

Sentencia C-495/98

ENTIDADES TERRITORIALES-Inexistencia de soberanía tributaria

No existe en favor de las entidades territoriales una soberanía tributaria. 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. Lo anterior tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria y del principio de igualdad ante la ley, en virtud del cual, todas las personas tienen el derecho a estar sometidas a un mismo régimen tributario, es decir, que resulta ilegítimo que alguien pueda ser sujeto de exacciones diferentes según el lugar de su domicilio.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Contenido

El principio de autonomía de las entidades territoriales aparece afirmado en el sentido de que éstas tienen un derecho cierto sobre dichos recursos y rentas, lo cual implica que los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación, salvo cuando la Constitución le asigna al legislador la competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos. Cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades territoriales, éstas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO/AUTONOMIA FISCAL MUNICIPAL

La ley 14 de 1983 fortaleció los fiscos de las entidades territoriales al regular en un estatuto único lo concerniente a la tributación municipal y departamental. Específicamente en relación con el impuesto de industria y comercio, una de las principales fuentes de ingresos locales, el artículo 48 de dicha ley dispuso que la totalidad del incremento que se logre cada municipio

en el recaudo del referido impuesto, se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine una asignación diferente. En los términos en que está concebida la disposición no se aprecia desconocimiento de la autonomía fiscal municipal, porque ella toma en cuenta, con carácter determinante, la percepción y asignación de mayores ingresos por el recaudo del impuesto, según las previsiones del plan de desarrollo municipal, y sólo en defecto de éste se podrán destinar tales recursos a gastos de inversión. La destinación legal no es imperativa, es supletiva, y en esas condiciones no se vulnera el fuero municipal en el manejo de sus rentas.

IMPUESTO PREDIAL-Inconstitucionalidad por desconocimiento de autonomía municipal

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.

IMPUESTO A ESPECTACULOS PUBLICOS

El impuesto a los espectáculos públicos es un tributo de carácter nacional, con incidencia y aplicación en el orden territorial y al cual se le asigna una destinación específica. Tratándose de un impuesto nacional bien podía la ley establecer su utilización en los propósitos indicados, en virtud de que se propone el desarrollo de una política general del Estado que persigue la satisfacción de un interés público igualmente general.

GRAVAMEN A LOS CONCURSOS Y APUESTAS HIPICAS O CANINOS

Los ingresos que se obtengan en los concursos hípicos y caninos se destinarán exclusivamente, a la atención de los gastos de los servicios de salud y se distribuirán a los departamentos, distritos y municipios en la forma que indique el Gobierno. La fuente de la renta es el ejercicio de los monopolios de suerte y azar, cuya destinación coincide perfectamente con la señalada por el inciso 4 del art. 336, de la Constitución. De donde resulta que la norma parcialmente acusada, no hizo otra cosa que darle plena aplicación a un mandato explícito del constituyente de ineludible cumplimiento.

MULTA-Ingreso no tributario/MULTA DE TRANSITO-Destinación

MULTA POR INCUMPLIMIENTO DE ORDENES O REQUERIMIENTOS PARA URBANIZACION Y CONSTRUCCION DE VIVIENDA-Destinación

Las multas que se causen en razón del incumplimiento a las órdenes y requerimientos que expidan las autoridades competentes de los distritos y municipios en materia de urbanización y construcción de vivienda, ingresarán al tesoro de la entidad que las hubiere impuesto y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo. Dado que se trata de rentas nacionales, cedidas por la Nación a los organismos territoriales, con el fin de contribuir a la solución de las necesidades básicas de vivienda, lo cual constituye, por su naturaleza, una inversión social destinada a conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de sus destinatarios, es aplicable el criterio jurisprudencial ya reseñado, en el sentido de que en estos casos, la ley puede intervenir en la destinación de dichas inversiones.

MULTA POR INFRACCION A LAS NORMAS SOBRE URBANIZACION DE TERRENOS SIN LICENCIA

Las multas por infracción a las normas sobre urbanización de terrenos y construcción de viviendas sin licencia, ingresarán al tesoro municipal, distrital o departamental para la financiación de programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, si los hubiere. Desde un principio en la ley 9 de 1989 (art. 66), aparece el designio del legislador de crear una renta propia en favor de las entidades territoriales mencionadas. No es otro, el sentido que emplea esta norma al señalar que los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia podrán imponer sanciones urbanísticas y que el producto de las multas respectivas ingresará a los tesoros de los municipios, del Distrito Especial de Bogotá y de la Intendencia de San Andrés y Providencia. En tales circunstancias, es indudable que la norma acusada viola la autonomía de las referidas entidades territoriales. Por consiguiente será declarada inexecutable.

EMISION DE ESTAMPILLAS-Electrificación rural

Se autorizó a las asambleas departamentales por el término de 20 años para disponer la emisión de la estampillas pro-electrificación rural como recurso destinado a contribuir a la financiación de este tipo de obras en todo el país. Del contexto normativo acusado es fácil concluir que el propósito perseguido por el legislador esta dirigido a atender necesidades de interés público, porque busca contribuir a la solución de las carencias que afectan de manera

grave y general a todo el país, y cuya solución supone un beneficio por igual de toda la comunidad nacional, razón por la cual la percepción de los correspondientes ingresos busca satisfacer un gasto público social.

EMPRESAS GENERADORAS DE ENERGIA ELECTRICA-Transferencias

Dado que la contribución tiene una finalidad compensatoria, es constitucional que sus recursos se destinen a los proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental. Además dicha contribución tiene un respaldo constitucional adicional, en la medida en que todo lo concerniente a la defensa y protección del ambiente es asunto que concierne a los intereses nacionales en los cuales la intervención del legislador esta autorizada.

RECURSOS PARA FONDOS DE VIVIENDA-Inconstitucionalidad por desconocimiento de autonomía municipal

La destinación del porcentaje de los recursos corrientes de los municipios a los Fondos de Vivienda vulnera la autonomía de las entidades territoriales, por tratarse de recursos o rentas propios incorporadas a su patrimonio, sobre las cuales no puede disponer el legislador, según el art. 362 Superior.

AREAS DE INTERES PUBLICO-Adquisiciones

No cabe duda que los problemas ambientales tienen no sólo una dimensión territorial sino nacional e incluso internacional. Por consiguiente, sus soluciones comprometen el interés nacional. Es dentro de esta perspectiva que la norma, en parte acusada, declara de interés público la adquisición de tales áreas con arreglo a lo previsto en el art. 58 constitucional, en virtud de que los objetivos propuestos con la medida representan una necesidad de la Nación misma y cuyo logro requiere de la intervención del legislador al cual corresponde intervenir para controlar los factores de deterioro ambiental, planificar el manejo de los recursos naturales y garantizar su desarrollo sostenible.

El inciso 3 del artículo 184 de la ley 136 de 1994, que se demanda, impone a los municipios, atendida su población, la obligación de destinar un porcentaje de sus gastos de inversión para la capacitación de sus funcionarios. La medida, desde luego es loable, pero significa una intromisión indebida del legislador en el manejo de los ingresos y programas de los

municipios, que afecta de manera directa y sin justificación plausible el reducto mínimo de su autonomía fiscal, porque con tal determinación legal se les está imponiendo la forma y condiciones de la asignación de sus recursos.

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Naturaleza/CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Destinación

La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que esta representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública. Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una “imposición de finalidad”, esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia. La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.

PLUSVALIA-Naturaleza/PLUSVALIA-Destinación de recursos

La plusvalía tiene su fuente constitucional en el artículo 82 superior, conforme al cual, “las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística..” Al igual que la valorización esta especie de renta fiscal afecta exclusivamente a un grupo específico de personas que reciben un beneficio económico, con ocasión de las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas. La destinación que la norma acusada impone a los recursos que genera la plusvalía se considera razonable, proporcionada a la causa que le da origen y a la finalidad que con la inversión de sus ingresos se persigue, en la medida que comporta la ejecución de una variedad de actividades dirigidas a asegurar la ordenación del suelo, la creación y defensa del espacio público, el desarrollo de la infraestructura física, la ejecución de programas de renovación urbana, la conservación del patrimonio cultural y la implementación de decisiones encaminadas a mejorar la calidad ambiental y de la vida de los habitantes en las ciudades.

PEAJE TURISTICO-Destinación

La norma que establece un peaje turístico crea para los municipios un ingreso no tributario. La destinación impuesta por el legislador se encamina a la protección de construcciones y monumentos históricos, que aunque ubicados dentro del municipio hacen parte indudablemente del patrimonio histórico y cultural de la Nación, el cual constituye un componente de la identidad nacional. Dicho patrimonio por mandato constitucional esta bajo la protección del Estado (art. 72), lo cual implica la habilitación al legislador para dictar normas que conduzcan al logro de esta finalidad.

CESIONES GRATUITAS-Destinación

Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Es una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común. Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución.

Referencia: Expediente D-1968

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 257 (parcial) del Decreto 1344 de 1970; 48 de la Ley 14 de 1983; 6o. de la Ley 23 de 1986; 235 (parcial) del Decreto 1333 de 1986; 56 (parcial) de la Ley 9a. de 1989; 7o. de la Ley 44 de 1990; 21 (parcial) de la Ley 3a. de 1991; 9o. (parcial) de la Ley 6a. de 1992; 45 (parcial) y 111 (parcial) de la Ley 99 de 1993; 184 (parcial) de la Ley 136 de 1994; 77 (parcial) de la Ley 181 de 1995; 25 (parcial) de la Ley 300 de 1996; 37 (parcial), 85 y 104 (parcial) de la Ley 388 de 1997.

Actora: Marcela Tamayo Arango

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., septiembre quince (15) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir mediante sentencia los cargos formulados en la demanda del 29 de enero de 1998 por la ciudadana Marcela Tamayo Arango, contra las disposiciones de la leyes y decretos leyes de la referencia, con fundamento en la competencia que le otorga el artículo 241-4-5 de la Constitución Política.

I. ANTECEDENTES.

1. Normas Acusadas.

Se transcriben a continuación los textos normativos a que aluden los cargos de la demanda, destacando en negrilla los apartes específicamente acusados:

“Artículo 257. (Modificado por el artículo 112 de la Ley 33 de 1986). Las Asambleas Departamentales, los Consejos Intendenciales y Comisariales y el Concejo del Distrito Especial de Bogotá determinarán las participaciones que correspondan a las Direcciones Departamentales, Intendenciales y Comisariales de Tránsito, a los Municipios y al Distrito Especial de Bogotá por concepto de recaudo de multas que se causen por infracciones a las que se refiere el presente código.

“PARAGRAFO 1°. El recaudo por concepto de multas se destinará a planes de tránsito, educación y seguridad vial.

LEY 14 DE 1983

“Artículo 48. La totalidad del incremento que logre cada municipio en el recaudo del impuesto de industria y comercio por aplicación de las normas del presente capítulo, se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine otra asignación de estos recursos”.

LEY 23 DE 1986

“Artículo 6. El producido de la estampilla se destinará a la financiación exclusiva de

programas de instalación, mantenimientos, mejoras y ampliación del servicio de electrificación rural”.

DECRETO 1333 DE 1986

“Artículo 235. El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecuten la obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente”.

LEY 9ª. DE 1989

“Artículo 56.

(...).

“Las multas de que trata el numeral 9 del artículo 2 del Decreto Ley 78 de 1987 ingresarán al tesoro de la entidad que las hubiere impuesto y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes de zonas de alto riesgo”.

LEY 44 DE 1990

“Artículo 7º. Destinación del impuesto. Del total del impuesto predial unificado, deberá destinarse por lo menos un diez por ciento (10%) para un fondo de habilitación de vivienda del estrato bajo de la población, que carezca de servicios esenciales y para la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social”.

LEY 3ª. DE 1991

“Artículo 21. El patrimonio y los recursos de los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana estarán constituidos por:

“a) Al menos el cinco por ciento (5%) de los ingresos corrientes municipales, previsto en el artículo 1º de la Ley 61 de 1936. La cesión del IVA se entenderá como ingreso corriente municipal.

“b) El producto de las multas previstas en el artículo 66 de la Ley 9ª. De 1989;

(....)

LEY 6ª. DE 1992

“Artículo 9. En ejercicio del monopolio rentístico creado por el artículo 336 de la Constitución Política, establécese una tasa sobre los concursos hípico y caninos y de las apuestas mutuas sobre el espectáculo hípico canino de las carreras de caballo o canes, del uno por ciento (1%) sobre el volumen total de los ingresos brutos que se obtengan por concepto del respectivo juego, como único derecho que por estos concursos corresponda a la Empresa Colombiana de Recursos de Salud S.A. Ecosalud S.A., o a la entidad que señale el Gobierno para el efecto”.

“Tales ingresos se destinarán exclusivamente a los servicios de salud, y se distribuirán a los departamentos, distrito o municipio en la forma en que indique el gobierno”.

“Los impuestos, tasas y cualquier tipo de gravamen que se establezcan sobre los concursos o las apuestas hípicas o caninas, diferentes al impuesto nacional de ganancias ocasionales, sólo podrán ser de carácter departamental, distrital o municipal donde se realice dicha actividad y no podrán exceder con aquel, el dos por ciento (2%) del volumen total de los ingresos brutos que se obtengan por concepto del respectivo juego. En todo caso, tales ingresos estarán destinados exclusivamente a los servicios de salud”.

(...)

LEY 99 DE 1993

“Artículo 45. Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada total supere los 10.000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la comisión de regulación energética, de la manera siguiente:

“1. El 3% para las corporaciones autónomas regionales que tengan jurisdicción en el área donde se encuentra localizada la cuenca hidrográfica y el embalse, que será destinado a la protección del medio ambiente y a la defensa de la cuenca hidrográfica y del área de

influencia del proyecto”.

“2. El 3% para los municipios y distritos localizados en la cuenca hidrográfica, distribuidos de la siguiente manera:

“a) El 1.5% para los municipios y distritos de la cuenca hidrográfica que surte el embalse, distintos a los que trata el literal siguiente, y

“b) El 1.5% para los municipios y distritos donde se encuentra el embalse”.

“Cuando los municipios sean a la vez cuenca de embalse, participarán proporcionalmente en las transferencias de que hablan los literales a) y b) del numeral 2º. del presente artículo”.

“Estos recursos sólo podrán ser utilizados por los municipios en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental”.

“3. En el caso de las centrales térmicas la transferencia de que trata el presente artículo será del 4% que se distribuirá así:

“a) 2.5% para la corporación autónoma regional para la protección del medio ambiente del área donde está ubicada la planta, y

“b) 1.5% para el municipio donde está ubicada la planta generadora”.

“Estos recursos sólo podrán ser utilizados por el municipio en obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental”.

“PARAGRAFO 1º. De los recursos de que habla este artículo sólo se podrá destinar hasta el 10% para gastos de funcionamiento”.

“PARAGRAFO 2º. Se entiende por saneamiento básico y mejoramiento ambiental la ejecución de obras de acueductos urbanos y rurales, alcantarillados, tratamientos de aguas y manejo y disposición de desechos líquidos y sólidos”.

(...)

“Artículo 111. Decláranse de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales”.

“Los departamentos y municipios dedicarán durante quince años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos, de tal forma que antes de concluido tal período, haya adquirido dichas zonas”.

“PARAGRAFO.- Los proyectos de construcción de distritos de riego deberán dedicar un porcentaje no inferior al 3% del valor de la obra a la adquisición de áreas estratégicas para la conservación de los recursos hídricos que los surten de agua”.

LEY 105 DE 1993

ARTICULO 29. Sobretasa al combustible automotor. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 86 de 1989, autorízase a los Municipios, y a los Distritos, para establecer una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo.

PARAGRAFO. En ningún caso la suma de las sobretasas al combustible automotor, incluida la establecida en el artículo 6 de la ley 86 de 1989, superará el porcentaje aquí establecido.

LEY 136 DE 1994

“Artículo 184. Estímulos al personal. Mediante acuerdo los concejos municipales podrán facultar a los alcaldes para que, en casos excepcionales hagan el reconocimiento y pago de primas técnicas a los servidores municipales altamente calificados que requiera para el desempeño de cargos cuyas funciones demandan la aplicación de conocimientos técnicos, científicos o especializados”.

“Los municipios adelantarán programas que aseguren a sus servidores la capacitación necesaria para cumplir a cabalidad las nuevas responsabilidades de esta entidad territorial, procurando el aumento de su capacidad de gestión.

“Para estos efectos, a partir del año siguiente al de la vigencia de esta ley, los municipios con

una población superior a cien mil (100.000) habitantes, destinarán como mínimo una suma equivalente al uno por ciento (1%) de sus gastos de inversión, a la capacitación de los funcionarios municipales. Los demás municipios destinarán para ello, como mínimo una suma equivalente al dos por ciento (2%) de dichos gastos”.

LEY 181 DE 1995

“Artículo 77. Impuesto a espectáculos públicos. El impuesto a los espectáculos públicos a que se refiere la Ley 47 de 1968 y la Ley 30 de 1971, será el 10% del valor de la correspondiente entrada al espectáculo, excluidos los demás impuestos indirectos que hagan parte de dicho valor. La persona natural y jurídica responsable del espectáculo será responsable del pago de dicho impuesto. La autoridad municipal o distrital que otorgue permiso para la realización del espectáculo, deberá exigir previamente el importe efectivo del impuesto o la garantía bancaria o de seguros correspondiente, la cual será exigible dentro de las 24 horas siguientes a la realización del espectáculo. El valor efectivo del impuesto será invertido por el municipio o distrito de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de la presente ley.

(...)

LEY 300 DE 1996

“Artículo 25. Peaje Turístico. De conformidad con el artículo 313 de la Constitución Política, autorízase a los concejos municipales de aquellos municipios con menos de cien mil habitantes que posean gran valor histórico y cultural para que establezcan un peaje turístico, de acuerdo con el reglamento que para el efecto expida el respectivo concejo municipal. Tal peaje se podrá establecer en los accesos en los sitios turísticos respectivos”.

“Los concejos municipales podrán ejercer las autorizaciones que les otorga este artículos, previo concepto favorable emitido por Colcultura, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Concejo Superior de Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

“La tarifa que se establezca para el peaje no podrá superar un salario mínimo diario legal por vehículo de uso público o comercial y medio salario mínimo diario legal por vehículo de uso particular”.

“Los recursos que se recauden por concepto del peaje que se establece en este artículo,

formarán parte del presupuesto de rentas y gastos del municipio y se deberán destinar exclusivamente a obras de limpieza y ornato que conduzcan a preservar o mejorar los sitios, construcciones y monumentos históricos del municipio”.

LEY 388 DE 1997

“Artículo 37. Espacio Público en Actuaciones Urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter, así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad a lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley”.

“También deberán especificar, si es del caso, las afectaciones a que estén sometidos por efectos de reservas de terreno para construcción de infraestructura vial, de transporte, redes matrices y otros servicios de carácter urbano o metropolitano. Para las actuaciones que lo requieran como la urbanización en terrenos de expansión o la urbanización y construcción en terrenos con tratamientos de renovación urbana, deberán señalarse el procedimiento previo para establecer la factibilidad de extender o ampliar las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y la dotación adicional de espacio público, así como los procesos o instrumentos mediante los cuales se garantizará su realización efectiva y la equitativa distribución de cargas y beneficios derivados de la correspondiente actuación”.

“Artículo 85. Destinación de los Recursos Provenientes de la Participación. El producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos se destinará a los siguientes fines :

“1. Compra de predios o muebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.

“2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.

“4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistema de transporte masivo de interés general.

“5. Actuaciones urbanísticas en macroproyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.

“6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.

“7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como desarrollo incompleto o inadecuado.

“Parágrafo. El plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías”.

“Artículo 104. Sanciones Urbanísticas. El artículo 66 de la Ley 9a. de 1989, quedará así: Las infracciones urbanísticas darán lugar a la aplicación de las sanciones que a continuación se determinan, por parte de los alcaldes municipales y distritales y el gobernador del departamento especial de San Andrés y Providencia, quienes las graduarán de acuerdo con la gravedad de la infracción y la reiteración o reincidencia en la falta, si tales conductas se presentaren:

“1o. Multas sucesivas que oscilarán entre cien (100) y quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos no urbanizables o parcelables, además de la orden policiva de demolición de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994”.

“En la misma sanción incurrirán quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos afectados al plan vial, de infraestructura de servicios públicos domiciliarios o destinados a equipamientos públicos”.

“Si la construcción, urbanización o parcelación se desarrollan en terrenos de protección

ambiental, o localizados en zonas calificadas como de riesgo, tales como humedales, rondas de cuerpos de agua o de riesgo geológico, la cuantía de las multas se incrementarán hasta en un ciento por ciento (100%) sobre las sumas aquí señaladas, sin perjuicio de las responsabilidades y sanciones legales a que haya lugar”.

“2o. Multas sucesivas que oscilarán entre setenta (70) y cuatrocientos (400) salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para esta actuaciones, sin licencia, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994”.

“En la misma sanción incurrirán quienes demuelen inmuebles declarados de conservación arquitectónica o realicen intervenciones sobre los mismos sin la licencia respectiva, o incumplan las obligaciones de adecuada conservación, sin perjuicio de la obligación de reconstrucción que más adelante se señala, así como quienes usen o destinen inmuebles en contravención a las normas sobre usos del suelo”.

“3o. Multas sucesivas que oscilarán entre cincuenta (50) y trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales, para quienes parcelen, urbanicen o construyan en terrenos aptos para estas actuaciones, en contravención a lo preceptuado en la licencia, o cuando ésta haya caducado, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de servicios públicos domiciliarios, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994”.

“En la misma sanción incurrirán quienes destinen un inmueble a un uso diferente al señalado en la licencia, o contraviniendo las normas urbanísticas sobre usos específicos”.

“4o. Multas sucesivas entre treinta (30) y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales, para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y demás bienes de uso público, o los encierren sin la debida autorización de las autoridades municipales o distritales, además de la demolición del cerramiento y la suspensión de servicios públicos, de conformidad con lo señalado por la Ley 142 de 1994. Esta autorización podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde”.

“En la misma sanción incurrirán quienes realicen intervenciones en áreas que conformen parte del espacio público, sin la debida licencia o contraviniéndola, sin perjuicio de la obligación de restitución de elementos que más adelante se señala”.

“5o. La demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia”.

“Parágrafo 1o. Sin dentro de los plazos señalados al efecto los infractores no se adecuan a las normas, ya sea demoliendo las obras realizadas en terreno no urbanizables o parcelables, solicitando la licencia correspondiente cuando a ello hubiere lugar o ajustando las obras a la licencia, se procederá por la autoridad competente a la imposición de nuevas multas sucesivas, en la cuantía que corresponda teniendo en cuenta la reincidencia o reiteración de la conducta infractora, sin perjuicio de la orden de demolición, cuando a ello hubiere lugar y la ratificación de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios”.

“Parágrafo 2o. El producto de estas multas ingresará al tesoro municipal, distrital o del departamento especial de San Andrés y Providencia, y se destinará a la financiación de programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, si los hubiere”.

II. LA DEMANDA.

Considera el actor que los segmentos normativos contra los cuales dirige la acusación violan los artículos 1, 287 y 359 de la Constitución Política.

Invocando la doctrina de esta Corporación contenida, entre otras, en las sentencias C-517/92, 467/93, 520/94, 219/97, estructura el concepto de la violación bajo la idea de que se trata de regulaciones normativas que en relación con rentas propias de las entidades territoriales establecen destinaciones específicas, y que desconocen, además, el principio de la autonomía fiscal de dichas entidades, según el cual éstas pueden determinar la forma como dichas rentas deben ser invertidas, según lo demande la satisfacción de los intereses regionales y locales.

Destaca la Corte los siguientes apartes de la demanda de la actora:

“No son pues, en consecuencia, criterios admisibles para la asignación específica de recursos por parte del legislador, entre otros:

“1 El supuesto despilfarro de los Municipios. Lo Corte no admite como principio de hermenéutica constitucional la desconfianza institucional en estos entes. (Salvamento de voto a la sentencia C-520 de 1994)”.

“2. La adecuación de la finalidad perseguida por la destinación forzosa a los postulados constitucionales. De esta forma, las asignaciones para salud, educación, vivienda digna, etc. si no se encuentra dentro de las causales reseñadas no se tienen como injerencias permitidas”.

“Los apartes de las normas y las normas demandadas son una clara vulneración al principio de la autonomía fiscal contenido en las normas de la Constitución ya aludidas, como quiera que en ninguno de los casos es permisible afirmar que el desconocimiento de esos porcentajes pondría en riesgo la economía nacional o el orden público del país, y mucho menos que se encuentra autorización de raigambre constitucional”.

“La situación se torna particularmente dramática, cuando además de la destinación forzosa de los ingresos propios, se comprometen cifras tan importantes del presupuesto como lo hacen las disposiciones atacadas de las Leyes 3 de 1991, 99 de 1993 y 136 de 1994, quedando la entidad territorial prácticamente sin margen de acción”.

“No es para nadie un secreto que son las autoridades del Municipio, y no el legislador, quienes mejor conocen las necesidades de la comunidad; fue precisamente el Alcalde quien inscribió su plan de gobierno, con el que a la postre resultó victorioso en la contienda electoral, en donde consignó las esperanzas del electorado; son los concejales quienes pueden apreciar, evaluar y decidir respecto de las necesidades de sus comunidades, vertiendo sus conclusiones en los planes de desarrollo y en los acuerdos de presupuesto; son ellos y únicamente ellos quienes pueden gestionar sus intereses, estando la actuación del legislador conminada a trazar pautas o directrices”.

(...)

“La vigencia de las normas que son objeto de esta acción convierte el principio de la autonomía municipal es quimera, al reemplazar el poder de decisión de las autoridades municipales, por la facultad uniformadora y adoctrinante del Congreso de la República”.

“Son las comunidades y sus dirigentes quienes tienen la facultad constitucional de decidir que hacer con sus propios dineros”.

III. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS.

1. Ministerio de Desarrollo Económico.

El Ministerio de Desarrollo Económico solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas, con base en los siguientes argumentos:

- La autonomía fiscal de las entidades territoriales es relativa, dado que tiene como marco o referente necesario la Constitución y la ley. Por lo tanto, a estas normas superiores debe ajustarse la competencia de los Concejos Municipales y Distritales para votar los tributos y los gastos locales.
- La prohibición del artículo 359 Superior sobre la destinación específica de las rentas se refiere a los ingresos públicos del orden nacional y no a los que corresponden a las entidades territoriales. En tal virtud, la acusación por este aspecto es inadmisibile.
- Los recursos a que se refieren las normas acusadas se destinan por las entidades territoriales a cumplir las finalidades sociales a que se refiere el artículo 366 de la Constitución, vale decir, a lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, propósitos que corresponden a los fines del Estado Social de Derecho.
- En lo referente a la acusación contra el artículo 37 de la ley 388/97, que trata de las cesiones gratuitas que en desarrollo de la actividad urbanizadora deben hacer los propietarios de inmuebles para fines de interés colectivo, considera que la norma no regula ni se refiere a un impuesto. De otra parte, conforme al artículo 311, en concordancia con el art. 82 Superior, le corresponde al municipio la ordenación de su territorio, y para ello puede expedir reglamentaciones que regulen las referidas cesiones.
- En cuanto a la censura contra el artículo 85 de la ley 388/97, que alude a la destinación de los recursos por las entidades locales derivados de la participación en el producto de la plusvalía por la actividad urbanística, se observa que dicha participación es de creación constitucional expresa y directa (art. 82 C.P.) y es un instrumento para hacer efectivo el derecho colectivo a la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso

común. Por lo tanto, el legislador es competente para señalar la destinación de los recursos que genere esa renta.

2. Ministerio de Justicia y del Derecho.

El ciudadano interviniente en favor del Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó a la Corte declarar exequibles las normas acusadas, con arreglo a las siguientes consideraciones sustentadas, en parte, en las sentencias C-517/92, C-04/93 y C-040/93:

La Constitución subordina el poder tributario de las entidades territoriales a la ley, en “desarrollo del principio de unidad nacional consagrado en el artículo 1o”.

“En cuanto a la violación del artículo 359 de la Constitución Política, no se presenta en estos casos ya que no se trata de rentas de carácter nacional sino de recursos regionales tanto en su percepción como en su utilización, en consecuencia, nada impide que se le asigne una destinación específica, además no constituye un ingreso corriente de la Nación y no forma parte de ningún presupuesto nacional”.

(...)

“De otra parte si tenemos en cuenta que la finalidad del artículo 359 de la carta era la de aumentar los ingresos corrientes del presupuesto nacional para que el monto de la participación a las entidades territoriales sea mayor, es claro que no tiene ningún sentido prohibir a las autoridades competentes que creen rentas municipales o departamentales de destinación específica”.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronuncia sobre los cargos de la demanda, con respecto a cada norma acusada, en los siguientes términos:

a) Multas.

Tanto en el orden nacional como en el territorial las multas constituyen un ingreso no tributario.

La destinación especial de las multas debe ser objeto de decisión por parte de las entidades

territoriales. En efecto:

Dado su carácter sancionatorio, es decir, en la medida en que son cobradas por la comisión de una falta, parecería razonable que en cualquier orden territorial el recaudo proveniente de la multa tuviera como destinación la actividad o sector en que aquella se genera, dentro de una política de prevención de la misma. Esta solución se desprende de la sentencia C-280/96 de la Corte, que alude a la destinación de multas originadas en faltas disciplinarias para actividades de bienestar de los servidores públicos. No obstante, igualmente la multa podría destinarse a finalidades de orden preventivo, para desestimular la comisión de las faltas que lo originan.

b) Impuestos y destinación de algunos porcentajes de ingresos propios.

“El impuesto de industria y comercio, la estampilla, el impuesto predial, el porcentaje de ingresos corrientes para fondos de vivienda de interés social, el porcentaje de gastos de inversión destinado a la capacitación de los funcionarios municipales y las transferencias del sector eléctrico hacen parte de lo que la Corte Constitucional denominó fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales, sin que la definición de su destinación específica afecta algún interés nacional. Por tal razón, la Corte debe reiterar lo sostenido en la sentencia C-219 de 1997, respecto de tales fuentes de financiación”.

c) Rentas provenientes del monopolio restístico.

En cuanto a las rentas provenientes del monopolio rentístico a que refiere el artículo 9o. de la ley 6a. de 1992, entiende el Ministerio que, “como la destinación de las rentas de estos monopolios ya esta definida constitucionalmente, la reiteración de la destinación mencionada por parte del legislador, no se relaciona con el principio de la autonomía de las entidades territoriales y, en consecuencia, no viola el principio al que se alude”.

d) Tasas.

Las tasas constituyen un ingreso no tributario, tanto en el orden nacional como de las entidades territoriales, con el cual se busca sufragar un determinado servicio público, de modo que su destinación especial constituye un elemento propio de la misma.

Es de observar, que el señalamiento de la destinación tributaria no se agota en la ley, porque

precisamente, como consecuencia del principio de autonomía de las entidades territoriales, éstas a través, de los órganos de representación popular competentes concretan los elementos de dicha destinación.

Entendido de esta forma el ejercicio complementario de la función tributaria por las naciones y las entidades territoriales, la destinación que establece el artículo 25 de la ley 300 de 1996 tiene un carácter genérico que no se opone a la destinación específica o concreta que debe realizar el respectivo municipio.

e) Impuestos nacionales.

El impuesto de espectáculos públicos es un tributo del orden nacional, si se atiende a la historia de su consagración y evolución legislativa. Por consiguiente, “no se viola el principio de autonomía de las entidades territoriales, en la medida en que el impuesto de espectáculos públicos no es del orden territorial”. Sin embargo, en relación con el deporte lo previsto en el segmento acusado del artículo 77 de la ley 181 de 1995, “contraría el ordenamiento constitucional en lo que se refiere al sistema unificado de distribución de recursos previsto constitucionalmente”.

f) Contribución de valorización.

Según los términos del artículo 235 del decreto 1333 de 1986, la valorización no tiene el carácter de un impuesto, tasa o contribución parafiscal. Es una contribución especial, tal como lo reconoció la Corte Constitucional en sentencia C-545 de 1994. Por esta razón, su naturaleza no cambia de acuerdo con el ámbito nacional o territorial en que se cause.

La norma demandada no vulnera la autonomía de las entidades territoriales porque la destinación de la contribución de valorización “no deviene de su definición legal, sino de su propia esencia, razón por la cual cuando el legislador ordinario o extraordinario se refiere a la mencionada destinación, lo que hace es limitarse a reiterar una característica de la contribución, sin la cual devendría en otro tributo distinto como lo sería, por ejemplo, el impuesto”.

g) La tasa del combustible automotor.

En cuanto a la destinación de la sobretasa al combustible automotor para la ejecución de

proyectos de transporte urbano, a que alude el artículo 29 de la ley 105 de 1993, debe tenerse en cuenta que fue declarado exequible por la Corte en sentencia C-084/93 cuando se analizó el artículo 5 de la ley 86 de 1989.

La destinación específica de cierta proporción de los ingresos de los departamentos y municipios, prescrita por el inciso segundo del artículo 111 de la ley 99 de 1993, para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua a los acueductos municipales y distritales, es un gasto relevante no sólo para estas entidades, sino también para la Nación.

Según la sentencia C-534/96 de la Corte Constitucional, lo relativo a la materia ambiental, dentro del cual se involucra todo lo concerniente a la preservación de los recursos naturales, es asunto que toca con los intereses nacionales y no con lo estrictamente regional o local.

i) Compensación ambiental.

Las rentas a que alude el artículo 45 de la ley 99 de 1993, no es un impuesto de las entidades territoriales, en la medida en que no se autoriza su establecimiento por los municipios y distritos para que sufraguen los gastos generales de su competencia, “sino que son una compensación ambiental establecida por la ley con el objeto de remediar parcialmente los costos ambientales generados por la actividad que cumplen las empresas generadoras de energía hidroeléctrica”.

“En la medida en que se trata de una compensación ambiental, lo lógico es que las rentas consecuencia de la misma tengan como destinación prioritaria los proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental, descritos en los respectivos planes de desarrollo”.

j) La plusvalía.

En cuanto a la plusvalía debe señalarse que es una especie de renta tributaria distinta de los impuestos, tasas, y de las contribuciones parafiscales y de valorización, como se desprende de la regulación contenida en el artículo 74 de la ley 388 de 1997.

La destinación ordenada en este caso tiene sustento en el artículo 82 de la Constitución, “razón por la cual la destinación prevista en la ley 388 es, igual que acontece en el caso de valorización, una reiteración de la destinación ya definida constitucionalmente. En tal sentido, no se menoscaba la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que las

mismas pueden disponer de sus rentas endógenas, de acuerdo con sus propias reglas, cuando la destinación no esta definida constitucionalmente y no afecta la estabilidad macroeconómica de la Nación”.

“Como se menciona en el caso de la contribución de valorización, la autonomía de las entidades territoriales, en lo que se refiere a la participación en la plusvalía, se traduce en la expedición de las reglas específicas que sobre la materia se requieran en la respectiva entidad territorial y en la capacidad para adoptar autónomamente las decisiones administrativas que generan la plusvalía, esto es, los eventos a los que alude el artículo 74 de la ley 388 de 1997”.

“Fue precisamente por su especialidad tributaria y por su importancia para el desarrollo urbano equitativo que se definieron sus elementos principales en la misma constitución política. Si fuera un impuesto, sobraría su regulación constitucional y lo procedente hubiera sido dejar la materia a la regulación por parte del legislador ordinario”.

“En tal sentido, los fines a los que se destinan los recursos provenientes de la plusvalía, definidos legalmente por el artículo 85 demandado, no deben entenderse como taxativos, en la medida en que dentro de los conceptos mencionados, desarrollo integral del espacio urbano y del espacio público urbano, se pueden enmarcar otras hipótesis distintas”.

k) Cesiones gratuitas en desarrollo de actividades urbanística por particulares.

El artículo 37 de la ley 388 de 1997, sobre las cesiones gratuitas que deben hacer propietarios de bienes inmuebles con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, corresponde a una materia regulada por la ley 9 de 1989 que ya fue analizada por la Corte en la sentencia C-295 de 1993. En tal virtud, pide el Ministerio ratificar el criterio que en ese momento fue expuesto.

IV. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

La ciudadana Laura Palacios intervino en el proceso para defender la constitucionalidad del aparte acusado de los arts. 37 y 85 de la ley 388/97 y, en tal virtud, expuso:

“En lo referente a la parte acusada del artículo 37 parece haber una doble confusión de la parte demandante: por una parte, trata las cesiones gratuitas que los propietarios de

inmuebles deben hacer en desarrollo de actuaciones urbanísticas como si fueran impuestos o rentas municipales. Por la otra, olvida que cuando se urbaniza un predio es indispensable que este proceso se ajuste a las exigencias del ordenamiento territorial, que incluyen justamente la destinación de espacios para vías locales, equipamientos colectivos y en general espacio público (texto acusado), Ahora bien, ordenamiento del desarrollo de su territorio es una de las responsabilidades que le asigna a los municipios el citado artículo 311”.

“La parte demandante acusa en su totalidad el artículo 85 de la ley 388 de 1997. De nuevo, parece haber una confusión conceptual entre la participación en plusvalía y las rentas o ingresos tributarios de los municipios. Esa equivalencia no es cierta, por que en la participación es la plusvalía es de creación constitucional directa (artículo 82 de la C.P.) y se constituye en un instrumento para hacer efectivo el derecho colectivo a la protección de la integridad del espacio público y su destinación al uso común que prevalece sobre el interés particular. El mismo artículo otorga al estado dos medios para el logro de ese fin: la participación es la plusvalía ya citada y la regulación del espacio aéreo urbano”.

“Es de anotar que la asignación a los municipios y distritos de los recursos provenientes de la participación en la plusvalía es obra de la misma ley 388”

V. INTERVENCION DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO TRIBUTARIO.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario, invitado por la Corte a exponer su criterio sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, luego de abordar el análisis de la evolución histórica del principio de la autonomía de los entes territoriales, y de su regulación normativa en la Constitución de 1991, se refirió en concreto a los cargos de la demanda, en los siguientes términos:

- Parágrafo 1o. del art. 257 del decreto ley 1344 de 1970. (Código Nacional de Tránsito, modificado por la ley 33 de 1986).

Las multas que se originen por la infracción a las normas de tránsito constituyen un ingreso no tributario. Una vez causadas, pertenecen a los departamentos; por lo tanto, “la ley no tiene competencia para imponerles una destinación específica. Donde, además, la destinación se impuso en la norma posterior y no en la norma de 1970 que autorizó originalmente las sanciones”. Se propone la inexequibilidad de la norma.

- Artículo 48 ley 14 de 1983.

- Artículo 6, ley 23 de 1986.

La ley 23 fue incorporada en el decreto 1222 de 1986, arts. 171 a 175.

El artículo primero de la ley 23, que corresponde al 171 del decreto 1222, autorizó a las Asambleas para crear una estampilla como recurso para contribuir a la financiación de la electrificación rural.

“El Instituto no encuentra que, dentro de la normatividad de 1986, se violara la autonomía departamental, pues no se impone una obligación sino se concede una facultad para cuyo uso se ponen unas condiciones ..”.

Como en relación con la renta cuya creación se autoriza a las Asambleas no se precisa si es nacional o local, debe entenderse, como lo ha señalado la Corte en caso de duda, que es local.

“Siendo una renta departamental bien puede tener una destinación específica porque la prohibición del art. 359 se refiere únicamente a las rentas nacionales, con el objeto de que al crearlas no se disminuya la base del situado fiscal”.

- Artículo 235 del decreto 1333 de 1986.

“La contribución de valorización, que es, por antonomasia la contribución, está destinada aquí y en todo el mundo a financiar la ejecución de obras de beneficio local y, de acuerdo con la teoría general, se distingue de los impuestos, en que representa un traslado de la propiedad privada a la pública con un beneficio potencial -y por lo tanto no necesariamente cierto- a las personas cuyas propiedades se benefician por una obra”.

En éstas condiciones encuentra el Instituto que la disposición que ordena destinar su producido exclusivamente al objeto para el que fueron decretadas no significa sino apenas la definición normal del fenómeno tributario que, en sí misma, desde cuando las contribuciones son aceptadas por la Constitución, no puede ser violatoria de la Carta.

No obstante, si se tiene en cuenta que el tributo una vez causado forma parte del patrimonio

de las entidades territoriales, su manejo corresponde a dichas entidades en aplicación del principio de autonomía. Por consiguiente se propone una inexequibilidad condicionada.

- Artículos 56 de la ley 9 de 1989 y 7 de la ley 44 de 1990.

Estas normas deben ser declaradas inexequibles, porque rompen el reducto mínimo de la autonomía. En efecto, la primera de ellas ordena que las multas que pueden imponer las entidades territoriales por infringir diferentes normas se destinen a la financiación de programas de reubicación de los habitantes en zona de alto riesgo, y la segunda asigna una destinación especial de un porcentaje del impuesto predial.

- Artículo 21, ley 3a. de 1991.

La ley 3 de 1991 creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y autorizó con arreglo al art. 17 a algunas entidades territoriales para crear un fondo con cargo al cual se debía atender el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social y dar aplicación a la ley de reforma urbana.

El art. 21 de dicha ley, simplemente se refiere a la composición del patrimonio y los recursos del fondo de vivienda de interés social y reforma urbana que es facultativo de dichas entidades, crear o no.

El ICDT considera que las disposiciones normativas acusadas son inconstitucionales, si se tienen en cuenta las siguientes razones:

- “Los recursos establecidos por el art. 1 de la ley 61 de 1936 por las siguientes razones: esa norma dispuso que los municipios debían destinar un porcentaje determinado de sus ingresos, que tenía una tarifa progresiva de acuerdo con el volumen de los presupuestos, y que hoy se aplicaría con la máxima tasa, en razón de la devaluación monetaria, para la construcción de viviendas adecuadas para los trabajadores. De acuerdo con la teoría de la Corte Constitucional, que el Instituto comparte, el valor total del presupuesto y la destinación de sus fondos pertenece al llamado reducto mínimo, pues en él es imposible determinar qué rentas se destinan a cada uno de los programas previstos y, por consiguiente, conjuga todas las rentas, endógenas o exógenas; además, la elaboración y aprobación del presupuesto es una función propia de Asambleas y Concejos que pueden ejecutar sin necesidad de

autorización de ninguna especie. La ley no tiene competencia para obligar a las entidades territoriales a dar destino de ninguna naturaleza a sus rentas ni a sus presupuestos”.

- “Las multas de que habla el art. 66 de la ley 9 de 1989 (hoy modificado por el art. 104 de la ley 388 de 1997) se pueden imponer por el Intendente de San Andrés y Providencia y por los Alcaldes cuando se cometan faltas en los trámites burocráticos necesarios para la construcción de edificios; en su párrafo ese artículo impone a San Andrés, al Distrito Especial de Bogotá y a los Municipios la obligación de destinar esos dineros a la financiación de programas de reubicación de los habitantes de las zonas de alto riesgo. Como puede observarse, la norma acusada lo único que hace es permitir que esas multas vayan a un fondo, para lo cual el Municipio no requiere autorización alguna”.

“En cambio, el párrafo del artículo 66 de la ley 9 de 1989 no tenía competencia para obligar a los municipios, y a San Andrés y Providencia para destinar una parte de sus recursos a un fin determinado, por más altruista que fuera, consideración que se hace más evidente cuando el texto legal dice que: El producto de esas multas ingresará al tesoro municipal del Distrito Especial de Bogotá o la Intendencia de San Andrés y Providencia”.

“De suerte pues que las dos normas que disponen de los fondos de las entidades territoriales son inconstitucionales, así la norma que permite llevarlas a un fondo especial no lo sea”.

- Artículo 9, ley 6a. de 1992.

La norma establece una tasa sobre los concursos hípicos o caninos y sobre las apuestas mutuas en tales espectáculos en favor de Ecosalud o de la entidad que señale el Gobierno. El gravamen se destina a los servicios de salud y se distribuyen a los departamentos, distrito o municipio como lo señale el Gobierno.

En concepto del ICDT los apartes acusados son inconstitucionales, por las siguientes razones:

“El art. 336 de la Carta dice en su inciso 4° que:

“Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas

exclusivamente a los servicios de salud”

Puede observarse claramente que hay una diferencia sustancial entre el ejercicio de un monopolio de juegos de suerte y azar, como puede ocurrir con el que ejercen los departamentos con las loterías, a los gravámenes a ese tipo de actividades, diferencia que está establecida por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-587 de 7 de diciembre de 1995, M.P. Doctor José Gregorio Hernández, en la cual se lee:

“por eso es posible suponer que la exclusividad de destinación de ingresos a los fines indicados cercene automáticamente y de una manera general la posibilidad de que el legislador, las Asambleas Departamentales o los Concejos Distritales o Municipios señalen a las entidades que explotan el monopolio de juegos de suerte y azar como sujetos pasivos de cualquier impuesto tasa o contribución”.

Menos aún que no pueda gravarse a quienes no ejercen el monopolio y sólo se benefician al ganar los premios”

“Por consiguiente, no puede alegarse el fin específico que se señala al producto del Monopolio por la Carta como excusa para cercenar la autonomía municipal respecto de impuestos que gravan a quienes benefician en ese tipo de apuesta”

- Artículo 45, ley 99 de 1993.

Plantea el ICDT la duda de si las transferencias del 6% de las ventas brutas de energía de las empresas generadoras de energía a distintas entidades públicas, constituyen una regalía o un impuesto.

“La materia fue tratada in extenso por la sentencia 221 de 29 de abril de 1997 de la H. Corte Constitucional, en la cual se estableció que quienes exploten los recursos naturales no renovables obligatoriamente tienen que estar gravados con regalías, que según la sentencia son el precio que paga quien explota los recursos naturales al Estado, entendido éste no sólo como el Gobierno Central sino como la suma a éste de las entidades territoriales y los demás entes creados por la Constitución. Puntualiza que la destinación de las regalías debe acomodarse a lo dispuesto por los arts. 360 y 361 de la Carta. Y el artículo 361 dice que con los ingresos provenientes de las regalías no asignados al Departamento y Municipios se debe

crear un Fondo de Regalías”.

“Encuentra el Instituto que, a no dudar, éstas transferencia se hacen a título de regalías no sólo porque no se encuentra ningún otro motivo para que ello ocurra sino porque el parágrafo 3° del art. 45 hace clara invocación de éste concepto y porque no conforman una autorización a las autoridades regionales para que ellos creen el tributo, sino que, la ley en desarrollo de los preceptos constitucionales establece las transferencias que deben hacerse a título de regalía y porque la generación de energía eléctrica consume recursos naturales no renovables”

“En estas condiciones la autonomía municipal disminuye porque se trata del manejo de fuentes exógenas (ingresos por participación en regalías) creadas por la Constitución, que determinan la forma como los dineros deben invertirse. En consecuencia, para el Instituto la norma acusada no es violatoria de la Constitución”.

En consecuencia, para el ICDT la norma acusada se ajusta a la Constitución.

- Artículo 111, ley 99 de 1993.

La ley dispone que los departamentos y los municipios deben destinar el 1% de sus ingresos durante 15 años para la adquisición de las áreas de importancia estratégica en las cuencas para la conservación de los recursos hídricos.

“Sin mayores esfuerzos y cotejando la disposición con la teoría general sobre la autonomía se encuentra una violación del “reducto mínimo” y de la responsabilidad que cabe a los municipios en esa defensa”.

Por tal razón, el acápite demandado es inconstitucional.

- Artículo 29, ley 105 de 1993.

Considera el ICDT que sobre esta norma existe cosa juzgada, en razón de la expedición de la sentencia C-84 de 1995.

- Artículo 184, ley 136 de 1994.

La norma ordena a los municipios de menos de 100.000 habitantes destinar el 2% de sus

gastos de inversión a la capacitación de los empleados municipales y el 1% en los municipios con más de 100.000 habitantes.

El legislador carece de competencia para impartir toda clase de órdenes, porque se vulnera “el reducto mínimo” de la autonomía de las entidades territoriales”. En tal virtud estima el Instituto que el aparte demandado es inconstitucional.

- Artículo 77, ley 181 de 1995.

El artículo reajusta el impuesto a los espectáculo deportivos y dispone que su valor se destinará por el municipio o distrito a la función de construir o mantener los escenarios deportivos.

“Es fácil precisar que se trata, no de una autorización condicionada, porque la autorización existía de tiempo atrás, sino que se da orden a los municipios de destinar el producto de unos impuestos ya establecidos a un fin determinado, con lo cual se viola al autonomía municipal”.

Estima el Instituto que el pasaje demandado es inconstitucional.

- Artículo 25, ley 330 de 1996.

Esta ley reglamenta el turismo e invocando el art. 313 constitucional, crea el “peaje” turístico.

“Como es sabido ese texto fija, por vía general, las funciones de los municipios dentro de las cuales están las de crear tributos (#4) y la de reglamentar los usos del suelo (#7). Resulta entonces que la Carta, en guarda de la unidad política del país, da competencia a la ley para reglamentar de manera general tanto la creación de tributos como las funciones de preservación del suelo pero que adscribe a los acuerdos municipales la competencia para que, en uso de la autonomía que ella misma les confiere, determinen la forma de cumplir con esas funciones”.

“...aún cuando una ley cree las fuentes, no es lícito que la norma nacional indique la manera como se van a convertir los dineros que ella misma autoriza al municipio a recaudar. Siguiendo estas doctrinas es claro que la norma acusada resulta inconstitucional”.

- Artículos 37, 85 y 104, ley 388 de 1997.

La primera disposición establece el deber de incluir en las reglamentaciones municipales y distritales las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales y espacio público en general; el segundo precepto señala la destinación de los recursos provenientes de la plusvalía a favor de los municipios.

“Es preciso entender que la plusvalía, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, aun cuando aparece claro que reúne las condiciones que se atribuyen normalmente a los tributos -es general y no tiene una contraprestación directa del Estado- tiene su origen en la misma Carta Política y que, por lo tanto, la ley sólo reglamenta el texto constitucional. De esta suerte, para los municipios es una fuente exógena, pese a que para su utilización requieran tomar las medidas normativas que la misma Carta les autoriza”.

A la luz del análisis anterior concluye que la primera norma no viola la Constitución, cosa que sí hace el artículo 85 al imponer un destino a los recursos de la plusvalía, cuando la norma superior (C.P. art.83) no hace ese señalamiento, quebrantando de este modo la autonomía territorial.

El artículo 104, que modificó la ley 9 de 1989 (art. 66), establece sanciones para quienes infrinjan las reglamentaciones urbanísticas y dispone, además, que el producto de las multas que ingresen al tesoro local se destinarán a reubicar habitantes de las zonas de alto riesgo.

“No se trata aquí ya de reglamentar la norma constitucional sobre plusvalía, pese a que con ella se están dando las herramientas para asegurar su cumplimiento, sino de ordenar el destino de una sanciones. Sobre situaciones similares se ha hablado in extenso a lo largo de este documento se ha concluido siempre que las normas son inconstitucionales, criterio que en este caso se reitera”.

VI. INTERVENCIONES EXTEMPORANEAS.

En forma extemporánea se recibieron las intervenciones de Ecosalud, del Ministerio del Medio Ambiente y la del ciudadano Tulio José Cancelada. Por tal razón, no serán tenidas en cuenta para adoptar la decisión de fondo.

VII. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En el concepto que el Procurador General de la Nación rindió, solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de las normas acusadas, siempre y cuando la destinación de los respectivos recursos no lesione el reducto mínimo de la autonomía fiscal y “se dirija a fomentar los derechos fundamentales de los administrados y a preservar la estabilidad macroeconómica de la Nación”.

Con fundamento en las normas de la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte señala que la autonomía fiscal de las entidades territoriales es relativa, porque su ejercicio debe adecuarse a las limitaciones impuesta por la Carta Política y por la ley

Es claro que “el legislador está habilitado para definir el destino de las rentas de las entidades territoriales, siempre y cuando estén en consonancia con las determinaciones constitucionales, de tal suerte que bien puede condicionar una transferencia de recursos al cumplimiento de una finalidad específica, como es el caso de algunos impuestos, regalías y transferencias del situado fiscal, que están orientados fundamentalmente a la atención de necesidades sociales en materia de salud, educación y saneamiento básico”.

“Esta injerencia del legislativo -agrega el concepto- no puede interpretarse como una forma de coartar la libertad de las entidades territoriales en la administración de sus propios asuntos, como quiera que el Congreso en estos casos no está disponiendo arbitrariamente de los recursos territoriales, sino dando cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 1o. 2o. y 334 de la Constitución Política, en virtud de los cuales el Estado debe racionalizar la economía para mejorar la calidad de vida de las personas y promover el desarrollo armónico de las regiones”.

VIII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. El problema jurídico planteado.

1.1. En esencia el reproche de inconstitucionalidad de la actora contra las numerosas y heterogéneas disposiciones legales o con fuerza de ley que acusa, se hace consistir en que dicha normatividad desconoce la autonomía fiscal que la Constitución le reconoce a las entidades territoriales, al establecer de antemano a cada una de las rentas que disposiciones establecen, su destinación específica , al punto que así se logra, “reemplazar el poder de decisión de las autoridades municipales por la facultad uniformadora y adoctrinante del

Congreso de la República”.

1.2. Corresponde a la Corte determinar si las destinaciones específicas que contienen las normas acusadas violan el principio constitucional de la autonomía de las entidades territoriales.

2. Consideraciones previas a la solución del problema planteado.

2.1. La Constitución institucionalizó el concepto de autonomía, con el fin de acentuar y fortalecer la descentralización territorial, de modo que las entidades territoriales gocen de un ámbito de libertad e independencia política, administrativa y fiscal, para la gestión de sus propios intereses, aunque bajo las limitaciones que se derivan de la Constitución y las que el legislador puede imponer respetando el núcleo o la esencia de dicha autonomía.

Conforme al art. 287 de la Constitución es expresión de la autonomía el reconocimiento de las facultades que poseen las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias específicas acordes con la libertad de gestión de sus intereses, y administrar sus propios recursos, sea que éstos provengan de los tributos que establezcan o de la participación en las rentas nacionales, con el propósito de atender a la realización de los cometidos que se les han asignado.

2.2. No obstante, no existe en favor de las entidades territoriales una soberanía tributaria. Así lo consignó la Corte en sentencia de 1993, cuando advirtió¹:

“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”.

Lo anterior tiene su explicación en que las competencias asignadas a dichas entidades, en materia tributaria, deben armonizar con los condicionantes que imponen las normas superiores de la Constitución, los cuales se derivan de la organización política del Estado como república unitaria y del principio de igualdad ante la ley, en virtud del cual, todas las personas tienen el derecho a estar sometidas a un mismo régimen tributario, es decir, que resulta ilegítimo que alguien pueda ser sujeto de exacciones diferentes según el lugar de su

domicilio.

En efecto, la Corte señaló sobre este aspecto²:

“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 quebrantarían, 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 sometidas al mismo régimen impositivo”.

2.3. Al contrario de lo que ocurre con la potestad para crear o establecer tributos, a los organismos territoriales se les reconocen atribuciones mucho más amplias para administrar sus rentas presupuestales, es decir, para asumir gastos y comprometer sus ingresos, a menos que la propia Constitución haya preestablecido el destino del recurso, pues en tal caso no es la ley la que limita la autonomía, sino el mandato superior. Así ocurre, con las apropiaciones por concepto del situado fiscal (C.P. art. 356) y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación (C.P. art. 357).

En otros términos, el principio constitucional de la autonomía regional y local delimita el campo de acción de la ley. Por lo tanto, en todos los asuntos o materias respecto de los cuales la Constitución no habilita al legislador para dictar normas relativas a la destinación manejo o inversión de los recursos de dichas entidades, éstas gozan de plena libertad e independencia para adoptar las decisiones administrativas correspondientes, a través de sus órganos competentes, juzgando su oportunidad o conveniencia y según lo demanden las necesidades públicas o sociales.

2.4. En cuanto al manejo de las rentas por concepto del situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que debe ser cedidos a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa o a través de los municipios, de los servicios que se le asignen, es preciso señalar que la Constitución impuso de antemano la destinación puntual de los recursos, porque ellos se deben invertir en la financiación de la educación preescolar, primaria, secundaria y media y a la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños. (art. 356).

En relación con las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, la Constitución definió expresamente a la ley el señalamiento de los objetivos y destino de los ingresos municipales por este concepto. Por consiguiente, a diferencia de los recursos del situado fiscal en que la Constitución específicamente impone perentoriamente una destinación, que el legislador no puede variar, cuando se trata de las participaciones éste

puede definir, a iniciativa del Gobierno “las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos”.

En las circunstancias anotadas, el principio de autonomía de las entidades territoriales aparece afirmado en el sentido de que éstas tienen un derecho cierto sobre dichos recursos y rentas (art. 287 de la Constitución), lo cual implica que los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación, salvo cuando la Constitución le asigna al legislador la competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos.

Para preservar dicha autonomía en su núcleo básico o esencial, las intervenciones del legislador deben ser exclusivamente las necesarias e indispensables según lo autoricen los preceptos de la Constitución. Por lo tanto, tratándose del situado fiscal la destinación constitucional de sus recursos vinculan estrictamente al legislador; en cambio en relación con las transferencias, aun cuando puede definir las áreas prioritarias de inversión social, no le es permitido determinar en detalle, como sería el caso de la fijación de porcentajes, el monto específico de las inversiones.

2.5. La Constitución garantiza la intangibilidad del patrimonio de las entidades territoriales, al punto que éste goza de las mismas garantías que se dispensa al patrimonio de los particulares. En efecto, dispone el artículo 362 de la Constitución:

“Los bienes y rentas tributarias y 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”.

Complementa la protección que la norma transcrita consagra con respecto al patrimonio de dichas entidades, la que establece el art. 294 constitucional en relación con la prohibición al legislador para conceder exenciones ni tratamientos preferenciales o recargos respecto de sus tributos, salvo lo que con respecto a estos últimos prevé el art. 317.

2.6. Del análisis precedente se deduce que cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades territoriales, éstas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión. De manera que las expresiones “rentas tributarias” o “no tributarias”, contenidas en el artículo 362, hacen relación a las provenientes de impuestos, multas, tasas o contribuciones que entran a formar parte de la propiedad de las entidades territoriales por haber ingresado definitivamente a su patrimonio (Sentencia C-219/973).

En la sentencia C-506/954 se pronunció la Corte sobre el particular, así:

(...)

“Sin embargo, el poder impositivo del Congreso se halla también limitado, en la medida en que no puede afectar los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales, los cuales gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, ni puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de éstas”.

“Dicha prohibición no se presenta con la cesión que en un momento dado haga el legislador a los municipios, del producto de un impuesto de carácter nacional, caso en el cual la atribución sigue siendo del Congreso, y éste podrá derogar el tributo; pero no puede disponer del producto ya cedido, el cual será libremente administrado por la entidad territorial beneficiaria”.

2.7. Es necesario aclarar, con el fin de determinar la dimensión, las posibilidades y limitaciones del régimen fiscal territorial, que la autonomía de los departamentos, distritos y municipios no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador al punto de impedirle revocar, reducir o revisar un tributo decretado en favor de aquéllos. La revocación, reducción o revisión de un tributo de esta naturaleza es posible, cuando los intereses nacionales vinculados al desarrollo de una política económica general así lo demanden, en aras de afianzar, por ejemplo, un proceso de estabilización macroeconómica a través de una política fiscal, porque aquí hay un juego de intereses en el cual priman la solución de las necesidades públicas generales sobre las regionales y locales.

En este sentido se ha pronunciado la Corte⁵:

“A la luz del sistema constitucional vigente, mal puede aceptarse que, una vez expedida la norma tributaria que habilita a las entidades a cobrar un tributo, surja, en cabeza de estas últimas, el derecho a que la disposición original permanezca inalterada. Ciertamente, nada en el artículo 362 estudiado, conduce a que el intérprete de la Carta, pueda sacrificar completamente el principio democrático en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales”.

“De otra parte, una interpretación amplia del artículo 362 de la C.P., terminaría por sacrificar el interés general ínsito en la defensa de una política económica nacional coherente, estable y sana. En efecto, el impacto de la política tributaria en las funciones estabilizadoras y de redistribución de la hacienda pública, hace que las decisiones fiscales que, en un momento histórico, parezcan oportunas, deban poder ser revisadas si, con el paso del tiempo, cambian las circunstancias y resulta imperativo modificar tal decisión para la implementación de un nuevo modelo o, simplemente, para realizar la función estabilizadora o de redistribución, de la que se ha hablado. En estas condiciones, no parece ajustado a los mandatos constitucionales, dar supremacía absoluta a la estabilidad de los fiscos de las entidades territoriales, perpetuando el régimen legal que define sus fuentes internas de financiación, sobre una nueva opción de política económica o sobre la estabilidad de la economía nacional.”

“15. Las consideraciones hasta aquí realizadas, conducen a reiterar, una vez más, la posición de la Corte en la materia que se estudia. En efecto, en oportunidades anteriores, esta Corporación ha establecido que el nivel central de Gobierno se encuentra limitado por el artículo 362 de la Carta, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares⁶. No obstante, a juicio de esta Corporación, las disposiciones del artículo 362 de la Constitución deben armonizarse con el contenido de los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 del Estatuto Superior, en el sentido de afirmar que la garantía contenida en la primera de las normas mencionadas no es contraria a la facultad del Congreso de autorizar, modificar o derogar tributos de las entidades territoriales”⁷.

2.8. El asunto que se debate en el presente proceso, más que estar dirigido a demarcar la autonomía fiscal de las entidades territoriales para establecer sus propios tributos, está propuesto en el sentido de precisar, de una parte, la autonomía de que gozan para definir los

objetivos económicos o sociales a los cuales se aplican sus rentas, y de otra, la facultad del legislador para intervenir y en qué forma en el señalamiento de destinaciones específicas de dichas rentas.

Una visión práctica de la situación planteada se logra indagando sobre la naturaleza misma de las rentas desde su perspectiva presupuestal.

Como resulta de algunos textos constitucionales (arts. 358 y 362) y particularmente de las normas orgánicas del presupuesto, las entidades territoriales cuentan, como le ocurre a la Nación, con ingresos corrientes e ingresos de capital, cuya clasificación obedece, a la regularidad del ingreso, de manera que los primeros permiten calcular anticipadamente su monto con un relativo grado de certidumbre, y los otros, en cambio, es difícil estimarlos anticipadamente porque su ingreso está condicionado a una serie de factores generalmente externos que los hacen impredecibles y poco seguros.

Los ingresos corrientes, según su naturaleza u origen, se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros son rentas que provienen de los impuestos. Los no tributarios corresponden a las multas, tasas, contribuciones, participaciones y rendimientos contractuales.

La Corte⁸ hizo una clasificación de las rentas territoriales teniendo en cuenta su fuente, esto es, el origen del ingreso y se refirió entonces a rentas internas o externas.

La fuente externa o exógena de la renta sería aquella que proviene de la Nación a título de transferencia como el situado fiscal, las participaciones, los derechos por regalías y compensaciones, las rentas cedidas, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, los restantes mecanismos que para estos efectos diseñe el legislador. Por supuesto que sobre estos ingresos la ley tiene un mayor grado de injerencia, con la natural pero justificada afectación de la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

2.9. Como se ha advertido constituye motivo de intervención en el destino de las rentas la necesidad de diseñar e implementar una política de estabilidad económica de la Nación⁹, o cuando el fin que mueve al legislador es la de lograr el cumplimiento de las finalidades sociales del Estado mediante programas de inversión social (arts. 334 y 366 C.P.), ambos imperativos de política constitucional que justifican razonablemente una determinación de

dicha índole.

De igual modo está autorizada, y más que ello, impuesta la intervención del legislador en el diseño del gasto de las entidades territoriales cuando la propia Carta así lo determina, como ocurre, no sólo en las transferencia de ingresos corrientes que la Nación cumple a favor de las entidades territoriales, sino en el caso del artículo 317 superior en el que se le impone a la ley destinar un porcentaje de los tributos que gravan la propiedad inmueble a los organismos encargados del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Por otra parte, las entidades territoriales disponen de una fuente de recursos endógenos o propios originados en los rendimientos que provienen de la explotación de sus bienes o las rentas tributarias de origen departamental o municipal. A diferencia de las rentas anteriores, estos ingresos no están sometidos a las limitaciones del legislador.

Es claro, que es función del legislador señalar la fuente y naturaleza del ingreso territorial, pero a veces no se presenta esta previsión, o no es clara, en cuyo caso, le corresponde al intérprete desentrañar aquellos aspectos, acudiendo a criterios de razonabilidad, según se expresa en la sentencia C-219/9710.

2.10. Como se advirtió anteriormente la jurisprudencia de esta Corte, en lo relativo a la destinación de recursos de las entidades territoriales, ha considerado:

“.....que el legislador está autorizado, en los términos de la Constitución, para intervenir en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes exógenas, en especial cuando se trata de rentas de propiedad de la nación”.

(...)

“De otra parte, la Corte ha señalado que las rentas que la nación cede anticipadamente a las entidades territoriales no constituyen rentas nacionales y que no viola la Constitución la norma legal que les fija una destinación específica. Por último, está claro que los recursos del presupuesto nacional que se transfieren a las entidades territoriales a través de los Fondos

de Cofinanciación tienen, ab initio, una destinación específica”.¹¹

3. Solución al problema planteado.

3.1. La demandante invoca como uno de los fundamentos generales de la acusación la norma constitucional del artículo 359 según el cual, “no habrá rentas nacionales de destinación específica”. Dado que las normas acusadas regulan ingresos de índole territorial, considera la Corte que por este aspecto los cargos resultan improcedentes.

Al respecto la Corte en la sentencia C-004/9312 dijo:

“La Constitución prohíbe la creación de rentas nacionales de destinación específica, mas no así la asignación específica de rentas de otro orden. Con esta prohibición el Constituyente quiso proteger el monto de los recursos del presupuesto nacional destinados a las entidades territoriales, bien a través del situado fiscal, o por la vía de la participación de los ingresos de la Nación. Esto es así por cuanto las rentas nacionales de destinación específica no se computan dentro de los ingresos corrientes de la Nación, que sirven como base para fijar el monto de las transferencias a las entidades territoriales y por lo tanto, al prohibirlas aumenta el volumen de ingresos del presupuesto que son transferidos a los municipios, distritos y departamentos. No tiene ningún sentido prohibir a las autoridades competentes que creen rentas municipales o departamentales de destinación específica, dado que estas no se computan dentro de los ingresos corrientes del Estado”.

3.2. No obstante, es procedente el análisis de los cargos, desde la perspectiva general que domina la acusación, en el sentido de que con el señalamiento de la destinación de los ingresos por el legislador, se quebranta la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

3.3. Todas las normas acusadas tienen por objetivo la creación de rentas con destino a los fiscos municipales y distritales, pero pocas de ellas se consideran ingresos tributarios y, en general, salvo algún caso, los ingresos son del orden territorial. En tal virtud, procede la Corte a examinar su constitucionalidad agrupándolas por su afinidad, es decir, teniendo en cuenta su temática o contenido, así:

3.3.1. Normas impositivas.

Impuesto de industria y comercio.

La ley 14 de 1983 fortaleció los fiscos de las entidades territoriales al regular en un estatuto único lo concerniente a la tributación municipal y departamental. Específicamente en relación con el impuesto de industria y comercio, una de las principales fuentes de ingresos locales, el artículo 48 de dicha ley dispuso que la totalidad del incremento que se logre cada municipio en el recaudo del referido impuesto, se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine una asignación diferente.

La norma en cuestión fue recogida íntegra y textualmente por el artículo 213 del decreto 1333 de 1986. Por consiguiente hay que entender que no se varió el contenido material del texto acusado, y ello obliga a considerarlo como materia de la sentencia, no obstante que la demandante no hizo específicamente esta referencia.

En los términos en que está concebida la disposición no se aprecia desconocimiento de la autonomía fiscal municipal, porque ella toma en cuenta, con carácter determinante, la percepción y asignación de mayores ingresos por el recaudo del impuesto, según las previsiones del plan de desarrollo municipal, y sólo en defecto de éste se podrán destinar tales recursos a gastos de inversión. La destinación legal no es imperativa, es supletiva, y en esas condiciones no se vulnera el fuero municipal en el manejo de sus rentas.

Por consiguiente, la Corte declarará exequible dicha disposición.

Impuesto predial.

El 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 municipal¹³.

El segmento normativo acusado será declarado inexecutable.

Sobretasa al combustible automotor. Cosa juzgada.

La Corte mediante sentencia C-84 de 1995 declaró exequible el artículo 29 de la ley 105 de 1993. Por lo tanto, por existir cosa juzgada constitucional la Corte se declarará inhibida para fallar en relación con la acusación que contra un aparte de esta norma se formula.

Impuesto a espectáculos públicos.

La ley 181 de 1995 creó el sistema nacional del deporte, la recreación el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física. Los entes departamentales, municipales y distritales hacen parte del referido sistema.

La norma acusada (art. 77) señala que el impuesto a los espectáculos públicos a que se refiere la ley 47 de 1968 y la ley 30 de 1971, será equivalente al 10% del valor de las entradas a los espectáculos, y determina que el valor efectivo del impuesto será invertido por el municipio o distrito para atender la responsabilidad de construir, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos, que le fue asignada por el art. 70 de dicha ley.

Es de anotar que se trata de un tributo de carácter nacional, con incidencia y aplicación en el orden territorial y al cual se le asigna una destinación específica.

Tratándose de un impuesto nacional bien podía la ley establecer su utilización en los propósitos indicados, en virtud de que se propone el desarrollo de una política general del Estado que persigue la satisfacción de un interés público igualmente general.

El aparte normativo acusado será declarado exequible.

Con la ley 6a. de 1992 se expidieron normas en materia tributaria y específicamente su artículo 9 se creó un gravamen del 1% sobre el total de los ingresos brutos que se obtengan por concepto de las apuestas mutuas en los concursos hípicas y caninos. Tales ingresos se destinarán exclusivamente, a la atención de los gastos de los servicios de salud y se distribuirán a los departamentos, distritos y municipios en la forma que indique el Gobierno.

Como la misma norma lo señala, la fuente de la renta es el ejercicio de los monopolios de suerte y azar, cuya destinación coincide perfectamente con la señalada por el inciso 4 del art. 336, de la Constitución. De donde resulta que la norma parcialmente acusada, no hizo otra cosa que darle plena aplicación a un mandato explícito del constituyente de ineludible

cumplimiento.

No prospera, en consecuencia, el cargo formulado.

3.3.2. Multas.

Multas en materia de tránsito.

El artículo 257 del decreto ley 1344 de 1977 (Código Nacional de Tránsito Terrestre) fue modificado por el artículo 112 de la ley 33 de 1986, el cual autorizó a las asambleas y a los concejos para determinar las participaciones que correspondan a las direcciones departamentales, distritales y municipales por concepto del recaudo de las multas que se causen por las infracciones a las normas de tránsito en sus respectivos territorios. En el párrafo de dicho artículo se dispuso que el referido recaudo se destinará a financiar los planes de tránsito, educación y seguridad vial.

Ya la Corte ha tenido oportunidad de examinar desde la perspectiva constitucional, la naturaleza presupuestal de las multas y la conducencia de su destinación, que es necesario reiterar como doctrina aplicable igualmente al presente caso. Se dijo entonces, al resolver sobre la inconstitucionalidad de las multas establecidas por el Código Unico Disciplinario, lo siguiente¹⁴:

“En efecto, se reitera, las multas no tienen naturaleza tributaria, como lo demuestra precisamente el artículo 27 del Decreto No. 111 de 1995 que las sitúa dentro de los ingresos no tributarios, subclasificación de los ingresos corrientes de la Nación. Por ello, no es admisible el cargo de competencia que el actor hace recaer sobre los artículos sub-examine. Ni tampoco se está vulnerando el artículo 359 de la Carta que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica pues, desde las primeras decisiones en que tuvo que estudiar el tema, esta Corporación ha establecido que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que esta prohibición se refiere exclusivamente a las rentas de naturaleza tributaria¹⁵. Y, finalmente, esa destinación tiene unas finalidades sociales razonables, pues los artículos 6º y 7º del Decreto No. 2170 de 1992 establecen que las multas impuestas en virtud de una sanción disciplinaria se cobrarán por cada una de las entidades a las cuales

pertenezca el servidor sancionado y se destinarán a financiar programas de bienestar social de los empleados de las entidades”.

Es claro, entonces, que las multas constituyen un ingreso no tributario y que su destinación no vulnera el artículo 359 de la Constitución, porque la prohibición en él contenida se predica exclusivamente de las rentas tributarias nacionales.

Si bien la ley puede autorizar que estas multas se cobren por los organismos territoriales donde se comete la infracción, no por ello se desnaturaliza la fuente de su origen que sigue siendo el Código Nacional de Tránsito Terrestre.

En consecuencia, no quebranta el legislador la autonomía tributaria municipal o distrital cuando le asigna a una renta nacional una destinación especial.

En el caso que nos ocupa, la referida cesión quedó condicionada a que la renta se empleara en los planes de tránsito, educación y seguridad vial. Por lo tanto, dicha condición pervive, sin que por ello, se vulnere la autonomía de las entidades territoriales beneficiarias de aquélla.

Por lo demás, no debe olvidarse que tanto la Constitución anterior (art. 76-24) como la actual (art. 150-25) buscaron unificar por vía legislativa las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República y, por consiguiente, lo relativo a la regulación de las conductas constitutivas de infracción de tránsito y su sanción. De este modo, en razón de la protección que para los intereses públicos generales representa la educación y la seguridad vial es razonable la destinación impuesta por la normatividad acusada.

La expresión de la norma que se acusa será declarada exequible.

Multas por incumplimiento de órdenes o requerimientos en materia de urbanización y construcción de vivienda.

El decreto-ley 78/87 otorgó al Distrito Especial de Bogotá y a los demás municipios del país, entre otras, la facultad de imponer multas a favor del Tesoro Nacional a quienes quebrantaran las normas sobre urbanización, construcción y crédito para vivienda contenidas en la ley 66 de 1968.

Con arreglo a las previsiones anteriores, tanto Santafé de Bogotá como los demás municipios y la Intendencia, hoy departamento de San Andrés y Providencia, se convirtieron en cesionarios de dichas multas para su inversión en programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo de los organismos mencionados.

Dado que se trata de rentas nacionales, cedidas por la Nación a los organismos territoriales, con el fin de contribuir a la solución de las necesidades básicas de vivienda, lo cual constituye, por su naturaleza, una inversión social destinada a conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de sus destinatarios, es aplicable el criterio jurisprudencial ya reseñado, en el sentido de que en estos casos, la ley puede intervenir en la destinación de dichas inversiones.

Por lo demás, son válidas en este caso las apreciaciones que antes se hicieron en relación las multas de tránsito. Por lo tanto, se declarará exequible el aparte normativo impugnado.

Multas por infracción a las normas sobre urbanización de terrenos sin licencia.

El artículo 104, párrafo 2º, de la ley 388 de 1997, que subrogó el artículo 66 de la ley 9 de 1989, dispuso que las multas por infracción a las normas sobre urbanización de terrenos y construcción de viviendas sin licencia, ingresarán al tesoro municipal, distrital o departamental para la financiación de programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, si los hubiere.

Es de observar que el párrafo del art. 66 de la ley 9 de 1989 había señalado que el producto de las referidas multas ingresaría al tesoro municipal, al Distrito Especial de Bogotá, o de la Intendencia de San Andrés y Providencia y se destinarían para el mismo propósito ya señalado.

En las circunstancias anotadas, la solución difiere fundamentalmente de la adoptada en el caso anterior, por las siguientes razones:

Desde un principio en la ley 9 de 1989 (art. 66), aparece el designio del legislador de crear una renta propia en favor de las entidades territoriales mencionadas. No es otro, el sentido que emplea esta norma al señalar que los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia podrán imponer sanciones urbanísticas y que el producto de las multas

respectivas ingresará a los tesoros de los municipios, del Distrito Especial de Bogotá y de la Intendencia de San Andrés y Providencia.

Idéntica voluntad legislativa aparece en la norma del cual forma parte la expresión normativa que se acusa.

En tales circunstancias, es indudable que la norma acusada viola la autonomía de las referidas entidades territoriales. Por consiguiente será declarada inexecutable.

3.3.3. Estampillas.

La ley 23 de 1986, autorizó a las asambleas departamentales por el término de 20 años para disponer la emisión de la estampillas pro-electrificación rural como recurso destinado a contribuir a la financiación de este tipo de obras en todo el país.

El artículo 6° demandado, a su vez, señaló la destinación de los ingresos respectivos a la financiación exclusiva de las obras que comprendería la instalación, mantenimiento, mejoras y ampliación del servicio de electrificación rural.

Del contexto normativo acusado es fácil concluir que el propósito perseguido por el legislador esta dirigido a atender necesidades de interés público, porque busca contribuir a la solución de las carencias que afectan de manera grave y general a todo el país, y cuya solución supone un beneficio por igual de toda la comunidad nacional, razón por la cual la percepción de los correspondientes ingresos busca satisfacer un gasto público social.

No obstante que la aludida renta constituye un ingreso territorial, la injerencia del legislador se justifica por la amplitud de su alcance y la naturaleza social de su contenido, pues las actividades de generación y suministro de energía eléctrica, en el momento actual, exigen un espacio mucho mas amplio que excede a lo simplemente regional o local.

3.3.4. Transferencias de recursos de las empresas generadoras de energía eléctrica.

Mediante la ley 99 de 1993 se creó el Ministerio del Medio Ambiente, se reordenó el sector público responsable de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y se organizó el Sistema Nacional Ambiental.

El art. 45 de dicha ley estableció a cargo de las empresas generadoras de energía hidroeléctrica y energía térmica, cuya potencia nominal instalada supere los 10.000 kilovatios, transferir un porcentaje determinado de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la Comisión de Regulación de Energía, con destino a las corporaciones autónomas regionales con jurisdicción en la zona donde se encuentre ubicada en la cuenca hidrográfica y el embalse y a los municipios localizados en éstas mismas áreas.

Los recursos con destino a los municipios sólo pueden ser utilizados por éstos en las obras previstas en el plan de desarrollo municipal, con prioridad para proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental. La acusación se contrae a los segmentos destacados por la demandante que aluden a la destinación de dichos recursos.

No determina la ley cual es la naturaleza jurídica de la mencionada transferencia. Por lo tanto, es necesario desentrañar ésta con el fin de examinar si la destinación se ajusta a la Constitución.

Es indudable que dichas rentas no constituyen un impuesto de las entidades territoriales. Se trata de contribuciones que tienen su razón de ser en la necesidad de que quienes hacen uso de recursos naturales renovables, o utilizan en su actividad económica recursos naturales no renovables, con capacidad para afectar el ambiente, carguen con los costos que demanda el mantenimiento o restauración del recurso o del ambiente. Dichas contribuciones tienen fundamento en las diferentes normas de la Constitución que regulan el sistema ambiental.

Dado que la contribución tiene una finalidad compensatoria, es constitucional que sus recursos se destinen a los proyectos de saneamiento básico y mejoramiento ambiental. Pero además dicha contribución tiene un respaldo constitucional adicional, en la medida en que todo lo concerniente a la defensa y protección del ambiente es asunto que concierne a los intereses nacionales en los cuales la intervención del legislador esta autorizada.

La Corte declarará exequibles los segmentos acusados.

3.3.5. Recursos para fondos de vivienda de interés social y reforma urbana.

En virtud del establecimiento del sistema nacional de vivienda de interés social por la ley 3

de 1991. En el art. 17 de dicha ley se dispuso que “los municipios, los distritos especiales, las áreas metropolitanas y la intendencia de San Andrés y Providencia podrán crear un fondo municipal, distrital, metropolitano e intendencial, según el caso de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana para la administración de las apropiaciones previstas en la ley 61 de 1936 y demás disposiciones concordantes, y de los bienes y recursos de que trata el art. 21 de la presente ley”.

En el referido art. 21 del que forman parte los acápite acusados, se dispone de que manera se encuentra conformado el patrimonio y los recursos de dichos fondos. Entre estos recursos se mencionan los previstos en el literal a) y b) de dicho artículo; el primero de ellos parcialmente acusado, pero que la Corte estima, dada su unidad normativa, demandado en su totalidad.

Con anterioridad, se señaló en esta providencia que el párrafo 2° del art. 104 de la ley 388/97, en cuanto destina el producto de las sanciones urbanísticas de que trata el art. 66 de la ley 9 de 1989, a la financiación de programas de vivienda relativos a la reubicación de los habitantes en zona de alto riesgo, era inexecutable por tratarse de rentas propias de los municipios.

Por lo anterior, no hay lugar a nuevo pronunciamiento en relación con el literal b) del art. 21 de la ley 3 de 1991. La decisión se contraerá exclusivamente al literal a) del mismo artículo que alude a la forma de dotar de recursos a los Fondos de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana.

Es preciso anotar que a las entidades territoriales sólo se las faculta, mas no se las obliga a constituir dichos fondos. Únicamente en el caso de que sean creados se les impone la obligación de dotarlos, entre recursos, con el 5% de los ingresos corrientes municipales.

La Corte estima, que la destinación del porcentaje de los recursos corrientes de los municipios a los Fondos de Vivienda vulnera la autonomía de las entidades territoriales, por tratarse de recursos o rentas propios incorporadas a su patrimonio, sobre las cuales no puede disponer el legislador, según el art. 362 Superior.

Por las razones anotadas, será declarado inexecutable el literal a) del art. 21 de la ley 3 de 1991.

3.3.6. Adquisición de áreas de interés público.

El art. 111 de la ley 99 de 1993 declaró de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de los recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales, y en razón de ello y con destino a la adquisición de dichas zonas, impuso a los departamentos y municipios la obligación de dedicar durante 15 años un porcentaje no inferior al 1% de sus ingresos.

En anteriores oportunidades la Corte ha encontrado razonable y justificable la imposiciones de obligaciones de esta índole a las entidades territoriales, porque “se refieren a asuntos cuyo manejo no puede circunscribirse de manera exclusiva al ámbito municipal, pues la consecuencia del mismo repercutirán e impactarán necesariamente, de manera positiva o negativa, un ecosistema regional o nacional”¹⁶.

No cabe duda que los problemas ambientales tienen no sólo una dimensión territorial sino nacional e incluso internacional. Por consiguiente, sus soluciones comprometen el interés nacional. Es dentro de esta perspectiva que la norma, en parte acusada, declara de interés público la adquisición de tales áreas con arreglo a lo previsto en el art. 58 constitucional, en virtud de que los objetivos propuestos con la medida representan una necesidad de la Nación misma y cuyo logro requiere de la intervención del legislador al cual corresponde intervenir para controlar los factores de deterioro ambiental, planificar el manejo de los recursos naturales y garantizar su desarrollo sostenible (C.P., art. 80).

La Corte declarará exequible el texto normativo acusado.

3.3.7. Inversión de recursos municipales para la capacitación de sus funcionarios.

El inciso 3 del artículo 184 de la ley 136 de 1994, que se demanda, impone a los municipios, atendida su población, la obligación de destinar un porcentaje de sus gastos de inversión para la capacitación de sus funcionarios.

La medida, desde luego es loable, pero significa una intromisión indebida del legislador en el manejo de los ingresos y programas de los municipios, que afecta de manera directa y sin justificación plausible el reducto mínimo de su autonomía fiscal, porque con tal determinación legal se les está imponiendo la forma y condiciones de la asignación de sus

recursos.

La norma acusada será declara inexecutable.

3.3.8. Contribución de valorización.

El decreto -ley 1333 de 1986, extendió la contribución de valorización establecida por la ley 25 de 1921, a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios y cualquier otra entidad de derecho público, que se beneficie con los efectos económicos que generan tales obras.

La acusación de la demandante está dirigida contra la disposición del art. 235 de dicho decreto, en cuanto le señala al producto de dicha contribución una destinación especial, consistente en su inversión en la construcción de las mismas obras que la generan o en la ejecución de otras de interés público.

La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que esta representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.

Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una “imposición de finalidad”, esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.

La 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.

La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.

La norma acusada será declarada exequible.

3.3.9. Destinación de los recursos provenientes de la participación en la plusvalía.

El artículo 85 de la ley 388 de 1997, norma acusada en su integridad por la actora, dispuso la destinación del producto de la participación en la plusvalía a favor de los municipios y distritos a la compra de predios para vivienda de interés social, al mejoramiento de la infraestructura vial, a la ejecución de proyectos de recreación comunitaria, al pago de indemnizaciones por adquisición de inmuebles para programas de renovación urbana y para el fomento y mantenimiento de su patrimonio cultural.

La plusvalía tiene su fuente constitucional en el artículo 82 superior, conforme al cual, “las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística..”.

Al igual que la valorización esta especie de renta fiscal afecta exclusivamente a un grupo específico de personas que reciben un beneficio económico, con ocasión de las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas.

Según el artículo 8 de la ley, la acción urbanística de las entidades distritales y municipales corresponde a una serie de medidas administrativas y actuaciones relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Dichas acciones benefician real y directamente a los propietarios o poseedores de inmuebles, porque incrementan el valor económico de éstos. Es decir, que con la acción urbanística las referidas entidades generan una plusvalía o mayor valor en la propiedad inmueble, sin que medie el esfuerzo o la actividad económica de sus titulares.

De alguna manera, tanto la contribución de valorización como la plusvalía ofrecen elementos comunes. En efecto, ambas tienen un fundamento constitucional (arts. 82 y 317), y de éste se deduce el destino implícito de los ingresos generados por estos conceptos; de igual modo, ambas obedecen a la realización práctica de los principios de solidaridad y equidad en la distribución de las cargas y beneficios públicos generados por la realización de obras públicas o por las acciones de planeamiento y ejecución de proyectos para el manejo y defensa del suelo, como la incorporación de un área rural en el crecimiento de las ciudades, la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez (L. 338/97, art. 74).

A juicio de la Corte, la destinación que la norma acusada impone a los recursos que genera la plusvalía se considera razonable, proporcionada a la causa que le da origen y a la finalidad que con la inversión de sus ingresos se persigue, en la medida que comporta la ejecución de una variedad de actividades dirigidas a asegurar la ordenación del suelo, la creación y defensa del espacio público, el desarrollo de la infraestructura física, la ejecución de programas de renovación urbana, la conservación del patrimonio cultural y la implementación de decisiones encaminadas a mejorar la calidad ambiental y de la vida de los habitantes en las ciudades.

En síntesis, estima la Corporación que la destinación del referido recurso es algo consustancial a la esencia misma de la plusvalía y responde indudablemente a los intereses nacionales que propugnan el desarrollo ordenado de las ciudades, atendiendo los aspectos ya mencionados, y la seguridad de proporcionar a sus habitantes una especial calidad de vida.

Por lo anterior, la norma acusada será declarada exequible.

3.3.10. Peaje Turístico.

El art. 25 de la ley 300/96 autorizó a los concejos de municipios con menos de cien mil habitantes para establecer un peaje turístico, previo concepto favorable de Colcultura, el Ministerio de Desarrollo Económico, el Consejo Superior de Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La demandante considera que esta norma es contraria a la Constitución, en cuanto destina el producto del peaje turístico a la ejecución de obras de limpieza y ornato que conduzcan a preservar o mejorar los sitios, construcciones y monumentos históricos del municipio.

La norma en cuestión crea para los municipios un ingreso no tributario. La destinación impuesta por el legislador se encamina a la protección de construcciones y monumentos históricos, que aunque ubicados dentro del municipio hacen parte indudablemente del patrimonio histórico y cultural de la Nación, el cual constituye un componente de la identidad nacional.

Dicho patrimonio por mandato constitucional esta bajo la protección del Estado (art. 72), lo cual implica la habilitación al legislador para dictar normas que conduzcan al logro de esta finalidad.

En este orden de ideas, la preservación de dichos bienes es asunto que rebasa las simples preocupaciones locales, y trasciende a la esfera de los intereses nacionales. En tal virtud, la norma será declarada exequible.

3.3.11. Cesiones gratuitas con destino a vías locales de equipamientos colectivos y espacio público.

Considera la demandante que el art. 37 de la ley 388/97 viola la autonomía municipal, cuando dispone que las reglamentaciones distritales o municipales determinarán para las diferentes actuaciones urbanísticas las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben de hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general.

Interpreta la Corte que lo demandado en razón de su unidad normativa es la siguiente expresión de dicha norma y no sólo el aparte señalado por la actora: “para las diferentes actuaciones urbanísticas las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a las vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general y señalarán”.

Debe tenerse en cuenta que las referidas cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. En tal virtud, se reiteran los criterios que sobre la plusvalía se expusieron anteriormente.

Dichas cesiones no son propiamente tributos ni rentas de otro orden; se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público.

Ya esta Corte definió en la sentencia C-346/9717, que todo lo concerniente a la integración y protección de los bienes que conforman el espacio público y los bienes colectivos de uso

común, es asunto que “conciernen a los llamados intereses colectivos y sociales que corresponde regular el legislador”.

Si en esa oportunidad, la Corte no consideró violatoria de la autonomía un proyecto de una norma que hoy hace parte de la ley 428/98 que reglamenta las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal, en cuanto consideró para los municipios la obligación de señalar un impuesto predial diferencial para el espacio público interno de dichas unidades, mucho menos puede ahora considerarse que viola la referida autonomía una norma destinada a regular, con fundamento en el art. 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común.

Por lo demás, dichas cesiones gratuitas, con ocasión de la actividad urbanística, comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica, que requiere regulación legal en los términos del art. 58 de la Constitución.

Conclúyese de lo dicho, que la expresión normativa acusada se aviene a los preceptos de la Constitución.

IX. DECISION.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declararse INHIBIDA para fallar en relación con el art. 29 de la ley 105/93, por haberse operado el fenómeno de la cosa juzgada.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLES las siguientes normas:

a) El artículo 7 de la ley 44 de 1990.

b) La expresión demandada del párrafo 2o. del artículo 104 de la ley 388/97, que dice “y se destinará a la financiación del programa de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, si los hubiere”

c) El literal a) del artículo 21 de la ley 3 de 1991.

d) El inciso 3 del artículo 184 de la ley 136 de 1994.

TERCERO. En relación con el literal b) del art. 21 de la ley 3 de 1991, ESTESE A LO RESUELTO en esta misma sentencia con respecto a la declaración de inexequibilidad del aparte acusado del párrafo 2 del art. 104 de la ley 388 de 1997 que reformó el artículo 66 de la ley 9 de 1989.

CUARTO. Declaránse EXEQUIBLES las siguientes normas:

a) El art. 48 de la ley 14 de 1983

b) La expresión demandada del art. 77 de la ley 181 de 1995 que dice “El valor efectivo del impuesto será invertido por el municipio o distrito de conformidad con lo establecido en el art. 70 de la presente ley”.

c) El aparte acusado del inciso 3 del art. 9 de la ley 6 de 1992, en cuanto expresa “en todo caso, tales ingresos estarán destinados exclusivamente al servicio de salud”.

d) El párrafo 1 del art. 257 del decreto ley 1344 de 1970, modificado por el art. 112 de la ley 33 de 1986.

e) La expresión acusada del inciso 4 del art. 56 de la ley 9 de 1989 que dice “y se destinarán para financiar los programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo”.

f) El art. 6 de la ley 23 de 1986.

h) La expresión acusada del art. 235 del decreto 1333 de 1986, que dice “ y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente”.

i) La expresión demandada del art. 37, que se precisa en la parte motiva de esta sentencia, lo mismo que el art. 85 de la ley 388 de 1997.

j) la expresión demandada del inciso 4 del art. 25 de la ley 300 de 1996 que dice “y se deberán destinar exclusivamente a obras de limpieza y ornato que conduzcan a preservar o mejorar los sitios, construcciones y monumentos históricos del municipio”.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-467/93, M.P. Carlos Gaviria

2 Sentencia C-335/96, M.P. Jorge Arango.

3 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Sentencia C-506/95, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

5 Sentencia C-219/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 SC-506/95 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

7 SC-205/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

8 Sentencia C-219/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Sentencia C-070/94.

10 Idem

11 Idem.

12 M.P. Ciro Angarita Barón.

13 Sentencia C-467/93.

14 Sentencia C-280/96, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 Ver sentencia C-040/93, reiterado por las sentencias C-465/93 y C-490/93

16 Sentencia C-534/96 M.P. Fabio Morón Díaz

