definitiva y por una sola vez, ya que así lo exige la Carta.

NORMA DEROGADA/CARENCIA DE OBJETO ACTUAL

IMPUESTO PREDIAL

El impuesto predial es una imposición de carácter general pues opera sobre todas las clases de propiedad raíz acatando así el principio de igualdad como generalidad del tributo; es justo y equitativo pues quien posea mas predios o terrenos debe pagar más, además de otorgar un tratamiento mas favorable a la vivienda popular y la pequeña propiedad rural que sólo paga una tarifa mínima y es un impuesto progresivo ya que a mayor rango de avalúo debe corresponder una tarifa mayor.

AVALUO CATASTRAL

El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. Que la base gravable sea el valor del avalúo catastral o del autoavalúo, es tan sólo un parámetro que el legislador dentro de una política impositiva consideró como el mas apropiado, pues si la propiedad va a representar una base impositiva, lo mas lógico es que se le de un valor para tales efectos. Y el único valor real de una cosa es el precio que ésta tiene en el mercado.

AUTOAVALUO

La determinación de las cantidades de dinero con las que las personas deben contribuir con el fisco, no puede dejarse a la voluntad de los contribuyentes para que paguen lo que consideren justo o equitativo; de ahí que los impuestos sean coactivos; lo que sí es inevitable es que en la distribución de las cargas ha de tenerse en cuenta la sociedad como compuesta por diferentes estratos económicos, con el fin de valorar la capacidad económica del contribuyente, la cual se debe conciliar con el interés colectivo, para lograr de esta manera una medida impositiva justa y equitativa.

PRINCIPIO DE EQUIDAD/PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

En lo que respecta a la equidad en las contribuciones, esta Corporación la ha asociado al concepto de proporcional, principio que define así: “la igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionados a aquellas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta”. Para que una medida impositiva sea equitativa y justa ha de respetar el principio de igualdad de la carga entre los contribuyentes, es decir, que los mismos impuestos se paguen por todas las personas que se encuentren en idéntico supuesto de hecho.

IMPUESTO-Naturaleza

Los impuestos no son penas, sino obligaciones coactivas que nacen en virtud de la potestad impositiva del Estado y del deber de todo individuo de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

REF. : Expediente No. D-245

Normas acusadas: artículo 17 parcial y 23 parcial de la ley 14 de 1983, artículo 73 parcial de la ley 75 de 1986 y artículos 3 y 11 de la ley 44 de 1990.

Demandante: GONZALO MARTINEZ SANMARTIN.

Magistrado ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Acta No. 64

Santafé de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de octubre de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano GONZALO MARTINEZ SANMARTIN, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte declarar inexecutable el inciso tercero parcial del artículo 17 y el inciso primero y párrafo del artículo 23 de la ley 14 de 1983, el inciso primero y párrafos 1 y 2 del artículo 73 de la ley 75 de 1986 y los artículos 3 y 11 inciso primero de la ley 44 de 1990, por infringir distintos mandatos del Estatuto Superior.

A la demanda se le imprimió el trámite señalado en la Constitución y en la ley para procesos de esta índole y una vez recibido el concepto fiscal, procede la Corporación a resolver.

II. NORMAS ACUSADAS.

El texto literal de lo acusado es el que se subraya dentro de la disposición a la que pertenece:

Ley 14 de 1983

“Artículo 17. A partir del 1o. de enero de 1983, las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijadas por los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

Exceptúanse de la limitación anterior las tarifas para lotes urbanizables no edificados y para lotes urbanizables no urbanizados.

Lo anterior sin perjuicio de que las entidades territoriales conserven las tarifas y sobretasas que en la fecha de promulgación de la presente ley tengan establecidas así excedan en conjunto el doce por mil (12%0.). A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo.”

Parágrafo.”

“Artículo 23. En el caso de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales, cuando el avalúo catastral de los bienes inmuebles que tengan el carácter de activos fijos fuere superior al costo fiscal, dicho avalúo se tomará en cuenta para determinar:

- a) La renta o ganancia ocasional obtenida en su enajenación;
- b) La renta presuntiva.;
- c) Los patrimonios brutos, líquido y gravable;
- d) El avalúo de los bienes relictos.

Parágrafo 1o. Para los predios rurales el avalúo catastral señalado en los literales b), c) y d) sólo se tomará en el 75% de su valor.

Parágrafo 2o.”

Ley 75 de 1986

“Artículo 73. A partir de la vigencia de la presente ley, el sesenta por ciento (60%) del avalúo catastral de cada predio urbano o rural que se haya hecho o se haga de acuerdo con lo establecido en el artículo 5o. de la ley 14 de 1983, se denominará avalúo fiscal y sustituye el avalúo catastral para efecto de los impuestos de orden nacional.

Parágrafo 1o. En el caso de los predios rurales, si no se ha establecido el avalúo fiscal a que se refiere el inciso anterior, para efectos de los literales b), c) y d) del artículo 23 de la ley 14 de 1983, se tomará el setenta y cinco por ciento (75%) del avalúo catastral vigente”.

Parágrafo 2o. El impuesto predial y sobretasas se cobrarán sobre la totalidad del avalúo catastral.

Parágrafo 3o.”

Ley 44 de 1990

“Artículo 3o. Base gravable. La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado.”

“Artículo 11. Sistema de cobro. Los tesoreros municipales cobrarán y recaudarán el impuesto con destino a las corporaciones regionales, simultáneamente con el Impuesto Predial Unificado, en forma conjunta e inseparable, dentro de los plazos señalados por el municipio para el pago de dicho impuesto.

El impuesto recaudado será mantenido en cuenta separada y los saldos serán entregados mensualmente por los tesoreros a las corporaciones respectivas.”

III. LA DEMANDA.

El demandante dirige su argumentación, en primer término, a cuestionar la definición de “avalúo catastral” contenida en el artículo 7o. del decreto No. 3496 de 1983, normatividad que no acusa, y cuyo control constitucional -por tratarse de un decreto reglamentario- está sustraído a esta Corporación.

No obstante lo anterior, el actor expone una serie de razones que a su juicio justifican la inconstitucionalidad de las normas que se transcribieron en el acápite II de esta providencia, indicando los preceptos del Estatuto Superior que considera infringidos, motivos que a primera vista parecerían relacionarse únicamente con aspectos de conveniencia, que no de constitucionalidad. Empero, el Magistrado sustanciador interpretando globalmente la demanda, consideró que algunos de esos motivos tocaban asuntos constitucionales, pues cuando se trata de demostrar circunstancias tales como, por ejemplo, la justicia, equidad y proporcionalidad de un impuesto, la argumentación que se esgrime tiende en ciertas ocasiones a confundirse con su conveniencia. Tal es el caso que hoy se somete a estudio de esta Corporación.

- El artículo 58 consagra la función social de la propiedad, la que cumple cada predio de acuerdo con su naturaleza y uso racional. El comercio no es propiamente un uso racional, sino el mecanismo por el cual se transfiere el derecho a tal uso, hecho gravable que no ocurre cada año. En consecuencia “una ley que grave anualmente o con cualquier periodicidad el uso especulativo potencial, lo que hace es estimularlo en detrimento del uso

racional, máxime cuando el comercio inmobiliario no es una actividad ilícita que tenga desestímulos legales fuera del de gravar a quien vende por necesidad en lugar de a quien compra porque tiene capacidad económica”.

- El artículo 25, ya que “se favorece a quienes tienen muchas fuentes de renta en perjuicio de quienes no tienen sino su predio como fuente de trabajo estable e independiente”.

- El artículo 16, pues “el propietario que es inducido por estímulos o desestímulos tributarios a vender su predio, enajena con él no sólo el derecho a su uso racional. Además se le obliga a prostituir en una transacción monetaria.....valores que no es justo que se sacrifiquen por la presión de los impuestos”.

- El artículo 64, porque “impuestos anuales proporcionales a valores del mercado inmobiliario lo que promueven es que el trabajador agrario venda su tierra no a otro trabajador agrario sino a quien pueda pagar esos impuestos con recursos ajenos a los que la tierra misma genera dentro de una explotación racional que por naturaleza es incierta en cuanto a resultados materiales y económicos”.

- El artículo 95, ya que el ciudadano debe contribuir al financiamiento de los gastos del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

- El artículo 363, también resulta -a su juicio- claramente violado pues “un avalúo cuya base de referencia es el mercado inmobiliario es injusto e inequitativo como índice de la capacidad contributiva real, aún para efectos de la enajenación y para las contribuciones por valorización autorizadas por el artículo 317 de la Constitución.”

- El artículo 209, por que las entidades administrativas al evaluar la capacidad contributiva de los ciudadanos deben aplicar principios de justicia; y el artículo 13 pues el hecho de categorizar las ciudades en estratos socioeconómicos “puede servir para hacer mas eficiente un cobro pero no describe la realidad en forma justa, equitativa y progresiva”.

- El artículo 34, por cuanto “las rentas que produzca el uso racional de una propiedad son incalculables, menos aún impredecibles, en términos de una fracción del valor de ella en un mercado potencial. Como consecuencia se dan desproporciones entre el valor potencial y los tributos anuales reales. Quien dependa de esas rentas para pagar impuestos sobre la

propiedad no tiene sino dos alternativas: o enajenar el predio en todo o en parte, o acumular una deuda fiscal que en el evento de una venta o de una sucesión tienen todo el efecto de una confiscación cuya causa es la descrita: desproporción entre el tributo y la capacidad contributiva real”.

- Y para concluir manifiesta el actor que mientras la base para el pago de un impuesto sea injusta, la tarifa también lo es, “la función fundamental del Estado es aplicar principios de justicia, no acomodarse a una injusticia establecida ni calibrarla ni graduarla ni dosificarla con tarifas”.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público por intermedio de apoderada, se opone a la demanda instaurada, con los argumentos que se resumen así:

- Después de cuestionar la forma en que el actor estructura su demanda, expresa que no se vulnera ninguno de los cánones constitucionales citados por éste, pues la potestad impositiva del Estado no pugna con la función social de la propiedad. Además, es deber de toda persona contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, por tanto el deber de éste “de promover el derecho de los trabajadores agrarios al acceso de la propiedad, no impide que la misma sea objeto de tributos, tal y como lo prevé el artículo 317 de la Constitución”.

- No se violan los artículos 95-9 y 363 de la Carta, por cuanto la ley da a los predios urbanos un tratamiento distinto del que se aplica a los rurales, con el fin de garantizar los conceptos de “justicia y equidad” que rigen el sistema impositivo.

- Tampoco se infringen los artículos 209 y 13 de la Ley Suprema, pues la igualdad para efectos de los tributos “debe considerarse mas allá de una igualdad matemática”.

- En lo que respecta al artículo 34 constitucional, se dice que no resulta infringido por las normas acusadas pues “los impuestos no son penas a las que se refiere la Constitución” en dicho mandato, sino “obligaciones que nacen de la ley en virtud de la facultad impositiva reconocida al legislador y el mayor valor que surge como consecuencia de la inobservancia de sus normas no es equiparable ni por su origen, ni por su naturaleza, ni por sus finalidades con las penas que prohíbe el art. 34”.

- Finalmente señala que “el tributo surge de la ley y por consiguiente no es posible pretender un acuerdo de voluntades entre el Estado y los contribuyentes”.

V. CONCEPTO FISCAL.

Lo rinde el Procurador General de la Nación en oficio No. 224 de 23 de junio de 1993, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequibles los artículos 3 y 11 parcial de la ley 44 de 1990 y se inhíba para pronunciarse en relación con las partes acusadas de los artículos 17 y 23 de la ley 14 de 1983 y 23 de la ley 75 de 1986, por haber sido modificados unos y derogados otros.

En punto a la exequibilidad de los artículos 3 y 11 de la ley 44 de 1990, manifiesta el Procurador lo siguiente:

- El impuesto a la propiedad no tiene fundamento en su función social, pues si así fuera “el contribuyente al pagar su tributo se exoneraría de cumplirla, siendo ésta una de las barreras a la facultad impositiva estatal que por naturaleza es incondicionada”.

- El impuesto predial afecta el valor de los predios de acuerdo con el avalúo oficial establecido por las oficinas de catastro, “sin tener en cuenta las rentas que percibe su propietario y sin admitir que se resten los pasivos que afecten al predio objeto del gravamen”.

- El artículo 3o. acusado no infringe el 338 de la Constitución “por cuanto fija directamente uno de los elementos de la obligación tributaria que es la base gravable”, la cual ha sido factor de controversia, en razón de que “la ley tributaria muestra una tendencia a equiparar el avalúo catastral con el valor comercial de los predios, cuando los expertos han hecho notar que existe dificultad en utilizar parámetros similares para toda clase de propiedades sean éstas rurales o urbanas, residenciales o comerciales, nuevas y antiguas, siendo hecho notorio el crecimiento desordenado de nuestras ciudades”, lo que ha llevado a plantear una solución que la Procuraduría considera “sensata”, cual es sustituir el criterio anterior “por la legalización de la práctica administrativa del margen de seguridad según la cual los avalúos catastrales deben reflejar valores promedios alrededor del 60% del valor comercial del inmueble. Así, se pretende proteger a los propietarios de las fluctuaciones en los precios del mercado inmobiliario puesto que los avalúos masivos rigen para un periodo mas o menos

largo y las estadísticas inmobiliarias reflejan precios de ocasión”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

a) Competencia.

Por dirigirse la demanda contra disposiciones que son o han sido de leyes de la República, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo dispuesto por el numeral 4o. del artículo 241 de la Carta.

b) Fundamento de la acusación.

Ciertamente, como también lo advierte la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la demanda, a pesar de cumplir con las exigencias formales a que alude el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991, motivo por el cual se admitió, adolece de ciertas fallas de técnica en su estructuración, circunstancia que se presenta con alguna frecuencia en acciones de esta índole, debido a la falta de conocimiento jurídico por parte de quienes las instauran, pues como es sabido, la Constitución no exige al demandante requisito distinto al de demostrar la calidad de ciudadano y, en consecuencia, mal haría esta Corporación en señalar limitaciones o condicionamientos diferentes para su ejercicio. De ahí que la Corte, en ejercicio de su misión de guardiana, integral de los preceptos del Estatuto Supremo, debe en muchas ocasiones, actuar en una forma lo suficientemente amplia para interpretar las demandas de inconstitucionalidad, y algunas veces hacer verdaderos esfuerzos para desentrañar la intención del actor, todo ello con el fin de que no se desvirtúe el propósito para el cual se creó esta acción, que no es otro que permitir a cualquier ciudadano actuar en defensa de la Constitución.

Tan consciente es el demandante de su carencia de conocimiento de las disciplinas jurídicas que dejó constancia en la demanda de este hecho, al expresar: “La Corte sabrá excusar las faltas de erudición y de forma de quien no es un profesional del derecho e interpretar en su lenguaje el espíritu de justicia que lo anima”.

Por otra parte, considera la Corte que a pesar de la extensión de la demanda, ella gira en torno a un solo argumento para atacar en conjunto los preceptos legales que se citaron en el punto II de esta providencia, el que se puede concretar así: las normas impugnadas son

inconstitucionales por incluir el concepto de avalúo catastral, el cual se determina con base en el mercado inmobiliario, como patrón de referencia para fijar el valor del impuesto predial, pues dicho sistema no encaja dentro de los criterios de justicia, equidad y proporcionalidad que debe regir el sistema tributario, a la vez que atenta contra la función social de la propiedad, el acceso progresivo a la tierra, la capacidad contributiva de los ciudadanos, como también lo normado en los artículos 58, 25, 16, 64, 95-9, 363, 209, 13, 34, 29 y 83 de la Carta.

Observa la Corte, en primer término, que algunas de las disposiciones impugnadas dentro de este proceso, han desaparecido del ordenamiento jurídico, en algunos casos por derogatoria y en otros por modificación, como se verá en seguida:

En efecto, el artículo 17 de la ley 14 de 1983 que había sido codificado en el decreto 1333 de 1986 con el número de orden 186, fue modificado por el artículo 4o. de la ley 44 de 1990; el artículo 23 de la ley 14 de 1983 fue modificado por el artículo 71 del decreto 624 de 1989, el que a su vez fue reformado por el artículo 16 de la ley 49 de 1990; el parágrafo 1o. del artículo 23 de la ley 14 de 1983 fue derogado expresamente por el artículo 108 de la ley 75 de 1986; el artículo 73 de la ley 75 de 1986 fue modificado por los artículos 71 y 277 del decreto 624 de 1989, y posteriormente por el artículo 16 de la ley 49 de 1990.

Esta Corporación ha venido aceptando “en principio” su deber de fallar en los casos de demandas ciudadanas contra leyes o contra decretos leyes, a pesar de que las disposiciones acusadas hayan perdido vigencia, “con fundamento en el alto magisterio moral que le corresponde y dadas sus funciones de guardiana de la supremacía y de la integridad de la Carta, y porque la simple sustracción de materia no es óbice definitivo para que esta corporación deje de cumplir sus altas tareas”. (Sentencia C-416/92).

En reciente fallo (sentencia C-103 de marzo 11 de 1993), la Corte reiteró ese deber, cuando decidió pronunciarse de fondo sobre una disposición perteneciente al Estatuto Tributario que fue derogada por la ley 6 de 1992, con fundamento en que dicha norma aún continuaba produciendo efectos para “las relaciones obligacionales tributarias generadas bajo su vigencia durante los años de 1991 y 1992”.

Obsérvese que en esa ocasión este Tribunal se refirió expresamente a un precepto legal que fue derogado durante la vigencia del nuevo régimen constitucional, pero que aún continuaba

produciendo efectos. En el evento que hoy se somete a estudio se presenta una situación diferente, pues de las normas que se demandan algunas fueron derogadas y otras modificadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva Carta (7 de julio de 1991), además de que desde hace años no producen efecto alguno.

Cuando se presenta un evento de esta naturaleza surge en primer término una inquietud que consiste en determinar frente a cuál ordenamiento constitucional se debe examinar la norma legal demandada. Esta Corporación ha reiterado que si la acusación versa sobre vicios de fondo la confrontación ha de realizarse frente a la normatividad constitucional de 1991, pero si se relaciona con vicios de forma o extralimitación en el ejercicio de facultades extraordinarias, la preceptiva constitucional aplicable sería la Carta vigente al momento de expedirse los preceptos acusados, que para el caso bajo examen sería la Constitución de 1886 con las respectivas reformas.

Sin embargo no cree la Corte que en “todos los casos”, pueda proceder de conformidad con dicho criterio, pues existen algunos, como el presente, el que en verdad no justifica que se emita pronunciamiento de fondo, ya que no resulta lógico que se retire del orden jurídico lo que no existe, porque con antelación fue retirado o ha desaparecido por voluntad propia del legislador, al haber derogado o modificado los preceptos demandados.

Y en consecuencia cabe preguntar: ¿qué sentido tendría que la Corte en un fallo con alcances simplemente teóricos o puramente docentes, declarara la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una disposición legal que ya no existe, que es de por sí inaplicable por estar derogada, y que fue expedida bajo la vigencia de un régimen constitucional que también ha dejado de existir; qué efectos tendría tal pronunciamiento?.

El fallo de inexecutableidad, como se recordará, tiene por efecto propio excluir la disposición impugnada del orden jurídico, pero si ésta ha dejado de regir, no hay objeto sobre el cual pueda recaer la decisión de la Corte, pues la norma derogada o subrogada no está en condiciones de quebrantar la Constitución y mal haría la Corte en retirar de la normatividad jurídica lo que ya no existe, especialmente bajo las condiciones últimamente anotadas en el párrafo precedente.

En consecuencia, considera este Tribunal que ante situaciones como la anotada, resulta mas a tono con la función que le compete ejercer, declararse inhibida para decidir por carencia

actual de objeto, cuando las normas acusadas fueron derogadas antes de que entrara en vigor el nuevo orden constitucional (7 de julio de 1991), y ello con el fin de permitir que si en un futuro se repite dicho mandato legal, la Corporación pueda, previa acusación ciudadana, o en forma oficiosa si es el caso, proceder a su confrontación frente a la Carta que hoy rige.

De otra parte, debe agregarse que al amparo de los preceptos constitucionales que hoy rigen, ya no es aceptable el argumento, que en algunas ocasiones se esgrimió, de que la Corte en ejercicio del control constitucional que le compete, no puede emitir fallos inhibitorios, sino decidir de fondo y en forma “definitiva” sobre los mandatos acusados, por la sencilla razón de que dicha expresión se abolió en los eventos a que se refieren los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 9 del artículo 241, que corresponden a aquellos casos en los que la Corte actúa a petición ciudadana, lo que significa que se permiten decisiones relativas sobre puntos exclusivamente tratados en la sentencia, al igual que declaraciones de inhibición. Tal criterio no es aplicable a los eventos en que esta Corporación ejerce el control constitucional en forma oficiosa (numerales 7, 8 y 10 ib, salvo cuando la Corte carece de competencia), pues ahí sí es su obligación constitucional pronunciarse de fondo, es decir, en forma definitiva y por una sola vez, ya que así lo exige la Carta.

Sobre el tema que se ha venido tratando, considera la Corte que bien vale la pena traer a colación, en su parte pertinente, el interesante y completo estudio contenido en el salvamento de voto elaborado por el malogrado Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, doctor Manuel Gaona Cruz, que dejó consignado dentro del proceso constitucional No. 1094 y que dice así:

“2. Habría que determinar, cuáles serían los efectos de la inejecutabilidad de las normas derogadas o subrogadas declaradas contrarias a la Constitución si para el futuro o ex nunc, o si desde el momento en que se expidió la norma o ex tunc, o si aún desde el momento en que la disposición se convirtió en inconstitucional por efecto de alguna nueva norma de la Carta que haya determinado la declaratoria.

“3. Tendría también que establecerse cuál sería el efecto que se derivaría de declarar ejecutable o exequible una disposición ya derogada o subrogada por otra, pero encontrada como ajustada a la Constitución actual o a la de antes, según el criterio prevaleciente, y que afirmar, contra la lógica jurídica, que una norma legal inejecutable por estar derogada, revive

como ejecutable o exequible por el mero hecho de haber sido declarada constitucional”.

“4.- Y así sucesivamente”.

En este orden de ideas considera la Corte que en el caso sujeto a estudio, no hay ningún objeto para que se examinen las normas derogadas o modificadas antes de entrar en vigencia el nuevo régimen constitucional, pues de hacerse frente a un orden derogado habría que concluir necesariamente en un fallo que resultaría inocuo, y si se efectúa con el orden superior vigente lo sería igual. Por consiguiente el estudio se limitará a los artículos 3 y 11 inciso primero de la ley 44 de 1990, por ser los únicos vigentes.

d) Potestad impositiva de los municipios.

Dentro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no sólo a la Constitución sino también a la ley, tal como lo ha expresado esta Corporación. (Ver sentencia C-04, enero 14-93, Ponente Dr. Ciro Angarita Barón.) Sin embargo no se puede desconocer su total autonomía en lo que se refiere a la administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos.

En efecto, al leer el artículo 338 de la Carta que prescribe: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”, parecería deducirse una autonomía impositiva de los municipios. Sin embargo ésto no es así, pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo Ordenamiento que dispone: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 3.- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, recuérdese que dentro de las entidades territoriales se encuentran los municipios (art. 286 ib.).

Disposiciones que guardan conexidad con lo estatuido en el ordinal 4 del artículo 313 ibídem, que asigna a los Concejos la función de “Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

De otra parte es la misma Constitución la que establece el principio de legalidad de los impuestos, al consagrar en el artículo 150-12 como función del Congreso que ejerce por medio de ley “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales....”

Igualmente obsérvese que la Constitución de 1991, al igual que lo hacía la Carta de 1886, concede una especial protección a las rentas municipales al dejar consignado en el artículo 362, “Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, y en el 294 ib, señaló que “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

Así las cosas, para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa que autorice su creación, la que como es obvio debe adecuarse a la preceptiva constitucional. Una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en general de acuerdo con una política preconcebida, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, en esta última hipótesis salvo el caso de guerra exterior.

Decretado el impuesto en favor de los municipios, se convierte en renta de carácter municipal de su propiedad exclusiva, con las mismas prerrogativas de que goza la propiedad de los particulares y cuya distribución y utilización, como se anotó, únicamente le compete al municipio, lo que en verdad constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios.

e.- El impuesto predial.

El impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las leyes 1 y 4 de 1913 y 34 de 1920, consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los decretos legislativos 3185 y 4133; luego se expidió la ley 14 de 1983, denominada “de fortalecimiento de los fiscos municipales” en la que se regularon aspectos relativos a la formación y actualización del catastro, y se adoptaron medidas trascendentales en relación con este impuesto, al ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada, autorizar a los contribuyentes para autoavaluar sus inmuebles, etc.

Con la entrada en vigor de la ley 44 de 1990, normatividad de la cual forman parte los mandatos acusados, se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz, al fusionar el impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado “Impuesto Predial Unificado”, estableciéndose como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

El impuesto predial, además de ser una de las formas mas antiguas de tributación, es sin lugar a dudas, el rubro mas importante de los ingresos tributarios de los municipios.

La Carta Política les reconoce de manera exclusiva a tales entes territoriales la facultad de gravar la propiedad inmueble, con excepción de la contribución de valorización, la que puede ser impuesta por otras entidades, tal y como lo ordena el artículo 317 que textualmente reza: “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización”. Dicha renta municipal al igual que los demás impuestos municipales, como se ha reiterado, goza de protección constitucional, de manera que la ley no puede conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni efectuar recortes en relación con el impuesto predial.

f) Las normas acusadas.

Los impuestos son fundamentalmente coactivos y se recaudan como fondos generales que han de ser distribuidos presupuestalmente entre las diversas funciones del Gobierno, y a

pesar de que existen algunos impuestos con destino especial, este hecho no cambia la naturaleza del mismo como contribución general. A medida que el Estado crece y se aumentan las funciones públicas se van estableciendo nuevas necesidades que lo obligan a obtener más ingresos mediante la imposición, para financiar esa expansión de la actividad pública.

La Constitución Nacional no contiene disposición alguna que señale los sujetos, bienes, servicios, etc, sobre los cuales puede recaer un impuesto, salvo el caso de la propiedad inmueble, a la cual se refiere expresamente el artículo 317 de la Carta, y en el cual se le otorga facultad al municipio para gravarla, de manera que en los demás campos el legislador obra con cierta amplitud al seleccionar los tipos de impuestos posibles.

Sin embargo, el constituyente señaló claramente algunos principios que gobiernan el sistema tributario en general, al consagrar en el artículo 363: “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad”. Precepto que guarda íntima relación con el numeral 9o. del artículo 95 ibídem, que prescribe como un deber de la persona y el ciudadano “Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

De otra parte, el artículo 338 de la Carta ordena al legislador tributario establecer los sujetos activo y pasivo del impuesto, los hechos y bases gravables y las tarifas de los impuestos. En el artículo 3o. de la ley 44 de 1990, materia de acusación, se consagra precisamente uno de los elementos de la obligación tributaria, cual es la base gravable del impuesto predial unificado, que corresponde al avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado. Obsérvese cómo este mandato en lugar de contrariar la Carta se ajusta al contenido del artículo 338.

El avalúo catastral consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

Que la base gravable sea el valor del avalúo catastral o del autoavalúo, es tan sólo un parámetro que el legislador dentro de una política impositiva consideró como el más apropiado, pues si la propiedad va a representar una base impositiva, lo más lógico es que se le de un valor para tales efectos. Y el único valor real de una cosa es el precio que ésta tiene

en el mercado.

Sin embargo, el legislador no toma en forma absoluta este valor, como lo afirma el demandante, pues de acuerdo con la misma ley parcialmente acusada, la tarifa del impuesto predial debe ser fijada por los concejos municipales en forma “diferencial y progresiva” y oscilará entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo catastral; teniendo en cuenta los estratos socio-económicos, los usos del suelo, la antigüedad de la formación y actualización del catastro, además se contemplan normas especiales para la vivienda popular y la propiedad rural, como para los terrenos urbanizables no urbanizados y los urbanizados no edificados.

Cabe añadir que para efectos de fijar el avalúo catastral y de acuerdo con las normas que rigen la materia, los peritos oficiales efectúan previamente un estudio económico de la zona en donde está situado el predio que se pretende evaluar, para lo cual se analizan los puntos estratégicos, esquinas de importancia, interacción de vías, estratos comerciales, calidad de las aguas, riqueza del suelo, como también aquellos factores que inciden en el precio del terreno, tales como los materiales utilizados en la construcción, los acabados, la vetustez de los inmuebles, el estado de conservación, la ubicación, etc.

Ahora bien, frente al argumento del actor conviene precisar que la determinación de las cantidades de dinero con las que las personas deben contribuir con el fisco, no puede dejarse a la voluntad de los contribuyentes para que paguen lo que consideren justo o equitativo; de ahí que los impuestos sean coactivos; lo que sí es inevitable es que en la distribución de las cargas ha de tenerse en cuenta la sociedad como compuesta por diferentes estratos económicos, con el fin de valorar la capacidad económica del contribuyente, la cual se debe conciliar con el interés colectivo, para lograr de esta manera una medida impositiva justa y equitativa.

No se trata entonces aquí de adoptar una definición de justicia. Basta simplemente con exigir al legislador que previamente a la imposición de un tributo efectúe la valoración de la aptitud contributiva del sujeto gravado, para que la carga sea proporcional a su capacidad económica.

En lo que respecta a la equidad en las contribuciones, esta Corporación la ha asociado al concepto de proporcional, principio que define así: “la igualdad exige el mismo trato para los

entes y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionados a aquellas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta” (sent. C-094/93 Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández).

La igualdad en materia tributaria “no puede ser mirada desde el punto de vista jurídico-formal sino con criterio práctico, aunque no necesariamente matemático..... si el principio de igualdad fuera aplicado de un modo formalista al sistema tributario, este terminaría siendo inequitativo en la práctica..... Por eso la doctrina y la legislación han abandonado las tarifas proporcionales, sustituyéndolas por las progresivas que gravan mas fuertemente a quienes obtengan ingresos elevados..... La búsqueda de la equidad del sistema tributario ha conducido a establecer distintos regímenes de acuerdo con las peculiaridades de cada tipo de actividad productiva..... Unas veces, entonces, se sacrifica la igualdad jurídica en aras de la real; otras, se prescinde de ambas para buscar la realización de valores diferentes que, desde luego, interesan al bien común” (sent. 124 de septiembre 3 de 1987 Corte Suprema de Justicia).

Así las cosas para que una medida impositiva sea equitativa y justa ha de respetar el principio de igualdad de la carga entre los contribuyentes, es decir, que los mismos impuestos se paguen por todas las personas que se encuentren en idéntico supuesto de hecho.

Para efectos del artículo 95-9 de la Constitución ha de entenderse que todas las personas están obligadas a contribuir con el financiamiento de los gastos públicos e inversiones del Estado, atendiendo a su capacidad económica para hacerlo, es decir, de acuerdo con sus bienes y riquezas. No de otra manera se puede lograr la justicia y equidad que allí se predica.

El impuesto predial es una imposición de carácter general pues opera sobre todas las clases de propiedad raíz acatando así el principio de igualdad como generalidad del tributo; es justo y equitativo pues quien posea mas predios o terrenos debe pagar más, además de otorgar un tratamiento mas favorable a la vivienda popular y la pequeña propiedad rural que sólo paga

una tarifa mínima y es un impuesto progresivo ya que a mayor rango de avalúo debe corresponder una tarifa mayor.

Finalmente debe agregarse que el artículo 3o. de la ley 44 de 1990 tampoco lesiona el 363 de la Carta, pues lo que dicha norma preceptúa es que el “sistema tributario” se fundamente en principios de equidad, eficiencia y progresividad. El sistema está compuesto por el régimen tributario que adopta el legislador de acuerdo con una política preestablecida y en la cual bien pueden coexistir tipos impositivos proporcionales, progresivos, regresivos o de cualquiera otra índole, sin que por ello se pueda tachar el sistema de ineficiente o inequitativo. Sobre este punto, vale la pena reiterar la jurisprudencia expuesta por la Corporación en sentencia C-333/93 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz:

“A este respecto cabe subrayar que, dentro de ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los expresados principios, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva, fuerzan a reconocer al Legislador un espacio legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico los actualicen de la mejor manera. De otra parte, la complejidad del fenómeno fiscal, aunada a la naturaleza prevalentemente más de límites que de objetivos de los mentados principios, impiden que a partir de una sola ley o de un específico tributo pueda erigirse un juicio general sobre la totalidad del sistema tributario en lo que concierne a su equidad, eficiencia o progresividad, máxime si se tiene presente que estas calificaciones no pueden formularse sin tener en cuenta las varias leyes e instrumentos pertenecientes al sistema y a través de los cuales éste pretende configurar el diseño genérico de la entera materia tributaria.

Por tanto mal haría la Corte en afirmar respecto de un impuesto determinado si éste se ajusta con exactitud a tales principios, y menos en el caso de demanda, en el que no se acusa la creación en sí del impuesto predial, sino uno de los elementos de la obligación tributaria, cual es la base gravable.

Tampoco le asiste razón al demandante cuando se refiere a la violación del artículo 58 de la Carta, por que un impuesto que grave la propiedad raíz en nada altera la función social de la misma, que consiste en el deber que tienen los propietarios de contribuir con su ejercicio y provecho al bienestar social, para asegurar que se cumpla con la utilidad pública y el interés social definido por la ley. Además, es el mismo Constituyente quien autoriza en el artículo

317 la imposición de gravámenes que la afecten, con el fin de obtener recursos para los municipios.

Para concluir hay que aclarar al actor que los impuestos no son penas, sino obligaciones coactivas que nacen en virtud de la potestad impositiva del Estado y del deber de todo individuo de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. En cambio, la confiscación sí es una pena y consiste en “el apoderamiento de todos o parte considerable de los bienes de una persona por el Estado, sin compensación alguna”, sanción que la Constitución prohíbe en el artículo 34. (Sentencia de julio 29-65 Corte Suprema de Justicia).

- El artículo 11 de la ley 44 de 1990, en lo acusado, autoriza a los tesoreros municipales para cobrar y recaudar el impuesto con destino a las Corporaciones Regionales simultáneamente con el impuesto predial unificado, en forma conjunta e inseparable, dentro de los plazos señalados por el municipio para el pago de dicho impuesto.

Esta disposición no lesiona el Ordenamiento Supremo, pues simplemente se limita a consagrar una forma de cobro y recaudo de los impuestos antes citados, asignando tal función a los tesoreros municipales, quienes dentro de la organización municipal son las personas encargadas de manejar los fondos pertenecientes al erario público del municipio, y obviamente allí se incluyen las sumas correspondientes a los impuestos.

Adviértase cómo el precepto acusado no está creando una sobretasa o impuesto adicional al predial, sino señalando el procedimiento para el cobro y recaudo de los gravámenes existentes, destinados al sostenimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales.

En este orden de ideas, los artículos 3 y 11 en su inciso primero de la ley 44 de 1990, serán declarados exequibles por no infringir la Constitución.

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

RESUELVE:

PRIMERO. Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto con respecto al inciso 3 parcial del artículo 17 y el inciso 1 y el párrafo del artículo 23 de la Ley 14 de 1983 y el inciso 1 y los párrafos 1 y 2 del artículo 73 de la Ley 75 de 1986.

SEGUNDO. Declarar exequibles el artículo 3o. en su totalidad y el inciso primero del artículo 11 de la ley 44 de 1990.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

HERNAN ALEJANDRO OLANO GARCIA

Secretario General (E)