C-506-95

Sentencia No. C-506/95

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES/UNIDAD NACIONAL

El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central. Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son pues conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente. El fortalecimiento de la unidad de la nación, consignado como propósito esencial en el Preámbulo de la Constitución, precisa la revitalización del municipio; pero a su vez, la concepción del mismo como núcleo fundamental de la organización político- social y administrativa del país implica la redefinición del Estado y de sus relaciones con los miembros del mismo.

MUNICIPIO

El municipio que antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley.

AUTONOMIA FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES

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.

IMPUESTO SOBRE COMERCIO EXTERIOR-No corresponde a municipios

El impuesto sobre el comercio exterior no ha sido pues creado ni cedido por la ley en favor de las entidades territoriales; por tanto éste nunca ha ingresado al patrimonio de aquéllas y, en consecuencia, la prohibición que contempla la norma demandada no implica un desconocimiento de los derechos patrimoniales que la Constitución les otorga a los municipios ni vulnera la autonomía de que disponen para administrar sus propios recursos, ya que, se repite, ni el impuesto sobre el comercio exterior ni su producto les pertenece.

El impuesto sobre el comercio exterior no se identifica con el impuesto de industria y comercio. Aquél es del orden nacional, en tanto que éste es del orden municipal y por tanto son inconfundibles. El impuesto de industria y comercio, de conformidad con lo prescrito en el artículo 195 del Decreto 1333 de 1986, recae sobre “todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumpla en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos”.

Ref.: Expediente No. D-839

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3o. del artículo 32 de la Ley 136 de 1994

Demandante: Diego Franco Molina

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Acta No. 56

Santafé de Bogotá, D.C., nueve (9) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco.

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano DIEGO FRANCO MOLINA presenta demanda contra el parágrafo 3o. del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, por considerar que dicha norma viola los artículos 294, 287 y 362 de la Constitución.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la Ley, y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA.

Seguidamente se transcribe el texto del artículo al que pertenece el parágrafo demandado, el cual se resalta:

LEY 136 DE 1994

“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.”

...

“artículo 32. Atribuciones: Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:

...

7. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley.

...

Parágrafo 3o. A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior.”

III. RAZONES DE LA DEMANDA.

Para el actor, la conformación del Estado Colombiano indicada en el artículo 1 de la Constitución, como una “República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...” adquiere sentido en la medida en que se dote a dichas entidades “a más de su personería jurídica, de un patrimonio que puedan administrar con autonomía y se les asegure que el poder central no pueda suprimirlo o cercenarlo. En este aspecto radica la efectividad de su capacidad de gestión y ejecución de las competencias administrativas que se les asignan para el buen cumplimiento de los servicios que están llamadas a prestar y, en general para la realización de los fines del Estado”.

Desarrollando el concepto de autonomía fiscal de los entes territoriales, observa que: “...el actual ordenamiento superior se abstuvo de conferir a los Concejos pese a aseveraciones en contrario, la llamada soberanía fiscal en la regulación de la cuestión tributaria, pues dicha competencia continúa supeditada a los precisos marcos de permisión que establezcan las normas superiores. Empero una vez creado debidamente el impuesto, no le es posible al Congreso introducir recortes o excepciones a él, con perjuicio de los fiscos municipales, pues los Municipios siempre con sujeción a las pautas trazadas por el legislador adquieren el derecho a incorporarlos en sus presupuestos, a disponer lo conducente a su administración y recaudo y a decidir la utilización que habrá de dar a los ingresos que genere”.

Con fundamento en las premisas anteriores, concluye que la prohibición hecha a los municipios en el parágrafo 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, contraría la Constitución en sus artículos 287 numeral 3, porque la disposición demandada desconoce la autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses; autonomía que les permite administrar sus propios recursos y establecer los tributos que consideren necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones; 362, en cuanto se desconoce el derecho de propiedad exclusiva que les corresponde a los municipios sobre el impuesto, y 294, pues la norma impugnada contempla una exención en relación con un tributo de propiedad del municipio.

El demandante alude al impuesto de industria y comercio, para señalar que de conformidad con el artículo 195 del Decreto 1333 de 1986, es un impuesto de carácter municipal, que robustece las economías locales y que por haber sido cedido a éstas, no puede ser objeto de actos de disposición por parte de las autoridades nacionales, las cuales tampoco pueden conceder exenciones o tratamientos preferenciales relacionados con el tributo.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino a través de apoderado, para solicitar la declaración de exequibilidad de la norma acusada, por la siguientes razones:

-“No son pertinentes los mandatos constitucionales sobre los cuales el actor construye su cargo, en la medida en que los mismos tienen como supuesto necesario la existencia actual de una contribución cuya titularidad corresponda a la respectiva entidad territorial, lo mismo que la pretensión de la Nación a través de la ley, de hacer suya la misma... Estos dos supuestos son extraños al texto legal demandado.”

-“El texto demandado desarrolla el principio constitucional de la igualdad de las entidades territoriales, en la medida en que los tributos que gravan el comercio exterior son rentas nacionales... El que las entidades territoriales, entre ellas los municipios, pudieran gravar el comercio exterior, negaría este principio constitucional, porque una renta nacional sería apropiada particularmente, en desmedro de los demás derechos constitucionales de las demás entidades territoriales”.

-“Si llegamos a concebir que una entidad territorial pueda establecer autónomamente un gravamen sobre un hecho o actividad ya gravado o exceptuado en una Ley de la República, desembocaríamos en el evento de una doble tributación, prohibida por nuestra Carta Política, al margen del poco recibo que tiene esta situación en la teoría de la Hacienda Pública”.

-“...el fundamento que soporta la disposición impugnada, es la organización del Estado colombiano como una República unitaria, que haga efectivos los intereses generales de la Nación, uno de los cuales es el comercio exterior... Los municipios sólo podrán gravar hechos que se realicen dentro del ámbito de su competencia... Sólo si los municipios son entendidos como Repúblicas unitarias, sin ningún nexo con la Nación colombiana, podría pensarse que los mismos pudieran gravar el comercio exterior.”

-“La disposición demandada dentro de este proceso, lejos de violar mandato constitucional alguno, desarrolla lo prescrito por el artículo 313-4 de la Carta Política”, según el cual la facultad impositiva de los municipios continúa supeditada a la Constitución y a la ley.

-La prescripción del párrafo 3o. del artículo 32 de la Ley 136 de 1994 resulta incesaria, ya que “sin una ley que llegare a autorizar el establecimiento de tributos al comercio exterior, en cabeza de los municipios, si es que conceptual y jurídicamente pudiera darse, éstos estarían imposibilitados, de acuerdo con el artículo 313-4 de la Carta Política, para establecer tal contribución en forma independiente”.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

Ante la aceptación del impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación, emitió concepto el Viceprocurador General, quien solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada. Fundamenta su petición en las siguientes consideraciones:

-“...la autonomía a que se refieren los artículos 287, 294 y 311 de la Constitución Nacional debe ser ejercitada como tantas veces lo ha sostenido la jurisprudencia, dentro de la unidad y organización de la comunidad estatal sin desbordar el centro de autoridad, como lo ordenan los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Así, pues, la

autonomía de las entidades territoriales no es soberanía, y por principio reconoce límite frente al estado unitario”.

-“Visto el contenido general del artículo 32 parcialmente acusado, es claro notar que es desarrollo del 313-4 constitucional en la medida en que esta norma superior prevé como facultad de los Concejos Municipales votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”.

-“La modalidad de comercio exterior prevista en el párrafo acusado es del resorte nacional y por lo tanto escapa a la órbita impositiva de los municipios, los cuales en virtud del numeral 4o. del artículo 287 poseen como derecho el participar de rentas nacionales; es razonable entonces, que la ley acusada haya prohibido utilizar la potestad de los concejos de establecer tributos para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior. A contrario sensu, será preciso entender que en los eventos en que la actividad sea de indudable interés local, la ley, frente a la regla de competencia de las autoridades locales, sólo podrá señalar parámetros y permitir la gestión autónoma por parte de los entes locales”.

-“...en relación con imperativos nacionales es el Congreso el facultado para gravar las rentas y por lo tanto en estos eventos, no puede hablarse de exenciones que perjudiquen las rentas locales.”

-“...si una entidad territorial pudiese establecer autónomamente un gravamen sobre un hecho o actividad ya gravado por una ley de la República, desembocaríamos en el evento de una doble tributación, no permitida por la Carta”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

A. Competencia.

Como la acusación se dirige contra una disposición que hace parte de una Ley, corresponde a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 241-4 de la Carta.

B. Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales.

La Constitución de 1991 consagra una nueva concepción del Estado y del poder. El respeto de la dignidad humana concebido como elemento fundante del Estado Social de Derecho, encuentra su desarrollo en el reconocimiento de su propia autodeterminación, dentro de la comunidad social a la cual pertenece, que sólo se logra con su participación activa en las decisiones que le incumben. De ahí que Estado Social de Derecho, democracia participativa y autonomía territorial no sean más que expresiones de un único fin: el desarrollo integral del hombre dentro de su contexto social.

En este sentido, la autonomía territorial tiene como propósito lograr una eficiente asignación de los recursos del Estado, para el cabal cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta las necesidades y requerimientos particulares de cada comunidad local.

Durante la vigencia de la Constitución de 1886 se comenzó a vivir en el país una marcada tendencia a la descentralización política y administrativa, en virtud de la cual se fueron

asignando progresivamente poderes y competencias, pero también obligaciones y responsabilidades a las entidades territoriales, muchas veces sin la necesaria armonía con la descentralización de los recursos económicos, error que impidió a las entidades responder en forma adecuada a sus nuevos compromisos históricos.

La nueva Carta contempla un claro propósito de consolidar el proceso descentralizador que se venía gestando, en favor del municipio colombiano, al cual define como la “entidad fundamental de la división político- administrativa del Estado” (artículo 311 de la Constitución). Tal determinación se ubica dentro de las contemporáneas tendencias mundiales del Estado, en materia de administración pública y política fiscal.

El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita -entre otras- a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de autodeterminarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central.

Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son pues conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente. El fortalecimiento de la unidad de la nación, consignado como propósito esencial en el Preámbulo de la Constitución, precisa la revitalización del municipio; pero a su vez, la concepción del mismo como núcleo fundamental de la organización político- social y administrativa del país implica la redefinición del Estado y de sus relaciones con los miembros del mismo.

Esta Corporación se ha pronunciado con anterioridad sobre el punto que ahora se trata. Valga citar la sentencia C-004 de 1993, que, con ponencia del Magistrado Ciro Angarita Barón, dijo:

“...la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro- periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos.”

En síntesis, el municipio que antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley.

C. Autonomía fiscal de las entidades territoriales

La autonomía territorial, pues, tiene límites en relación con asuntos atinentes a los intereses nacionales. Tal es el caso del sistema tributario, gobernado por el principio de unidad, en virtud del cual se busca evitar que los tributos municipales resulten incongruentes con propósitos de mayor envergadura.

La Constitución asigna la facultad impositiva al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales; pero el ámbito de potestad impositiva de estos últimos debe estar señalado por aquél, salvo en lo relativo a la propiedad inmueble, pues sobre su gravamen tienen los municipios la potestad exclusiva (artículo 317 C.P.). Es decir, la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos (arts. 287-3 y 313-4 C.N.).

Precisando el asunto que aquí se analiza, expresó la Corte, en sentencia C-517 de 1992, con ponencia del Dr. Ciro Angarita Barón, que:

“...la Corte juzga necesario poner de presente que la denominada tesis de la “soberanía fiscal” de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional. Así se infiere de manera clara e inequívoca no solo del contexto sistemático de la Carta y en particular de los artículos citados, sino además de la misma historia de dicha iniciativa.

“En efecto, pese a que la Carta del 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley que ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijen”.

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.

C. Sobre el comercio exterior.

En el caso concreto del impuesto sobre el comercio exterior, la norma acusada, antes que crear impuestos de carácter local, mantiene una política que ha sido constante, cual es la de prohibir a las entidades territoriales el establecimiento de cargas impositivas sobre tal actividad. Como antecedentes legislativos de la prohibición de gravar a nivel local las exportaciones, se citan los artículos 259 numeral 2 literal b del Decreto 1333 de 1986 y 18 de la Ley 9 de 1991, que prescriben:

Decreto 1333 de 1986, art. 259 numeral 2 literal b.

“art.259. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, continuarán vigentes:

2. ...Además, subsisten para los Departamentos y Municipios las siguientes prohibiciones:

b. La de gravar los artículos de producción nacional destinados a la exportación”.

Ley 9 de 1991, artículo 18 “Disposiciones sobre gravámenes a las exportaciones. Las entidades territoriales y los Distritos Especiales no podrán establecer gravámenes sobre la exportación, ni sobre el tránsito de productos destinados a la exportación”.

La disposición acusada constituye el ejercicio de una facultad impositiva propia del legislador, que simplemente ha juzgado conveniente, atendiendo a políticas económicas relacionadas con las expectativas de internacionalización de la economía y de estímulo a las exportaciones, limitar las cargas impositivas sobre los bienes destinados a la exportación o sobre la actividad misma.

El impuesto sobre el comercio exterior no ha sido pues creado ni cedido por la ley en favor de las entidades territoriales; por tanto éste nunca ha ingresado al patrimonio de aquéllas y, en consecuencia, la prohibición que contempla la norma demandada no implica un desconocimiento de los derechos patrimoniales que la Constitución les otorga a los municipios ni vulnera la autonomía de que disponen para administrar sus propios recursos, ya que, se repite, ni el impuesto sobre el comercio exterior ni su producto les pertenece.

El demandante considera que la prohibición hecha a los municipios, en la norma demandada, para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior, constituye una exención en relación con un tributo de propiedad de las entidades territoriales. Su error radica en confundir los conceptos de exención tributaria y prohibición de establecer un tributo, el primero de los cuales consiste en la liberación de una carga impositiva que en principio tiene el sujeto, pero de la que, por razones determinadas, el legislador o la corporación correspondiente, resuelve liberarlo; en tanto que el segundo concepto hace relación ya no al particular sino a la corporación pública, asamblea o concejo, a quien la ley no le asigna la facultad de crear el impuesto.

La Constitución prohíbe al legislador decretar exenciones sobre impuestos de propiedad de las entidades territoriales, según lo prescribe el artículo 294 de la Constitución Nacional, ya que son las mismas corporaciones públicas de dichas entidades las facultadas para decidir sobre la concesión de exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad.

Por último, valga aclarar que el impuesto sobre el comercio exterior no se identifica con el impuesto de industria y comercio. Aquél es del orden nacional, en tanto que éste es del orden municipal y por tanto son inconfundibles. El impuesto de industria y comercio, de conformidad con lo prescrito en el artículo 195 del Decreto 1333 de 1986, recae sobre “todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumpla en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos”. (Lo resaltado no es del texto)

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el parágrafo 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese a quien corresponda, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General