

## Sentencia C-517/07

### CONCEJO MUNICIPAL EN MATERIA TRIBUTARIA-Ejercicio de atribuciones debe sujetarse a la Constitución y la ley

El legislador tiene competencia para establecer contribuciones y, como esa previsión incluye toda clase de tributos, es evidente que la Constitución no solamente prevé la participación directa de la ley en la regulación de los tributos, sino que, además, hace de ella una fuente esencial en la materia, con facultad para configurar también las contribuciones que afecten la propiedad inmueble. La precedente conclusión resulta corroborada al examinar el segundo punto que ha sido propuesto, esto es, el referente a las atribuciones que la Constitución le otorga a los concejos municipales en materia tributaria. No se remite a dudas de ninguna índole que las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera como los concejos deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma expresa a la ley e indica que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales.

### PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Necesidad de armonizarlos

#### ENTIDADES TERRITORIALES-Carecen de soberanía tributaria

Como reiteradamente lo ha señalado la Corte, “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”, lo cual “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”. En concordancia con lo anterior, esta Corporación ha considerado que aún cuando de la lectura aislada del artículo 338 de la Carta que faculta al Congreso, a las asambleas y a los concejos para imponer contribuciones fiscales o parafiscales “parecería deducirse una autonomía impositiva de los municipios”, ello no es así, “pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo ordenamiento” que les confiere autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, “dentro de los límites de la Constitución y de la ley”.

Es cierto que el artículo 317 de la Constitución preceptúa que sólo los municipios podrán gravar este tipo de propiedad, pero también lo es que la expresión “gravar la propiedad inmueble” no predetermina la clase de gravámenes o de tributos que se le pueden imponer a la propiedad inmueble y bastaría un somero repaso histórico para demostrar que distintas modalidades de contribuciones se han sucedido en el tiempo y que es posible pensar que en un futuro surjan tipos de tributos sobre la propiedad inmueble que ahora no se conocen. Es más, la misma noción de “propiedad inmueble” no es del todo evidente y esta Corte ha conocido demandas que le han llevado a acometer la tarea de deslindar lo que corresponde

al concepto de propiedad inmueble y lo que escapa a su radio de acción, como lo hizo, por ejemplo, al señalar que el artículo 317 de la Constitución se refiere a los inmuebles por naturaleza y no a aquellos por destinación o que el impuesto de renta no recae directamente sobre la propiedad raíz. De ahí que, en garantía de los principios estudiados, sea importante la intervención del legislador en la creación o establecimiento de los tributos relativos a la propiedad inmueble y que, en armonía con esa potestad de configuración legislativa, se entienda que la regulación de estas contribuciones no puede quedar exclusivamente librada a los concejos municipales y, menos aún, en aras de un indebido entendimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales.

#### PROYECTO DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA-Observancia del procedimiento ordinario para expedición

Aún cuando la materia tributaria es objeto de una especial reserva de ley, el Constituyente de 1991 no exigió que las leyes referentes a esta materia tuvieran que ser aprobadas mediante un trámite agravado, tampoco incluyó el tema dentro de aquellos que deben ser regulados por tipos especiales de leyes como, por ejemplo, las orgánicas que, según el artículo 151 de la Carta, deben expedirse siempre que se trate de establecer el reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, así como “las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”. La materia tributaria es, entonces, del dominio de la ley ordinaria y así lo confirman los artículos 150-10 y 338 de la Constitución que, de acuerdo con lo examinado, constituyen el fundamento de la competencia del legislador en este campo que, por lo tanto, no demanda regulación por ley orgánica como lo cree el demandante.

#### LEY ORGANICA-Reserva es de aplicación restrictiva

La inquietud del actor radica en que los artículos 151 y 288 superiores hacen referencia a la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial, una de cuyas finalidades es distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales y, como quiera que en materia tributaria los municipios tienen atribuciones, el demandante sostiene que al legislador le está absolutamente vedado ocuparse de la regulación de los tributos municipales, mientras no se expida la mencionada ley orgánica. El análisis que, con base en la jurisprudencia constitucional se ha efectuado, le ha permitido a la Corte concluir que el legislador tiene competencia para regular los tributos municipales y, si como se acaba de ver, es factible ejercer esa competencia mediante leyes ordinarias, la expedición de éstas no está supeditada a la previa adopción de una ley orgánica. Tampoco cabe sostener que como a los municipios se les asignan algunas competencias tributarias, la ley orgánica destinada a distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales necesariamente subsume todo el tema tributario, porque semejante entendimiento privaría de sentido a los artículos constitucionales que le confieren al legislador competencias en materia tributaria susceptibles de ejercicio mediante leyes ordinarias. Además, no se puede ignorar que en un Estado de Derecho, que se precie de serlo, las competencias son expresas y no deducidas y, en armonía con este planteamiento, se debe recordar que la interpretación del ámbito material de leyes como las orgánicas ha de ser estricta, en concordancia con su carácter eminentemente excepcional.

IMPUESTO MUNICIPAL-Creación por el legislador/IMPUESTO MUNICIPAL-Municipios tienen atribuciones amplias en la administración de sus rentas presupuestales

Con la finalidad de establecer un impuesto municipal se requiere la expedición de una ley previa que lo cree y aunque la Corte ha estimado que la autonomía de las entidades territoriales “no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador” -que incluso puede revocar, reducir o revisar un tributo local “cuando los intereses nacionales vinculados al desarrollo de una política económica general así lo demanden” -, se debe tener en cuenta que los municipios tienen atribuciones amplias tratándose de la administración de sus rentas presupuestales. En términos generales, es factible afirmar que los entes municipales son autónomos para hacer efectivos los tributos o dejarlos de aplicar, “para asumir gastos o comprometer sus ingresos” juzgando “su oportunidad y su conveniencia” y, en suma, “para realizar actos de destinación y de disposición, manejo e inversión”, merced a la puesta en práctica de “mecanismos presupuestales y de planeación”. De acuerdo con lo indicado, la autonomía constituye un límite a la legislación, pues el Congreso no puede intervenir en la administración del tributo que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 362 superior, una vez decretado, se convierte en renta de propiedad exclusiva del municipio, goza de las mismas garantías que la propiedad privada y rentas de los particulares y no puede ser trasladado a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.

LEY ORGANICA-Ausencia de ley sobre distribución de competencias entre Nación y entidades territoriales no genera inconstitucionalidad de norma acusada

El hecho de que la ley orgánica no haya sido expedida no es causa de inconstitucionalidad de las leyes ahora demandadas, pues tal circunstancia es ajena al contenido de éstas, siendo del caso destacar que buena parte de la legislación ordinaria relativa a tributos ha superado el escrutinio de su constitucionalidad a la luz de la Constitución de 1991 y que ejemplo de ello son preceptos pertenecientes a algunas de las leyes ahora cuestionadas, cuya exequibilidad consta en varias sentencias, de las cuales se han citado unas cuantas para sustentar estas consideraciones. La ausencia de la ley orgánica a la que se refieren los artículos 151 y 288 de la Carta no es, entonces, argumento válido para fundar la declaración de inconstitucionalidad solicitada por el actor.

IMPUESTO PREDIAL-Regulación de los elementos por el legislador/AUTONOMIA TRIBUTARIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No vulneración en determinación de elementos de tributo por legislador

La reserva de ley que, de acuerdo con nuestra Constitución concreta el principio de legalidad en materia tributaria, tiene una de sus manifestaciones primordiales en el denominado principio de certeza o de predeterminación normativa de los elementos del tributo y exige de la ley creadora del tributo que, en atención al principio *nullum tributum sine lege*, defina los elementos del tributo de manera suficiente. De la competencia para la creación del tributo que, según lo visto, corresponde a la ley, no está ausente la referencia a los elementos del tributo, que el legislador puede hacer sin quebrantar el principio de autonomía o los derechos de las entidades territoriales y, en particular, del municipio en lo atinente al impuesto predial. Un repaso de algunos artículos de la Ley 44 de 1990 que han sido demandados permite

apreciar que no se presenta el despojo absoluto de las competencias municipales que el actor presenta en su demanda. En efecto, a título de ejemplo, conviene mencionar que, conforme al artículo 2, la administración, recaudo y control del impuesto predial “corresponde a los respectivos municipios, mientras que el artículo 4 señala que la tarifa “será fijada por los respectivos concejos” dentro de topes que la ley fija y, en cuanto a la formación catastral, se desprende del artículo 5 que no en todos los municipios se ha formado y que entonces resulta del todo pertinente prever algo al respecto en la ley, así como procurar una regulación uniforme que, sin vulnerar la autonomía territorial redunde en garantía del derecho del contribuyente a la igualdad ante la ley, permitiéndole, adicionalmente, tener claridad acerca de sus obligaciones tributarias.

IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO-Base gravable

PARTICIPACION EN PLUSVALIA-Regulación por el legislador del concepto y elementos

La Sala estima que el legislador no desconoce la Constitución ni vacía de su contenido la autonomía correspondiente a los municipios al regular, como lo ha hecho en los artículos ya reseñados, cuestiones relativas al concepto y a los elementos de la participación de plusvalía y, en lo que atañe a la acusación dirigida contra el párrafo 4 del artículo 83 por violar el artículo 294 superior que prohíbe decretar exenciones sobre tributos de las entidades territoriales, la Corte estima que el cargo no está llamado a prosperar, porque el precepto acusado se limita a otorgarle una facultad a los municipios, con base en la cual “podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía los inmuebles destinados a vivienda de interés social”, sin imponerles la obligatoriedad de esa exoneración.

IMPUESTO DE DELINEACION URBANA-Competencia del legislador para regularlo

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTOS-Concepto

AUTONOMIA TRIBUTARIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por duda en vigencia de norma

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Carencia actual de objeto/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Disposición acusada no vigente

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

Referencia: expediente D-6578

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990; 1, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 601 de 2000, 30 de la Ley 14 de 1983; 186, 193, 194, 220, 221, 222, 233 literales b) y c) del Decreto 1333 de 1986; 61 de la Ley 55 de 1985, 77 de la ley 75 de 1986, 76 de la Ley 49 de 1990; 112, 113, 114, 115, 116 y 118 de la Ley 9 de 1989; 10, 11, 12 y 13 de la Ley 128 de 1941; 13 de la Ley 50 de 1984; 7 de la Ley 97 de 1913; 17 de la ley 94 de 1931 y 73 a 90 de la Ley 388 de 1997.

Demandante: Humberto de Jesús Longas Londoño

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., once (11) de julio de dos mil siete (2007).

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Humberto de Jesús Longas Londoño presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990; 1, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 601 de 2000, 30 de la Ley 14 de 1983; 186, 193, 194, 220, 221, 222, 233 literales b) y c) del Decreto 1333 de 1986; 61 de la Ley 55 de 1985, 77 de la Ley 75 de 1986, 76 de la Ley 49 de 1990; 112, 113, 114, 115, 116 y 118 de la Ley 9 de 1989; 10, 11, 12 y 13 de la Ley 128 de 1941; 13 de la Ley 50 de 1984; 7 de la Ley 97 de 1913; 17 de la ley 94 de 1931 y 73 a 90 de la Ley 388 de 1997.

Mediante Auto de siete (7) de diciembre de dos mil seis (2006) el Magistrado Sustanciador resolvió rechazar la demanda en relación con los artículos 155 del Decreto 1421 de 1993; 3 y 11 de la Ley 44 de 1990; 17 y 38 de la Ley 14 de 1983; 258 y 233 literal a) del Decreto 1333 de 1986 y 73 de la Ley 75 de 1986, parágrafos 2 y 3.

Así mismo, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda “en lo que se refiere al resto de las normas demandadas”, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al Procurador General de la Nación para los efectos de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicarla al Presidente del Congreso de la República y al Presidente de la República, así como al Ministro del Interior y de Justicia, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), al Director del Centro Internacional por la Justicia Transicional -ICJT-, al Secretario de Hacienda de Bogotá D.C., al Presidente de Federación Colombiana de Municipios y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Libre y Nacional de Colombia, para que intervinieran si lo consideraban conveniente.

Una vez cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

### II. LAS DISPOSICIONES DEMANDADAS

A continuación se transcriben los artículos en relación con los cuales se admitió la demanda.

LEY 97 DE 1913

Que da autorizaciones especiales a ciertos concejos municipales

Artículo 7. Las asambleas departamentales pueden autorizar a los municipios, según la categoría de estos, para imponer las contribuciones a que esta ley se refiere, con las limitaciones que crean convenientes.

LEY 94 DE 1931

Artículo 17. Autorízase al Concejo Municipal de Bogotá para gravar la propiedad raíz urbana que quede dentro de los límites, hasta con un cinco por mil sobre el avalúo catastral, impuesto dentro del cual queda comprendido el valor de los servicios de aseo, alumbrado y vigilancia.

LEY 128 DE 1941

Artículo 10. Con el objeto de poder atender a los gastos que demande el funcionamiento de las oficinas seccionales y el levantamiento catastral y de la Carta Militar, Catastral y Agrícola, establécese un gravamen equivalente al 10 por 100 de lo que los particulares deban pagar por concepto de impuesto predial y de impuesto de registro y anotación. Dicho gravamen será cobrado por los funcionalitos municipales y departamentales al tiempo con el impuesto predial y con el de registro y anotación, y su producto será consignado inmediatamente en las respectivas Administraciones o Recaudaciones de Hacienda Nacional con destino exclusivo a los gastos a que se refiere este artículo.

Artículo 11. Para los efectos del artículo anterior, se entiende por impuesto predial el que con este nombre cobren los municipios o departamentos, o el que -bajo el nombre de impuesto de caminos- recauden otros municipios sobre el valor de los bienes raíces de su respectivo territorio.

Artículo 12. El gravamen a que se refiere el artículo anterior comenzará a cobrarse en cada Departamento, Intendencia o Comisaría, tan pronto como se organicen allí las oficinas seccionales de catastro, y se dé comienzo al levantamiento catastral, y durará vigente mientras se efectúa dicho levantamiento en el mismo Departamento, Intendencia o Comisaría, y el Presidente de la República queda facultado para ponerlo en vigencia en la forma que determina este artículo, pudiendo usar de esa facultad hasta el 19 de julio de 1942.

Artículo 13. A partir de enero de 1942, los aportes municipales establecidos en algunos Departamentos a cargo de los Municipios, como contribución de estos a los gastos de levantamiento y conservación del catastro, tendrán un carácter general. En consecuencia, todos los Municipios y Departamentos tendrán la obligación de destinar un 10 por 100 del producto bruto del impuesto predial para los gastos a que se refiere este artículo.

Este aporte será deducido directamente por los tesoreros del monto de los recaudos, y consignado por ellos en las respectivas Administraciones o Recaudaciones de Hacienda Nacional.

LEY 14 DE 1983

(Julio 6)

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

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 30º.- Facúltase a las Asambleas Departamentales para que, a iniciativa del respectivo Gobernador, ordenen la asociación de municipios con el fin de recaudar y administrar conjuntamente el impuesto predial.

Para todos los efectos, estas asociaciones se organizarán y regirán según lo dispuesto en la Ley 1 de 1975 y sus disposiciones reglamentarias.

LEY 50 DE 1984

Por la cual se dictan normas para proveer al financiamiento del Presupuesto Público, al Fortalecimiento de los Fiscos Municipales , se conceden unas facultades, se hace una cesión y se dictan otras disposiciones

Artículo 13. A partir de la vigencia de esta ley, cédese a los municipios de población inferior a 100.000 habitantes, el producto del recargo del impuesto predial previsto en el artículo 10 de la Ley 128 de 1941, que constituirá un ingreso ordinario de dichos municipios. A partir de la vigencia de esta ley, elimínase el aporte previsto en el artículo 13 de la Ley 128 de 1941, para los municipios de población inferior a 100.000 habitantes.

LEY 55 DE 1985

(junio 18)

Por medio de la cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 61. Los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio.

(abril 25)

POR EL CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO DE RÉGIMEN MUNICIPAL

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades

extraordinarias que le confiere la Ley 11 de 1986 y oída la Comisión

Asesora a que ella se refiere,

DECRETA:

Artículo 186. Las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijadas por los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

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

Lo anterior sin perjuicio de que las entidades territoriales conserven las tarifas y sobretasas que en la fecha de promulgación de la Ley 14 de 1983 tenían establecidas así excedan en conjunto el doce por mil (12%). A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo.

Artículo 193. A partir de la vigencia de la Ley 50 de 1984, está cedido a los Municipios de población inferior a 100.000 habitantes el producido del recargo del impuesto predial previsto en el artículo 10 de la Ley 128 de 1941, que constituye un ingreso ordinario de dichos Municipios.

A partir de la misma fecha esta eliminado el aporte previsto en el artículo 13 de la Ley 128 de 1941, para los Municipios de población inferior a 100.000 habitantes.

Artículo 194. Los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente Municipio.

Artículo 220. Los Municipios que sean capitales de Departamento, y los que tengan un presupuesto anual no menor de un millón de pesos (\$ 1.000.000) moneda corriente, quedan autorizados para cobrar el impuesto de parques y arborización.

Artículo 221. Los Concejos Municipales de los Distritos de que trata el artículo anterior, al expedir los acuerdos creadores del impuesto que se autoriza, procederán también a reglamentar y fijar la cuantía de dichos impuestos, así como a disponer la forma de recaudarlos.

Artículo 222. El producto del impuesto de parques y arborizaciones se aplicará por los Municipios que hagan uso de él, así: el cincuenta por ciento (50%) para la construcción y embellecimiento de parques, especialmente infantiles, y la arborización y embellecimiento de las calles, plazas, avenidas y demás vías públicas de las ciudades, y el otro cincuenta por ciento (50%) para el desarrollo e incremento de la vivienda obrera. Los Municipios formarán un fondo especial, destinado solamente a los fines indicados en este artículo.

Artículo 233. Los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales:

b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

c) Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas.

LEY No.75 DE 1986

(Diciembre 23)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria de catastro de fortalecimiento y democratización del mercado de capitales se conceden unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 77. Los concejos municipales podrán, por determinadas condiciones económicas o sociales que existan en el municipio y mediante acuerdo, utilizar como base del impuesto predial y sus complementarios el valor del avalúo fiscal.

En el evento de que ello ocurra, de todas maneras la magnitud utilizable no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento (75% ) del avalúo catastral correspondiente y tal valor será el que se tome para la aplicación del artículo 4º de la Ley 12 de 1986.

LEY 9 DE 1989

(enero 11)

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 112. Créase el Impuesto de Estratificación Socioeconómica a cargo de los propietarios y poseedores de las viviendas clasificadas en los estratos alto y medio alto en todos los municipios de más de cien mil (100.000) habitantes. Dicho impuesto es de carácter nacional, pero se cede en favor del municipio en el cual se efectúe el respectivo recaudo.

Parágrafo. Para determinar las escalas de estratificación socioeconómica, se tendrá en cuenta la clasificación elaborada por cada municipio con base en las características físicas de las viviendas, su localización y las pautas metodológicas de estratificación empleadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Artículo 113. La tarifa del impuesto será del uno y medio (1.5) al cinco (5) por mil anual del respectivo avalúo catastral. Dentro de este rango, los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, determinarán las escalas para cada estrato, estableciendo de todas formas, un diferencial entre el estrato medio alto y alto, sin exceder en este último caso el

máximo, del cinco (5) por mil aquí establecido.

Artículo 114. El producto del Impuesto de Estratificación se aplicará por los municipios, así:

- a) El cincuenta por ciento (50%) para financiación de un fondo de habilitación de viviendas de estrato bajo que carezcan de servicios de acueducto y alcantarillado;
- b) El cincuenta por ciento (50%) restante para la adquisición de tierras con destino a la construcción de viviendas de interés social.

Artículo 115. Los Concejos Municipales y el del Distrito Especial de Bogotá, procederán a reglamentar y disponer la forma de recaudar el impuesto de estratificación socioeconómica, así como a determinar las exenciones que consideren pertinentes.

Artículo 116. En la enajenación de inmuebles, la obligación de pago de los impuestos que graven, la finca raíz corresponderá al enajenante. Esta obligación no podrá transferirse o descargarse en el comprador.

Cuando el predio por enajenar haga parte de otro en mayor extensión, el paz y salvo de los impuestos de que trata el inciso anterior podrá obtenerse mediante el pago de impuesto correspondiente a la proporción del inmueble que se pretende enajenar.

Artículo 118. Se aclara la Ley 128 de 1941 en el sentido de que los municipios podrán continuar cobrando un gravamen equivalente al diez por ciento (10%) de lo que los contribuyentes deban pagar por concepto de impuesto predial y de impuesto de registro y anotación.

LEY 44 DE 1990

(diciembre 18)

por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º.- Impuesto Predial Unificado. A partir del año de 1990, fusionánse en un solo impuesto denominado "Impuesto Predial Unificado", los siguientes gravámenes:

- a. El Impuesto Predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986;
- b. El impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986;
- c. El impuesto de estratificación socioeconómica creado por la Ley 9 de 1989;

d. La sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989.

Artículo 2º.- Administración y recaudo del impuesto. El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal.

La administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios.

Los municipios no podrán establecer tributos cuya base gravable sea el avalúo catastral y cuyo cobro se efectúe sobre el universo de predios del municipio, salvo el Impuesto Predial Unificado a que se refiere esta Ley.

Artículo 4º.- Tarifa del impuesto. La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente Ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 1 por mil y 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:

- a. Los estratos socioeconómicos;
- b. Los usos del suelo, en el sector urbano;
- c. La antigüedad de la formación o actualización del catastro;

A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Artículo 5º.- Formación parcial. En los municipios donde los predios se hayan formado catastralmente de conformidad con lo dispuesto en la Ley 14 de 1983, sólo en una parte del municipio, se deberán adoptar en una proporción adecuada tarifas diferenciales más bajas para los predios formados, en relación con los correspondientes no formados.

Artículo 6º.- Límites del Impuesto. A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

Artículo 8º.- Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales, se ajustará anualmente a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional antes del 31 de octubre del año anterior, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

En el caso de los predios no formados al tenor de lo dispuesto en la Ley 14 de 1983, el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta del 130% del incremento del mencionado índice.

Parágrafo.- Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.

Artículo 9º.- Para los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, cuando se haga referencia a los municipios, se entenderá incluido el Distrito Especial de Bogotá. Así mismo, cuando se refiera a concejos, se entiende incluido el Concejo del Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 10º.- Límite del Impuesto. El Impuesto que se liquide con destino a las corporaciones regionales, correspondientes a los predios formados de acuerdo con las disposiciones de la Ley 14 de 1983, no podrá exceder del doble del impuesto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior.

Artículo 12º.- Declaración del Impuesto Predial Unificado. A partir del año 1991, los municipios podrán establecer la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, mediante decisión del respectivo concejo municipal. La declaración tributaria se registrará por las normas previstas en el presente capítulo.

Artículo 13º.- Contenido de la declaración. Cuando el respectivo municipio adopte la decisión de establecer la declaración del Impuesto Predial Unificado, los propietarios o poseedores de predios deberán presentar anualmente dicha declaración en los formularios que prescriba el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, indicando como mínimo los siguientes datos:

- a. Apellidos y nombres o razón social y NIT del propietario del predio;
- b. Número de identificación y dirección, del predio;
- c. Número de metros de área y de construcción del predio;
- d. Autoavalúo del predio;
- e. Tarifa aplicada;
- f. Impuesto predial autoliquidado por el contribuyente;
- g. Impuesto para la corporación regional respectiva, cuando sea del caso.

Artículo 14º.- Base mínima para el autoavalúo. El valor del autoavalúo catastral, efectuado por el propietario o poseedor en la declaración anual, no podrá ser inferior al resultado de multiplicar el número de metros cuadrados de área y/o de construcción, según el caso, por el precio del metro cuadrado que por vía general fijen como promedio inferior, las autoridades catastrales, para los respectivos sectores y estratos de cada municipio. En el caso del sector rural, el valor mínimo se calculará con base en el precio mínimo por hectáreas u otras unidades de medida, que señalen las respectivas autoridades catastrales, teniendo en cuenta las adiciones y mejoras, los cultivos y demás elementos que formen

En todo caso, si al aplicar lo dispuesto en los incisos anteriores se obtiene un autoavalúo inferior al último avalúo efectuado por las autoridades catastrales, se tomará como autoavalúo este último. De igual forma, el autoavalúo no podrá ser inferior al último autoavalúo hecho para el respectivo predio, aunque hubiere sido efectuado por un propietario o poseedor distinto del declarante. El autoavalúo liquidado de conformidad con lo previsto en este artículo, servirá como costo fiscal, para determinar la renta o ganancia ocasional, que se produzca al momento de la enajenación.

Parágrafo.- Los actos administrativos por cuyo efecto las autoridades catastrales fijen, por vía general, el valor del metro cuadrado que se refiere el inciso primero del presente artículo podrán ser revisados a solicitud del contribuyente, en los términos establecidos en el artículo 9 de la Ley 14 de 1983.

Al valor así obtenido se le sumarán las adiciones y mejoras que se demuestre haber efectuado, durante el lapso transcurrido entre la fecha a la cual se refiere el avalúo y la fecha en la cual se pretende efectuar la adquisición por parte del municipio. Igualmente se sumará el valor que resulte de aplicar el autoavalúo, la variación del índice de precios al consumidor para empleados registrada en el mismo período, según las cifras publicadas por el DANE.

Artículo 16º.- Facultad de eliminar el paz y salvo. Cuando los municipios adopten la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, podrán eliminar el certificado de Paz y Salvo y establecer mecanismos de recaudo total o parcial a través de la red bancaria para dicho impuesto, así como para los impuestos de las corporaciones regionales a que se refiere el Capítulo II de la presente Ley.

Así mismo, el cobro de dichos impuestos podrá efectuarse conjuntamente con los correspondientes a servicios públicos.

Los concejos podrán establecer los plazos para la presentación de la declaración del Impuesto Predial Unificado y para cancelar las cuotas del respectivo impuesto.

Artículo 17º.- Declaración del impuesto de las corporaciones. Cuando en un municipio se adopte la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, ésta deberá incluir la autoliquidación del impuesto a la corporación regional, a que se refiere el Capítulo II de la presente Ley, siempre que corresponda a municipios comprendidos en la jurisdicción de una de tales corporaciones regionales.

LEY 49 DE 1990

(diciembre 28)

por la cual se reglamenta la repatriación de capitales, se estimula el mercado accionario, se expiden normas en materia tributaria, aduanera y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 76. Impuestos Municipales. Los establecimientos públicos, las superintendencias, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta, del orden departamental, no estarán gravadas con el impuesto de industria y comercio ni con el impuesto predial y sus complementarios o sustitutivos.

LEY 601 DE 2000

(julio 25)

Diario Oficial No 44.100, de 26 de julio del 2000

Por la cual se concede una autorización a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. A partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente, que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de causación del impuesto.

Sin embargo, el contribuyente propietario o poseedor podrá determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, caso en el cual no procede corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable.

Artículo 4. Para efectos tributarios, el propietario o poseedor podrá hasta el 15 de mayo del respectivo año gravable, solicitar revisión a las autoridades catastrales de los avalúos de formación, actualización o conservación de acuerdo con los procedimientos que regulan la materia.

Parágrafo. Los contribuyentes podrán, dentro de los dos meses siguientes a la ejecutoria de la decisión de revisión de que trata el presente artículo, corregir la declaración inicialmente presentada sin necesidad de trámite adicional alguno.

Artículo 5. Los propietarios o poseedores de predios a los cuales no se les haya fijado avalúo catastral deberán determinar como base gravable mínima el valor que establezca anualmente la administración distrital, conforme a parámetros técnicos por área, uso y estrato. Una vez se le establezca el avalúo catastral declararán de acuerdo con los parámetros generales de la presente ley.

Parágrafo. Lo establecido en el presente artículo no impide al propietario o poseedor del predio para que autoavalúe por un valor superior a la base gravable mínima aquí señalada.

Artículo 6. La información de identificación de los predios registrada en las declaraciones tributarias del impuesto predial unificado que no se encuentra en las bases catastrales servirá de base para los procesos que realice la autoridad catastral. Para el efecto, la autoridad tributaria distrital remitirá, como mínimo una vez al año, a la autoridad catastral la información correspondiente.

Artículo 7. El Distrito Capital podrá mantener o establecer sistemas preferenciales y optativos de liquidación y recaudo del impuesto predial unificado.

LEY 388 DE 1997

Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997

Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 73. Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.

Artículo 74. Hechos generadores. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8 de esta ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes:

1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.
2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. 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.

En el mismo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso.

Parágrafo. Para los efectos de esta ley, los conceptos urbanísticos de cambio de uso, aprovechamiento del suelo, e índices de ocupación y de construcción serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Artículo 75. Efecto plusvalía resultado de la incorporación del suelo rural al de expansión urbana o de la clasificación de parte del suelo rural como suburbano. Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. Esta determinación se hará una vez se expida el acto administrativo que define la nueva clasificación del suelo correspondiente.

2. Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o subzonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o subzonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie objeto de la participación en la plusvalía.

Este mismo procedimiento se aplicará para el evento de calificación de parte del suelo rural como suburbano.

Artículo 76. Efecto plusvalía resultado del cambio de uso. Cuando se autorice el cambio de uso a uno más rentable, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.

2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o subzonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

Artículo 77. Efecto plusvalía resultado del mayor aprovechamiento del suelo. Cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o subzonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.
2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora.
3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía.

Artículo 78. Area objeto de la participación en la plusvalía. El número total de metros cuadrados que se considerará como objeto de la participación en la plusvalía será, para el caso de cada inmueble, igual al área total del mismo destinada al nuevo uso o mejor aprovechamiento, descontada la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias para espacio público de la ciudad, así como el área de eventuales afectaciones sobre el inmueble en razón del plan vial u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen.

Artículo 79. Monto de la participación. Los concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde, establecerán la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta (30%) y el cincuenta por ciento (50%) del mayor valor por metro cuadrado. Entre distintas zonas o subzonas la tasa de participación podrá variar dentro del rango aquí establecido, tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.

Parágrafo 1. Cuando sobre un mismo inmueble se produzcan simultáneamente dos o más hechos generadores en razón de las decisiones administrativas detalladas en los artículos precedentes, en el cálculo del mayor valor por metro cuadrado se tendrá en cuenta los valores acumulados, cuando a ello hubiere lugar.

Parágrafo 2. En razón a que el pago de la participación en la plusvalía al municipio o distrito se hace exigible en oportunidad posterior, de acuerdo con lo determinado por el artículo 83 de esta ley, el monto de la participación correspondiente a cada predio se ajustará de acuerdo con la variación de índices de precios al consumidor (IPC), a partir del momento en que quede en firme el acto de liquidación de la participación.

Artículo 80. Procedimiento de cálculo del efecto plusvalía. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la entidad que haga sus veces o los peritos técnicos debidamente inscritos en las

Lonjas o instituciones análogas, establecerán los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles, teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 75, 76 y 77 de esta ley.

Para el efecto, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, el alcalde solicitará se proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o subzonas consideradas.

Una vez recibida la solicitud proveniente del alcalde, el IGAC o la entidad correspondiente o el perito evaluador, contarán con un plazo inmodificable de sesenta (60) días hábiles para ejecutar lo solicitado. Transcurrido este término, y sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar por la morosidad de funcionario o los funcionarios responsables, y de la responsabilidad contractual en el caso del perito privado, la administración municipal o distrital podrá solicitar un nuevo peritazgo que determinen el mayor valor o monto de la plusvalía de acuerdo con los procedimientos y parámetros instituidos en este mismo artículo.

Artículo 81. Liquidación del efecto de plusvalía. Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o subzonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el alcalde municipal o distrital liquidará, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes, el efecto plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el concejo municipal o distrital.

A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta (30) días hábiles para expedir el acto administrativo que la determina, y para notificarlo a los propietarios o poseedores, lo cual procederá mediante tres (3) avisos publicados en ediciones dominicales de periódicos de amplia circulación en el municipio o distrito, así como a través de edicto fijado en la sede de la alcaldía correspondiente. Contra estos actos de la administración procederá exclusivamente el recurso de reposición dentro de los términos previstos para el efecto en el Código Contencioso Administrativo.

Para los fines de publicidad frente a terceros, una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles. Para que puedan registrarse actos de transferencia del dominio sobre los mismos, será requisito esencial el certificado de la administración en el cual se haga constar que se ha pagado la participación en la plusvalía correspondiente.

Parágrafo. A fin de posibilitar a los ciudadanos en general y a los propietarios y poseedores de inmuebles en particular disponer de un conocimiento más simple y transparente de las consecuencias de las acciones urbanísticas generados del efecto plusvalía, las administraciones distritales y municipales divulgarán el efecto plusvalía por metro cuadrado

para cada una de las zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas beneficiarias.

Artículo 82. Revisión de la estimación del efecto de plusvalía. Cualquier propietario o poseedor de un inmueble objeto de la aplicación de la participación en la plusvalía, podrá solicitar, en ejercicio del recurso de reposición, que la administración revise el efecto plusvalía estimado por metro cuadrado definido para la correspondiente zona o subzona en la cual se encuentre su predio y podrá solicitar un nuevo avalúo.

Para el estudio y decisión de los recursos de reposición que hayan solicitado la revisión de la estimación del mayor valor por metro cuadrado, la administración contará con un plazo de un (1) mes calendario contado a partir de la fecha del último recurso de reposición interpuesto en el cual se haya pedido dicha revisión. Los recursos de reposición que no planteen dicha revisión se decidirán en los términos previstos en el Código Contencioso Administrativo.

Artículo 83. Exigibilidad y cobro de la participación. La participación en la plusvalía sólo será exigible en el momento en que se presente para el propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto de plusvalía, una cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de esta ley.
2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.
4. Mediante la adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente ley.

Parágrafo 1. En el evento previsto en el numeral 1, el efecto plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto plusvalía por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

Parágrafo 2. Para la expedición de las licencias o permisos, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la participación en la plusvalía, será necesario acreditar su pago.

Parágrafo 3. Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en los eventos previstos en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones aquí previstas. En todo caso responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso.

Parágrafo 4. Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

Artículo 84. Formas de pago de la participación. La participación en la plusvalía podrá pagarse mediante una cualquiera de las siguientes formas:

1. En dinero efectivo.
2. Transfiriendo a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas, una porción del predio objeto de la misma, del valor equivalente a su monto. Esta forma sólo será procedente si el propietario o poseedor llega a un acuerdo con la administración sobre la parte del predio que será objeto de la transferencia, para lo cual la administración tendrá en cuenta el avalúo que hará practicar por expertos contratados para tal efecto.

Las áreas transferidas se destinarán a fines urbanísticos, directamente o mediante la realización de programas o proyectos en asociación con el mismo propietario o con otros.

3. El pago mediante la transferencia de una porción del terreno podrá canjearse por terrenos localizados en otras zonas de área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes.

4. Reconociendo formalmente a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas un valor accionario o un interés social equivalente a la participación, a fin de que la entidad pública adelante conjuntamente con el propietario o poseedor un programa o proyecto de construcción o urbanización determinado sobre el predio respectivo.

5. Mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales, para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo incompleto o inadecuado, cuya inversión sea equivalente al monto de la plusvalía, previo acuerdo con la administración municipal o distrital acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.

6. Mediante la adquisición anticipada de títulos valores representativos de la participación en la plusvalía liquidada, en los términos previstos en el artículo 88 y siguientes.

En los eventos de que tratan los numerales 2 y 4 se reconocerá al propietario o poseedor un descuento del cinco por ciento (5%) del monto liquidado. En los casos previstos en el numeral 6 se aplicará un descuento del diez por ciento (10%) del mismo.

Parágrafo. Las modalidades de pago de que trata este artículo podrán ser utilizadas alternativamente o en forma combinada.

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 inmuebles 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.

3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.

4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas 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 de 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 86. Independencia respecto de otros gravámenes. La participación en plusvalía es independiente de otros gravámenes que se impongan a la propiedad inmueble y específicamente de la contribución de valorización que llegue a causarse por la realización de obras públicas, salvo cuando la administración opte por determinar el mayor valor adquirido por los predios conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de esta ley, caso en el cual no podrá cobrarse contribución de valorización por las mismas obras.

Parágrafo. En todo caso, en la liquidación del efecto plusvalía en razón de los hechos generadores previstos en el artículo 74 de la presente ley, no se podrán tener en cuenta los mayores valores producidos por los mismos hechos, si en su momento éstos fueron tenidos en cuenta para la liquidación del monto de la contribución de valorización, cuando fuere del caso.

Artículo 87. Participación en plusvalía por ejecución de obras públicas. Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los planes parciales o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiación la contribución de valorización, las correspondientes autoridades distritales, municipales o metropolitanas ejecutoras, podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde al respectivo municipio, distrito o área metropolitana, conforme a las siguientes reglas:

1. El efecto de plusvalía se calculará antes, durante o después de concluidas las obras, sin que constituya límite el costo estimado o real de la ejecución de las obras. Para este efecto, la administración, mediante acto que no podrá producirse después de seis (6) meses de

concluidas las obras, determinará el valor promedio de la plusvalía estimada que se produjo por metro cuadrado y definirá las exclusiones a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la presente ley.

2. En todo cuanto sea pertinente, se aplicarán las disposiciones de liquidación, revisión y valor de la participación de que trata la presente ley.

3. La participación en la plusvalía será exigible en los mismos eventos previstos en el artículo 83 de la presente ley.

4. Se aplicarán las formas de pago reguladas en el artículo 84 de la presente ley.

Parágrafo. Además de los municipios y distritos, las áreas metropolitanas podrán participar en la plusvalía que generen las obras públicas que ejecuten, de acuerdo con lo que al respecto definan los planes integrales de desarrollo metropolitano, aplicándose, en lo pertinente lo señalado en este capítulo sobre tasas de participación, liquidación y cobro de la participación.

Artículo 88. Derechos adicionales de construcción y desarrollo. Las administraciones municipales y distritales, previa autorización del concejo municipal o distrital, a iniciativa del alcalde, podrán emitir y colocar en el mercado títulos valores equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o subzonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de las acciones urbanísticas previstas en el artículo 74 de esta ley, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación municipal o distrital en la plusvalía generada.

La unidad de medida de los derechos adicionales es un metro cuadrado de construcción o de destinación a un nuevo uso, de acuerdo con el hecho generador correspondiente.

Artículo 89. Títulos de derechos adicionales de construcción y desarrollo. Los títulos de que trata el artículo anterior, representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo, serán transables en el mercado de valores, para lo cual se sujetarán a las normas previstas para los títulos valores, y su emisión y circulación estarán sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Valores.

A efectos de darles conveniente utilización para la cancelación de derechos adicionales de construcción y desarrollo en cualquier zona o subzona sujeta a la obligación, los títulos serán representativos en el momento de la emisión de una cantidad de derechos adicionales, expresada en metros cuadrados, y se establecerá una tabla de equivalencias entre cada metro cuadrado representativo del título y la cantidad a la cual equivale en las distintas zonas o subzonas. Dicha tabla de equivalencias deberá estar claramente incorporada en el contenido del título junto con las demás condiciones y obligaciones que le son propias. A la unidad de equivalencia se le denominará Derecho Adicional Básico.

Artículo 90. Exigibilidad y pago de los derechos adicionales. Los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en la cantidad requerida por cada predio o inmueble, se harán exigibles en el momento del cambio efectivo o uso de la solicitud de licencia de urbanización

o construcción. En el curso del primer año, los derechos adicionales se pagarán a su precio nominal inicial; a partir del inicio del segundo año, su precio nominal se reajustará de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor. Si por cualquier razón no se cancela el valor de los derechos adicionales en el momento de hacerse exigibles, se causarán a cargo del propietario o poseedor intereses de mora sobre dicho valor a la tasa bancaria vigente, sin perjuicio de su cobro por la jurisdicción coactiva.

## I. LA DEMANDA

En primer término el actor demanda algunas disposiciones relativas al impuesto predial unificado y como cargo general aduce la incompetencia del legislador para establecer gravámenes a la propiedad inmueble, dado que, en su criterio, esa competencia le corresponde, exclusivamente, a los municipios.

Indica el demandante que el impuesto predial, que ahora se denomina impuesto predial unificado, fue creado por el legislador mediante los artículos 1º y 2º de la Ley 44 de 1990, 61 de la Ley 55 de 1985; 220, 221 y 222 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986; 112, 114, 115 y 116 de la Ley 9 de 1989; 10, 11, 12 y 13 de la Ley 128 de 1941; 13 de la Ley 50 de 1984; 118 de la Ley 9 de 1989, 233 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986, 7 de la Ley 97 de 1913, 38 de la Ley 14 de 1983, 258 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986 y 17 de la Ley 94 de 1931.

Precisa el libelista que, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución, sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble e indica que, según los artículos 150 inciso 1º y numeral 4º, 151 y 288 superiores, la asignación de las competencias normativas correspondientes a las entidades territoriales, así como la distribución de competencias entre la Nación y las mencionadas entidades “debe hacerlas el legislador únicamente por ley orgánica”, que la ley orgánica debe respetar “la competencia privativa de las entidades territoriales de gravar la propiedad inmueble y que, en ausencia de ley orgánica, el legislador ordinario no puede atribuirse la competencia para gravar la propiedad inmueble.

Puntualiza el actor que, tratándose de gravámenes a la propiedad inmueble, los municipios tienen una autonomía fiscal amplia y sólo limitada por la Constitución, mientras que en el caso de las demás contribuciones fiscales y parafiscales, “distintas del gravamen de la propiedad inmueble, la autonomía es limitada a lo que establezca la Constitución y la ley”, luego al gravar la propiedad inmueble el legislador viola el artículo 317 de la Carta y se inmiscuye “en el reducto mínimo de la autonomía fiscal de los municipios, protegido por el artículo 362 de la misma Constitución”.

A continuación se expresa en la demanda que, según el artículo 338 de la Constitución en armonía con el 317, en tiempo de paz solamente los concejos distritales y municipales “pueden imponer la contribución fiscal del gravamen a la propiedad inmueble” y, toda vez que las disposiciones demandadas crearon, autorizaron o cedieron los gravámenes a la propiedad inmueble y fueron expedidas en tiempo de paz, vulneran el artículo 338 de la Carta.

En síntesis, a juicio del demandante, los preceptos acusados quebrantan el artículo 1º de la Constitución que prevé “el principio fundamental de las entidades territoriales, porque el legislador “se introdujo en su reducto mínimo de autonomía fiscal”; los artículos 151 y 288 de la Constitución, “porque ante la inexistencia de ley orgánica que regule la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, se arrogó competencias que no le corresponden como legislador ordinario y, finalmente, los artículos 287 inciso primero y numerales 2º y 3º, 317, 338 y 362 por vulnerar la competencia privativa de los concejos distritales y municipales, por eliminar la protección constitucional a los impuestos a la propiedad inmueble y por vulnerar la autonomía fiscal de los municipios.

Debido a que fijan directamente los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, las bases gravables y las tarifas del gravamen a la propiedad inmueble, el demandante pide que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990; 155 del Decreto Ley 1421 de 1993; 1 incisos 2, 4 y párrafo, 5, 6 y 7 de la Ley 601 de 2000; 17 y 38 de la ley 14 de 1983; 186, 193, 194, 220, 221, 233 y 258 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986; 73 párrafos 2 y 3, y 77 de la Ley 75 de 1986; 61 de la Ley 55 de 1985, 112, 113, 114, 115, 116 y 118 de la Ley 9 de 1989; 10 y 11 de la Ley 128 de 1941, 13 de la Ley 50 de 1984; 7 de la Ley 97 de 1913, 17 de la Ley 94 de 1931 y 76 de la Ley 49 de 1990.

Enfatiza el demandante que conforme al artículo 338 superior, en concordancia con el artículo 317, “sólo los municipios en acuerdos pueden fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos” y que, por lo tanto, la regulación de estas materias le está vedada al legislador que no le puede establecer límites a la autonomía fiscal de los municipios.

A juicio del libelista, las disposiciones acusadas, al regular los anteriores aspectos, invaden la órbita competencial de los concejos distritales y municipales, dejan a los municipios “sin opciones ni libertad para gravar la propiedad inmueble” y vacían “de contenido la autonomía establecida por el artículo 317 de la Constitución”.

Según el demandante, las disposiciones acusadas vulneran, además, los artículos 1, 151 y 288 de la Constitución, “porque mientras no exista ley orgánica que asigne las competencias normativas de los entes territoriales y la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, el legislador ordinario no se puede arrogar la atribución de establecer directamente los elementos esenciales del gravamen a la propiedad inmueble”; el inciso primero y los numerales 2 y 3 del artículo 287, el numeral 4 del artículo 313, los artículos 317, 338 y 362 “porque se vulnera el reducto mínimo de la autonomía fiscal” de los municipios, así como el artículo 294 superior, “porque con las limitaciones introducidas por el legislador al definir directamente los elementos esenciales del gravamen a la propiedad inmueble impide a los municipios conceder exenciones y tratamientos preferenciales en este gravamen”.

Puntualiza el demandante que el artículo 76 de la Ley 49 de 1990 prohíbe gravar a los establecimientos públicos, las superintendencias, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden departamental, que el artículo 115 de

la Ley 9 de 1989 facultó a los concejos municipales para determinar las exenciones en el impuesto de estratificación socioeconómica y que, tanto en el artículo 38 de la Ley 14 de 1983 como en el artículo 258 del Decreto extraordinario 1333 de 1986, “se prohibió a los municipios otorgar exenciones de impuestos por término superior a diez (10) años”, siendo que, según el artículo 294 de la Constitución, la ley no puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales, ni recargo sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317, motivo por el cual, en criterio del actor, se vulnera la autonomía de los municipios que constitucionalmente están facultados para “establecer o no establecer, determinar plazos y prohibir las exenciones y los tratamientos preferenciales al gravamen de la propiedad inmueble”.

Debido a regular en forma directa “la administración y recaudo del impuesto predial unificado el actor solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 2, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990; 55 del Decreto Ley 1421 de 1993; 1, 2 parágrafo, 5, 6 y 7 de la Ley 601 de 2000; 30 de la Ley 14 de 1983, 193, 194, 220, 221, 222 y 223 del Decreto Extraordinario 1333 de 1986; 73 parágrafos 2 y 3, y 77 de la Ley 75 de 1986; 61 de la Ley 55 de 1985; 76 de la Ley 49 de 1990; 114, 115, 116 y 118 de la Ley 9 de 1989; 11, 12 y 13 de la Ley 128 de 1941; 13 de la Ley 50 de 1984 y 17 de la Ley 94 de 1931.

Considera el actor que “sólo los municipios pueden establecer las normas sobre administración y recaudo del gravamen a la propiedad inmueble y en sustento de su tesis trae a colación el artículo 287 de la Carta que otorga autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y les reconoce el derecho de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; el numeral 4 del artículo 313 de acuerdo con el cual corresponde a los concejos votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y gastos locales; el artículo 362 que confiere a las entidades territoriales la propiedad exclusiva sobre los bienes y rentas tributarias y no tributarias provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales y, adicionalmente, brinda especial protección a los impuestos locales, de modo que “una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en los programas que consideren necesarios y convenientes para el municipio y para la comunidad”.

Añade el actor que “como la creación del gravamen a la propiedad inmueble es privativa de los municipios” también es de su propia competencia la administración, manejo y utilización de dicho gravamen, porque es una renta de su propiedad exclusiva y el legislador “no tiene poder tributario para regular la administración del gravamen a la propiedad inmueble”.

En un acápite adicional el actor solicita a la Corte decretar la inexecutable de los artículos 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 de la Ley 388 de 1997 referentes a la plusvalía y para tal efecto aduce que violan la competencia exclusiva que tienen los municipios para gravar la propiedad inmueble y, por contera, la autonomía de las entidades territoriales y el reducto mínimo de la autonomía fiscal municipal.

De manera específica se indica en el libelo que, mediante las normas cuestionadas, el

legislador creó la plusvalía y que, de conformidad con los artículos 82 y 317 de la Constitución, la creación de la plusvalía como gravamen a la propiedad inmueble sólo corresponde a los municipios. Según el demandante, a la luz del artículo 82 superior, la plusvalía pertenece a la entidad pública que efectúa la actuación urbanística y, “como el gravamen sólo lo puede imponer el municipio donde está ubicada la propiedad inmueble, habría lugar a determinar la participación en la plusvalía de la entidad pública por su actuación urbanística y del municipio por ser titular de la imposición del gravamen”.

Para el demandante, situaciones como la anterior sólo puede dilucidarlas la ley orgánica que asigne las competencias normativas a las entidades territoriales, así como la ley orgánica de ordenamiento territorial que establezca la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, motivo por el cual “mientras no existan tales leyes orgánicas el legislador ordinario no puede crear el gravamen a la propiedad inmueble denominado plusvalía, por no permitirlo el artículo 317 de la Constitución Política”.

Agrega el actor que “la autonomía fiscal de los municipios para imponer la contribución por plusvalía es amplia, porque sólo tiene como límite lo establecido por la Constitución”, ya que en este caso “no opera el límite de la ley”, dada la potestad privativa de los municipios para gravar la propiedad inmueble. Así las cosas, las disposiciones acusadas vulneran los artículos 1, 82, 317, 151 y 288, el inciso primero y los numerales 2 y 3 del artículo 287, el artículo 338 y el artículo 362 de la Carta.

El actor formula otro cargo que consiste en que “el legislador fijó directamente los elementos esenciales de la plusvalía”, cuando sólo los municipios pueden fijar directamente esos elementos. A juicio del demandante la plusvalía se convierte en gravamen siempre que la entidad pública decide participar en el mayor valor del inmueble y es distinta de la contribución por valorización, pues constituye una renta tributaria exclusiva de los municipios que tienen competencia privativa para establecer los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de la contribución.

Anota el libelista que al establecer los elementos del tributo el legislador violó los artículos 1, 82 inciso segundo y numerales 2 y 3, 294, 311, 313, numeral 4, 151, 288, 338 y 362 de la Constitución.

En cuanto a las exenciones el demandante apunta que, según el párrafo 4 del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, el legislador exoneró del cobro de la participación en la plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social, siendo que “sólo los municipios pueden establecer exenciones y tratamientos preferenciales en relación con la contribución de la plusvalía”, inmiscuyéndose así en el ámbito de autonomía fiscal de los municipios protegida por el artículo 294 superior.

De igual manera puntualiza el demandante que la regulación de la administración y el recaudo de la contribución de plusvalía fue establecida por el legislador de manera inconstitucional, porque “sólo los municipios” pueden establecer esa regulación, tal como se desprende de los artículos 82, inciso segundo, 317 y 362 de la Constitución, cuya violación implica la de los artículos 1, 151, 287 inciso primero y numerales 3 y 4, 288, 294, 311, 313 numeral 4 y 338 de la Carta.

## I. INTERVENCIONES

### 1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano Luis Miguel Gómez intervino en su calidad de Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario e indicó que “las normas sobre el impuesto predial unificado y la plusvalía son exequibles” y que la Corte debe declararse inhibida para fallar sobre los artículos 76 de la Ley 49 de 1990 y sobre el artículo 115 de la Ley 9 de 1989”, por cuanto el primero fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia y el segundo debe entenderse tácitamente derogado por los artículos 1 y 2 de la Ley 44 de 1990, que fusiona el impuesto predial con el impuesto de estratificación socioeconómica.

La intervención se refiere al carácter unitario y descentralizado del Estado colombiano, así como a la autonomía de las entidades territoriales “que únicamente están autorizadas para proceder bajo las directrices generales del Estado, pues los conceptos de unidad y descentralización así lo imponen”. En esas condiciones, según el artículo 287 de la Constitución, el principio de autonomía de las entidades territoriales “es para la gestión de sus intereses” y dicha gestión se desarrolla “dentro de los límites de la Constitución y de la ley”.

En el escrito de intervención se expresa que el poder tributario está asignado de manera exclusiva al legislador, “pues, para nuestro país, aún aplica el concepto de potestad tributaria normativa derivada, atribuida a los entes territoriales” y, atendiendo al principio de legalidad”, “el legislador debe crear o autorizar los tributos locales, fijando todos los elementos de los mismos o defiriendo a la potestad de gestión de los entes administradores locales la determinación o precisión de algunos de ellos, y por su parte, los entes locales tienen las competencias de gestión a ellos asignadas, dentro de las que pueden ejercer el llamado en la demanda ‘reducto mínimo de la autonomía fiscal’, o conocido también como competencia residual que brinda amplios márgenes de discrecionalidad”.

Según el interviniente, es un hecho notorio que el Congreso de la República no ha dado trámite a la ley orgánica de asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”, pero esa omisión “no tiene el efecto de convertir en inexecutable las leyes que crean o autorizan los tributos locales, ni la normativa territorial en estas materias, y menos las normas demandadas sobre el impuesto predial unificado, expedidas antes de la vigencia de la Constitución Política de 1991, que no devienen en una inconstitucionalidad sobreviviente por tal hecho”, fuera de lo cual “por leyes orgánicas no se crean impuestos” y, si la ley no ha desarrollado unos principios, se aplica directamente la Constitución”.

Asevera el interviniente que, en las condiciones anotadas, el artículo 317 de la Constitución no confiere potestad tributaria alguna a los municipios y debe interpretarse en su contexto con toda la normativa de la Carta Política en materia de las competencias antes indicadas”, de tal manera que la excepción en él establecida implica que “los recursos que provienen de los impuestos sobre la propiedad raíz sean exclusivamente del municipio donde la propiedad esté localizada, recursos cuya gestión o administración les corresponde”, de donde surge que el legislador está limitado para que “no cree o autorice establecer impuestos directos a la

propiedad inmueble con destino a sujetos activos diferentes a los recursos que de allí provienen”.

## 2. Intervención de la Secretaría de Hacienda del Distrito Capital

La ciudadana Dalila Astrid Hernández Corzo intervino en representación del Distrito Capital-Secretaría de Hacienda y solicitó a la Corte no acceder a las pretensiones del demandante.

Manifiesta la interviniente que, conforme al artículo 150-12, el legislador se encuentra facultado para la creación de gravámenes y que el ejercicio de esta potestad no afecta la autonomía de las entidades territoriales que sigue supeditada a la ley, pues el legislador tiene la obligación constitucional de proveer a las entidades territoriales del marco normativo para que estas ejerzan su potestad impositiva.

Después de citar jurisprudencia de la Corte Constitucional, la interviniente comenta que “para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa, que autorice su creación” y que, “una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en los programas que consideren necesarios”.

Adicionalmente expone la interviniente que no existe prohibición para fijar los elementos del tributo directamente en la ley y que, aún cuando dicha facultad “no es restrictiva del Congreso de la República”, implica “que la ley de creación del tributo o de autorización para su adopción no haya considerado la totalidad de los elementos del tributo” para que estos sean determinables por parte de la Asamblea o del Concejo territorial”.

En cuanto a las exenciones y limitaciones establecidas por vía legal, la interviniente estima que “las normas citadas por el demandante hacen referencia a facultades otorgadas por el legislador a los entes territoriales” y que no vulneran “la autonomía territorial” que “debe ejercerse conforme con la Constitución y con la ley”.

## 3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Nathalia Succar Jaramillo intervino en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y solicitó a la Corte desestimar los cargos de la demanda.

En primer término, la interviniente alude a la potestad del legislador para expedir normas tributarias y destaca que, de conformidad con la regulación constitucional, las entidades territoriales carecen de “plena facultad para crear directamente los tributos en el ámbito de su jurisdicción”.

Así las cosas, en la intervención se pone de presente que “cuando el legislador crea un tributo debe definir directamente los elementos del mismo”, es decir, los sujetos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa, aunque las entidades territoriales están autorizadas “para fijar los elementos del respectivo tributo siempre y cuando exista una Ley de la República que le haya dado creación”.

Puntualiza la interviniente que, tratándose de los tributos del orden nacional, “el legislador tienen la obligación de señalar de manera inequívoca todos los elementos que lo conforman,

circunstancia que no es obligatoria en materia de tributos del orden territorial, pues se desconocería el principio de autonomía de las entidades territoriales” ya que “si bien en todos los eventos debe existir una Ley de la República, lo cierto es que, puede suceder, de una parte, que la propia ley agote los elementos del tributo, evento en el cual la entidad territorial está facultada para adoptar o no el tributo y, de otra parte, que se trate simplemente de una ley de autorizaciones”.

El escrito de intervención contiene amplias referencias a la autonomía de las entidades territoriales e indica que la pretensión del actor consiste en que “en virtud de la función administrativa radicada en cabeza de las corporaciones públicas, para efectos de la expedición de actos administrativos, se reglamenten temas relacionados con la creación de tributos de orden departamental”, lo cual resulta inconstitucional y desprovisto de legalidad “en la medida en que tal competencia radica en forma exclusiva en el legislador” y la única facultad “de las corporaciones públicas es delimitar sus elementos en el evento en que el mismo legislador lo autorice o defiera dicha facultad”.

Refiriéndose a la autonomía tributaria, la interviniente señala que las corporaciones públicas tienen atribución para determinar los elementos de los impuestos, pero esa atribución consiste “únicamente en el desarrollo de la ley expedida por el Congreso con el fin de concretizarla”. Así pues, para el establecimiento de un tributo municipal “es necesaria la existencia de una Ley de la República en la que se establezca su creación y, una vez creado, las entidades territoriales adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo, en virtud de lo preceptuado por los artículos 287-3 y 314-4 de la Constitución Nacional”, siendo de destacar que “las entidades territoriales gozan de plena facultad para incorporar o no los tributos creados por el legislador, así como también tienen plena autonomía para suprimirlos si lo estiman conveniente”.

Para concluir, la interviniente afirma que, en virtud del principio de autonomía, las entidades territoriales tienen derecho cierto sobre las rentas, lo que comporta libertad e independencia en su administración, “excepto en los eventos en los cuales la Constitución asigne de manera clara y precisa al legislador la competencia para establecer normas relativas a destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos”, fuera de lo cual, precisa que “una vez el impuesto ha sido decretado por el Congreso a favor del municipio, “se convierte en renta exclusiva de carácter municipal” y que las disposiciones demandadas “en momento alguno están decretando un impuesto sino que, por el contrario, están consagrando lineamientos generales relacionados con el impuesto predial” y unifican los tres regímenes que existían con miras a generar “una forma más sencilla respecto de su creación, concepto y recaudo”.

#### 4. Intervención de la Universidad del Rosario

El ciudadano Alejandro Venegas Franco, decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, remitió un concepto suscrito por el investigador Gustavo Andrés Rodríguez Agudelo, en el cual se solicita declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Destaca el interviniente que no existe una autonomía absoluta de las entidades territoriales municipales respecto del gravamen de la propiedad inmueble, pues las facultades que en esta materia les corresponden están limitadas o subordinadas a la Constitución y a la ley,

como se desprende de los artículos 150-12, 287 y 313 de la Carta.

A juicio del interviniente, es inaceptable que en materia tributaria cada municipio pueda ejercer su competencia “dentro de los límites que él mismo quiera trazarse”, ya que de ser así se consagraría “el desorden y el caos en lo que tiene que ver con los tributos municipales” y los municipios podrían establecer tributos quebrantando la forma unitaria del Estado y la igualdad ante la ley.

Así pues, tratándose del establecimiento y de la regulación de los tributos los municipios deben atenerse a los límites señalados en la Constitución y en la Ley, “lo cual significa que la potestad impositiva local es relativa y, en tal virtud, el legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para su ejercicio, siempre que se respete el núcleo esencial de la autonomía”.

Añade el interviniente que los parámetros y pautas señaladas por la ley para el establecimiento de exenciones o tratos tributarios preferenciales no son inconstitucionales y puntualiza que la ley no impone directamente exenciones, sino que fija “parámetros y pautas que deben seguir los municipios para planear y ejecutar las diversas políticas tributarias que requieren en el cumplimiento de sus fines”.

Sostiene el representante de la Universidad del Rosario que, aún cuando en principio está prohibido al legislador establecer exenciones a los tributos de las entidades territoriales, esto no significa que cada vez que una ley señala una determinada actividad que no está sujeta a un determinado tributo territorial, dicha exclusión es inconstitucional, puesto que existen dos casos en que dicha exclusión se ajusta a la Carta Política”.

En efecto, el interviniente indica que ciertos tratados prevén exenciones y han sido declarados exequibles por la Corte Constitucional y que, de otra parte, “puede no tratarse de un exención sino de un desarrollo de la libertad del Congreso para configurar el alcance de los tributos territoriales, y en especial para la delimitación de los elementos de los tributos y su operatividad”.

Finalmente, en cuanto hace al “tributo de plusvalía”, en la intervención de la Universidad del Rosario se indica que “es facultad de las entidades territoriales municipales y permanece en cabeza de los municipios de acuerdo a las normas acusadas”, las cuales se limitan a establecer “las pautas de actuación de las entidades territoriales, dejando sobre las mismas las facultades de disponer sobre la destinación de los recursos que genera, el modo de administración y las exenciones” de esta “renta fiscal que afecta exclusivamente a un grupo específico de personas que reciben un beneficio económico con ocasión de las actividades urbanísticas que adelantan las entidades públicas”.

## I. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El señor Procurador General de la Nación rindió en término el concepto de su competencia y en él solicitó a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo en relación con los artículos 30 de la Ley 14 de 1983; 186, 193, 194, 220, 221 y 222 del Decreto 1333 de 1986;

77 de la Ley 75 de 1986; 13 de la Ley 50 de 1984; 61 de la Ley 55 de 1985; 112, 113, 114, 116, 118 de la Ley 9 de 1989; 10, 11, 12, 13 de la Ley 128 de 1941 y 17 de la Ley 94 de 1931, derogados “por regulación normativa posterior”.

Al respecto en la vista fiscal se indica que la ley 44 de 1990 fusionó el impuesto predial, el impuesto de parques y arborización, el impuesto de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo denominado “Impuesto Predial Unificado”, razón por la cual “las disposiciones que se refieren a esos impuestos fusionados y que han sido demandadas son tan sólo un dato histórico y frente al cual ha operado el fenómeno de la derogatoria por regulación integral de la materia”.

Igualmente el Jefe del Ministerio Público solicita a esta Corporación declararse inhibida para pronunciarse de fondo en relación con los artículos 233 literal c) del Decreto 1333 de 1986; 76 de la Ley 49 de 1990, 115 de la Ley 9 de 1989 y 13 de la Ley 128 de 1941, “por derogación expresa”, ya que el primer precepto citado “fue expresamente derogado por el artículo 186 de la Ley 142 de 1994, tal y como lo confirmó la Corte Constitucional mediante sentencia C-1043 de 2003”, mientras que la segunda disposición fue declarada inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia 104 del 12 de septiembre de 1991, cosa que también aconteció con el artículo 115 de la Ley 9 de 1989, cuya inexecutable fue decretada en sentencia de 1 de febrero de 1990 y, en cuanto al artículo 13 de la Ley 128 de 1941, el procurador señala que fue expresamente derogado por el artículo 13 de la Ley 50 de 1984 que, “como ya se vio, a su vez fue derogado tácitamente por la Ley 44 de 1990”.

Por último, el señor Procurador pide a la Corte que declare executable los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990; 1, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 601 de 2000; el artículo 7 de la Ley 97 de 1913; el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 y los artículos 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79 y 90 de la Ley 388 de 1997, “únicamente por los cargos analizados”.

Aduce el Jefe del Ministerio Público que el artículo 338 de la Constitución establece tres niveles de tributación: el nacional, el departamental y el municipal, no obstante lo cual, la organización unitaria de la República supone el principio de centralización política.

Puntualiza el Procurador que, de acuerdo con el artículo 150-12 superior, al Congreso de la República le corresponde establecer contribuciones fiscales y parafiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley, en tanto que los artículos 300-4 y 313-4 de la Carta establecen en cabeza de las entidades territoriales un poder tributario derivado.

En la vista fiscal se admite que varias disposiciones constitucionales limitan el ejercicio del poder tributario del legislador en aras de proteger la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, tal como acontece con el inciso 2 del artículo 362, con el artículo 317 cuando establece que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, para impedir que el producto de los tributos que gravan los bienes raíces se destine a niveles distintos del municipal, y con el artículo 294, de acuerdo con cuyo tenor, la ley no puede conceder exenciones en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

Hace énfasis la vista fiscal en que el Congreso tiene “el poder tributario originario, y los órganos de representación popular de las entidades territoriales cuentan con un poder derivado de la Constitución y la ley, porque la política fiscal pertenece al Estado y no a sus divisiones de manera separada”.

A continuación manifiesta el Procurador que la Corte Constitucional ha sostenido que el Congreso “puede determinar todos y cada uno de los elementos del tributo” o bien “fijar únicamente referencias mínimas sobre hechos imposables, sujetos y base gravable para conceder a las asambleas y concejos la posibilidad de establecer las tarifas y exenciones que respondan a las necesidades del nivel territorial de que se trate”.

Argumenta el Jefe del Ministerio Público que lo anterior no implica sustitución de las asambleas y de los concejos, dado que, no obstante la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la misma Constitución le confiere a la rama legislativa del poder público “la función creadora del derecho positivo tributario”, mientras que “a los demás órganos de representación popular les otorga una autonomía fiscal limitada por la misma ley”.

Así las cosas, según la vista fiscal, el Congreso “goza de la más extensa discrecionalidad tanto para crear, modificar, aumentar, disminuir y suprimir tributos, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo siempre que lo haga de manera razonable y sujeto a la Constitución.

Puntualiza el Procurador que el principio de descentralización administrativa y el de autonomía de las entidades territoriales sugieren una armonización, de acuerdo con la cual la ley se encarga de determinar los elementos cualitativos de la obligación tributaria (sujetos y hecho generador) y los acuerdos y ordenanzas se encargan de fijar los elementos cuantitativos (base gravable y tarifa), de forma que el Congreso “predetermine por razones de política nacional la existencia de la obligación fiscal y las asambleas y concejos su quantum, dependiendo de las circunstancias propias de la respectiva entidad”.

Finalmente apunta el Jefe del Ministerio Público que “el tema de la potestad tributaria del legislador y de las entidades territoriales ha sido delimitado de manera reiterada por la Corte Constitucional” y que, por esa razón, no advierte contrariedad con la Carta en las disposiciones cuya constitucionalidad solicita declarar “únicamente por los cargos analizados”.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4º y 5º de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

### 2. Cuestiones previas

En la vista fiscal se pone de presente que algunas de las disposiciones demandadas han sido

derogadas, mientras que la constitucionalidad de otras ya ha sido examinada. Antes de entrar a estudiar los cargos, la Sala se detendrá en el estudio de los dos aspectos mencionados.

## 2.1. La solicitud de inhibición respecto de las acusaciones formuladas en contra de algunos artículos demandados debido a su derogación

En su concepto de rigor, el señor Procurador General de la Nación le ha solicitado a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo en relación con algunos de los artículos acusados, pues, en su criterio, respecto de ellos ha operado el fenómeno jurídico de la derogación y esa solicitud también se plantea en la intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, aunque limitada a uno solo de los artículos demandados.

Antes de proceder a determinar si por la causa enunciada la Corporación debe declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, es importante destacar que en reiterada jurisprudencia se ha puesto de presente que es menester plantear la demanda de inconstitucionalidad en contra de disposiciones pertenecientes al ordenamiento jurídico vigente o que todavía surtan efectos jurídicos, no obstante su derogación.

En criterio de la Corte, la derogación tiene lugar cuando la nueva ley suprime “formal o específicamente la anterior”, también cuando “la ley nueva contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua” o cuando “una ley reglamenta toda la materia regulada por una o varias normas precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva”<sup>1</sup>.

### 2.1.1. Las derogaciones expresas

-De conformidad con las anteriores consideraciones conviene precisar que el impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas tiene su génesis en el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 que le concedió al Concejo de la ciudad de Bogotá la facultad de crearlo libremente y, como lo ha puntualizado esta Corporación, el Decreto 1333 de 1986 lo incluyó en el literal c) del artículo 233, dentro del acápite “Otros impuestos municipales” como uno de los que podía ser creado “por los concejos municipales y el Distrito Especial de Bogotá”<sup>2</sup>.

El literal c) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 ha sido demandado en la presente oportunidad, pero, según lo verificó la Corte en otro momento, “esta disposición fue derogada expresamente por el artículo 186 de la Ley 142 de 1994, en la que se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios”<sup>3</sup> y en cuya parte pertinente se deroga, en particular, “el literal c) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, entre otras disposiciones”.

En las condiciones anotadas, la Corte se inhibirá para emitir pronunciamiento de mérito en relación con las acusaciones formuladas en contra del literal c) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.

-Igualmente, el artículo 10 de la Ley 128 de 1941 fue derogado de manera expresa por el artículo 285 de la Ley 223 de 19954 que lo enuncia dentro del conjunto de normas

especialmente derogadas, como también lo hace respecto del artículo 118 de la Ley 9 de 1989 demandado en esta ocasión, luego a la Corte le corresponde declararse inhibida para examinar la constitucionalidad de los referidos artículos.

### 2.1.2. El artículo 1 de la Ley 44 de 1990 y la derogación

La Ley 44 de 1990, en su artículo 1, creó el impuesto predial unificado y para tal efecto fusionó en uno solo “el impuesto predial regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986 y demás normas complementarias, especialmente las Leyes 14 de 1983, 55 de 1985 y 75 de 1986”; así como el “impuesto de parques y arborización, regulado en el Código de Régimen Municipal adoptado por el Decreto 1333 de 1986”, además “el impuesto de estratificación socioeconómica creado por la ley 9 de 1989” y, finalmente, “la sobretasa de levantamiento catastral a que se refieren las Leyes 128 de 1941, 50 de 1984 y 9 de 1989”.

La Corte, empero, efectuará el análisis respecto de cada uno de los preceptos demandados, pues del contexto de la Ley 44 de 1990 no surge con claridad que ciertos artículos hayan sido efectivamente reemplazados o que todos los temas referentes al impuesto predial hubieran tenido tratamiento en la mencionada ley que, además, no contiene cláusula derogatoria.

De otra parte, se debe destacar que los artículos 10 de La ley 128 de 1941 y 118 de la Ley 9 de 1989 que, según el planteamiento del Jefe del Ministerio Público, habrían quedado derogados por regulación integral de la materia, fueron posteriormente derogados en forma expresa por el artículo 285 de la Ley 223 de 1995, como se vio, lo cual hace dudar acerca de que haya operado la derogación por regulación integral.

#### 2.1.2.1. Derogaciones basadas en el literal a) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990

De la regulación del impuesto predial contenida en el Decreto 1333 de 1986 hacían parte sus artículos 186 y 194 que el actor incluye en la demanda y, en cuanto hace a la Ley 14 de 1983, el artículo 30 ahora cuestionado se refería al recaudo y administración del impuesto predial, al paso que otras materias relativas al citado impuesto eran tratadas en el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 y en el artículo 77 de la Ley 75 de 1986.

-El literal a) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990 derogó el artículo 186 del Decreto 1333 de 1986 que se refería a tarifas y a sobretasas, pues la citada ley en su artículo 4 fijó una tarifa única para el impuesto predial y, en concordancia con esta decisión, eliminó las sobretasas. De otra parte, ya la Corte Constitucional precisó que “el artículo 17 de la ley 14 de 1983 que había sido codificado en el decreto 1333 de 1986 con el número de orden 186, fue modificado por el artículo 4o. de la ley 44 de 1990”<sup>5</sup>, siendo entonces claro que en relación con el artículo 186 del Decreto 1333 de 1986 se impone la inhibición.

-El artículo 61 de la Ley 55 de 1985 fue recogido en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 que está vigente, según lo ha confirmado el Consejo de Estado en reciente Sentencia proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en la cual se lee que el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 concedió una autorización para gravar bienes públicos, reiterada luego en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986, todavía vigente, porque “la Ley 44 de 1990 que creó el impuesto predial unificado mantuvo el régimen

excepcional de las entidades públicas en relación con el impuesto predial, pues no derogó la normatividad preexistente”6.

-En cuanto hace al artículo 30 de la Ley 14 de 1983 su texto hace referencia al impuesto predial y en virtud de lo dispuesto por el literal a) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990 ha quedado derogado, siendo del caso anotar que le otorgaba facultades a las asambleas departamentales y a los gobernadores en relación con un impuesto que, de acuerdo con la regulación vigente, es municipal, fuera de lo cual las asociaciones de municipios fueron reguladas posteriormente por el artículo 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994.

-Del artículo 61 de la Ley 55 de 1985 se debe apuntar que quedó derogado al ser incorporado como artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 que, de acuerdo con lo indicado, está vigente.

-Por último, el artículo 77 de la Ley 75 de 1986 fue compilado en el inciso segundo del artículo 71 del decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario que, a su vez, fue sustituido por el artículo 16 de la Ley 49 de 1990 y, es de destacar que, en cualquier caso, la Ley 44 de 1990 reguló la tarifa y el avalúo respecto del impuesto predial, lo cual corrobora su derogación.

#### 2.1.2.2. Derogaciones basadas en el literal b) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990

Los artículos 220, 221 y 222 del Decreto 1333 de 1986 se ocupaban del denominado impuesto de parques y arborización, luego es claro que, tratándose de estos artículos, la Corte debe declararse inhibida para emprender el examen que el actor solicita en su libelo, pues fueron derogados por el literal b) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990. El artículo 220 correspondía al artículo 1 de la Ley 14 de 1944, mientras que los artículos 221 y 222 reprodujeron, respectivamente, los artículos 2 y 3 de esa Ley.

#### 2.1.2.3. Derogaciones basadas en el literal c) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990

El impuesto de estratificación socioeconómica se encontraba regulado en los artículos 112, 113, 114, 115 y 118 de la Ley 9 de 1989 que son objeto de la presente demandada. Del artículo 118 ya se dijo que fue expresamente derogado por el artículo 285 de la Ley 223 de 1995, al paso que, como luego se verá, sobre el artículo 115 recayó la declaración de inexecutable y, en cuanto a los restantes preceptos, es evidente que los derogó el literal c) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990, razón por la cual esta Corporación se declarará inhibida para pronunciarse de fondo.

#### 2.1.2.4. Derogaciones basadas en el literal d) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990

La sobretasa de levantamiento catastral se hallaba establecida en los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley 128 de 1941 y de ella también se ocupaba el artículo 13 de la Ley 50 de 1984. Se debe recordar que el artículo 10 fue derogado expresamente por el artículo 285 de la Ley 223 de 1995 y que, en todo caso, los artículos 11 y 12 fueron derogados por el literal d) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990.

Respecto del artículo 13 de la Ley 128 de 1941 es conveniente puntualizar que fue eliminado expresamente por el artículo 13 de la Ley 50 de 1984 y éste, a su turno, fue reproducido como artículo 193 del Decreto 1333 de 1986 que también está derogado por el literal d) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990, pues se refería a la sobretasa de levantamiento catastral.

Toda vez que estos tres artículos fueron demandados, en relación con ellos la Corte se inhibirá para pronunciarse de fondo.

Respecto de los denominados impuesto de parques y arborización e impuesto de estratificación socioeconómica cabe anotar que resulta más clara la derogación de las disposiciones referentes a ellos, pues la Ley 44 de 1990 previó una tarifa única para el impuesto predial, cuestión que, de igual manera, explica la derogación de los artículos que regulaban la llamada sobretasa de levantamiento catastral, así como el artículo 17 de la Ley 94 de 1931 que autorizaba al Concejo de Bogotá para gravar la propiedad raíz con una tarifa que comprendía el valor de los servicios de aseo, alumbrado y vigilancia.

### 2.1.3. Otras derogaciones

-En relación con las disposiciones de la Ley 44 de 1990 que han sido demandadas es preciso acotar que el artículo 8 fue modificado por el artículo 6 de la Ley 242 de 1995 y a causa de ello no está vigente el texto demandado, motivo por el cual la Corte se inhibirá para adelantar su estudio de fondo.

-En lo que tiene que ver con el artículo 7 de la Ley 97 de 1913 es importante destacar que le otorgaba a las asambleas departamentales facultad para autorizar a los municipios a fin de “imponer las contribuciones a que esta ley se refiere, con las limitaciones que crean convenientes”.

La mencionada ley le permitía al Concejo de Bogotá crear libremente algunos impuestos y contribuciones, de los cuales algunos han sido derogados, como ha tenido oportunidad de verificarlo esta Corte<sup>7</sup>. Otros, sin embargo, han sido considerados vigentes por la jurisprudencia constitucional<sup>8</sup> y, aún cuando esa circunstancia avala la vigencia del artículo 7, la referencia a una autorización concedida por las asambleas departamentales a los municipios hace pensar en su derogación, dado que, según la regulación vigente, se trata de tributos del orden municipal, respecto de los cuales se garantiza un margen de autonomía a los municipios.

En efecto, con la expedición de la Ley 84 de 1915 la autorización para gravar con fundamento en las contribuciones e impuestos establecidos en el artículo 1 de la Ley 97 de 1913 se extendió a los demás concejos municipales del país, con excepción de la prevista en el literal b) que hoy está derogado, conforme lo verificó la Corte en la Sentencia 1043 de 2003.

Aunque el artículo 1 de la Ley 84 de 1915 también exigió la autorización de las asambleas departamentales, es obvio que esa intervención perdió su sentido en la medida en que se fue afianzando la autonomía de los municipios, fuera de lo cual, es posible afirmar que el artículo 7 de la Ley 97 de 1913 no está vigente, porque el Decreto 1333 de 1986 que compiló la legislación municipal no lo incorporó, pese a haber compilado en su artículo 233 impuestos establecidos en el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, tales como el de extracción de arena, cascajo y piedras y el impuesto de delineación.

El encabezamiento del artículo 233 corrobora la derogación del artículo 7 de la Ley 97 de 1913, pues, de acuerdo con su tenor, los concejos municipales “pueden crear los siguientes

impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente”, tratándose, entonces, de una atribución directa y no dependiente de la autorización dada por las asambleas departamentales.

De otra parte, el Decreto 1222 de 1986, que compiló la legislación departamental, dentro de las atribuciones de las asambleas, previstas en sus artículos 60 a 71, tampoco recogió el artículo 7 de la Ley 97 de 1913 y en el artículo 71-2 les prohibió a esas corporaciones departamentales intervenir, por medio de ordenanzas o resoluciones, en asuntos que no son de su incumbencia.

-Respecto del artículo 116 de la Ley 9 de 1989, aunque podría pensarse que ha sido derogado por el literal c) del artículo 1 de la Ley 44 de 1990 debido a hallarse incorporado dentro de los artículos que regulan el denominado impuesto de estratificación, su contenido suscita dudas sobre su vigencia, pues se refiere al pago de los impuestos que graven la finca raíz en caso de enajenación, así como al paz y salvo correspondiente, motivo por el cual se adelantará el examen de su constitucionalidad, teniendo en cuenta que así ha procedido la Corte cuando, a pesar del análisis adelantado, persisten dudas sobre la vigencia<sup>9</sup>.

## 2.2. Sentencias proferidas en ejercicio del control de constitucionalidad sobre disposiciones ahora demandadas

El señor Procurador General de la Nación también llama la atención acerca de algunas sentencias proferidas en sede de control de constitucionalidad y en las cuales se han tomado decisiones sobre algunos preceptos que ahora son objeto de cuestionamiento y, por lo tanto, conviene examinar este aspecto.

### 2.2.1. Sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia

-Mediante sentencia fechada el 1º de febrero de 1990<sup>10</sup> la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable el artículo 115 de la Ley 9 de 1989 y aún cuando el análisis de su constitucionalidad se llevó a cabo con fundamento en la competencia conferida al efecto por la Constitución de 1886 y frente al contenido de ésta, lo evidente es que la disposición que ahora se vuelve a acusar había salido del ordenamiento jurídico antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, razón por la cual no procede ahora adelantar el análisis de su constitucionalidad.

-Con base en el artículo 24 transitorio de la Constitución de 1991 y toda vez que la respectiva demanda fue incoada antes del 1º de junio de 1991, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia examinó la constitucionalidad del artículo 76 de la Ley 49 de 1990 frente a la Constitución actualmente vigente y, en sentencia del 12 de septiembre de 1991<sup>11</sup>, resolvió declararlo inexecutable. Puesto que el artículo 76 de la Ley 49 de 1990 ha sido demandado, la Corte Constitucional ordenará estarse a lo resuelto, pues en relación con él ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

### 2.2.2. Sentencias proferidas por la Corte Constitucional

-Tampoco resulta viable proceder a establecer la constitucionalidad del artículo 1 de la Ley 601 de 2000, porque ya la Corte, en la Sentencia C-1251 de 2001<sup>12</sup> lo encontró executable

“bajo el entendido de que la declaración del impuesto predial sólo puede ser corregida por menor valor cuando se presenten errores distintos a la determinación voluntaria de la base gravable” y, en consecuencia, la Corte ordenará estarse a lo entonces resuelto.

En la misma sentencia la Corte decretó la inexecutable de la expresión “hasta el 15 de mayo del respectivo año gravable” que hacía parte del artículo 4 de la Ley 601 de 2000 y declaró executable su artículo 5 “en el entendido que la expresión ‘administración distrital’ allí contenida hace referencia al Concejo Distrital como organismo administrativo de representación popular”, de modo que, tratándose del aparte transcrito del artículo 4 y de la totalidad del artículo 5, también habrá de estarse a lo resuelto en la Sentencia C-1251 de 2001.

-En cuanto al artículo 85 de la Ley 388 de 1997 se debe destacar que la Corte Constitucional efectuó su análisis de constitucionalidad en la Sentencia C-495 de 1998, habiéndolo hallado executable, luego respecto de este artículo hay cosa juzgada y la Corte ordenará estarse a lo entonces resuelto.

De conformidad con lo visto, la Corte se inhibirá de proferir pronunciamiento de fondo, por carencia actual de objeto, respecto del literal c) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, del artículo 10 de la Ley 128 de 1941, del artículo 118 de la Ley 9 de 1989, del artículo 186 del Decreto 1333 de 1986, del artículo 30 de la Ley 14 de 1983, del artículo 61 de la Ley 55 de 1985, del artículo 77 de la Ley 75 de 1986, de los artículos 220, 221 y 222 del Decreto 1333 de 1986, de los artículos 112, 113 y 114 de la Ley 9 de 1989, de los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 128 de 1941, del artículo 13 de la Ley 50 de 1984, del artículo 193 del Decreto 1333 de 1986, del artículo 17 de la Ley 94 de 1931, del artículo 8 de la Ley 44 de 1990 y del artículo 7 de la Ley 97 de 1913.

También se inhibirá la Corte por carencia actual de objeto respecto del artículo 115 de la Ley 9 de 1989 que fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991.

Además, la Corte ordenará estarse a lo resuelto respecto del artículo 76 de la Ley 49 de 1990 en la sentencia del 12 de septiembre de 1991 proferida por la Corte Suprema de Justicia, así como a lo resuelto en relación con los artículos 1 y 5 de la Ley 601 de 2000 y con la expresión “hasta el 15 de mayo del respectivo año gravable” contenida en su artículo 4 y a lo resuelto en la Sentencia C-495 de 1998 en relación con el artículo 85 de la Ley 388 de 1997.

Como consecuencia de todo lo anterior, la Corte examinará las acusaciones formuladas en contra de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990, así como de los artículos 6 y 7 de la Ley 601 de 2000 y de su artículo 4 con la salvedad de la expresión “hasta el 15 de mayo del respectivo año gravable” que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-1251 de 2001, del artículo 194 del decreto 1333 de 1986 y del literal b) de su artículo 233, del artículo 116 de la Ley 9 de 1989 y de los artículos 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89 y 90 de la Ley 388 de 1997.

### 3. Planteamiento del asunto y cuestiones jurídicas a resolver

Como se desprende de la estructura de la demanda, el actor plantea un cargo de

inconstitucionalidad general y algunos otros cargos específicos. El cargo general lo hace consistir en que el legislador carece de competencia para establecer gravámenes a la propiedad inmueble, pues de acuerdo con la regulación superior, y en especial con lo preceptuado en el artículo 317 de la Carta, esa competencia está asignada exclusivamente a los municipios y su ejercicio se encuentra limitado por la Constitución, mas no por la ley.

A este primer reproche de inconstitucionalidad el demandante agrega un cuestionamiento, de conformidad con el cual los artículos 150, numerales 1 y 4; 151 y 288 de la Constitución exigen que la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales y el reparto de atribuciones entre la Nación y las mencionadas entidades no pertenece al ámbito de la ley ordinaria, sino al de una ley orgánica que debe respetar la competencia constitucionalmente asignada a los municipios para gravar la propiedad inmueble.

Según lo anotado, fuera del cargo general así enunciado, el libelista formula acusaciones específicas que tienen que ver con el impuesto predial, con la contribución de plusvalía y con el impuesto de delineación. Respecto del impuesto predial, en la demanda se sostiene que la ley incurre en un vicio de inconstitucionalidad al fijar de modo directo los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, las bases gravables y las tarifas del gravamen a la propiedad inmueble, cuestiones todas que serían privativas de los concejos y cuya regulación no podría efectuar el legislador sin quebrantar la “autonomía fiscal” correspondiente a los municipios.

En criterio del demandante, la autonomía municipal también resulta desconocida cuando el legislador concede exenciones sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales y, en particular de los municipios, que, a su juicio, están dotados de facultades para “establecer o no establecer, determinar plazos y prohibir las exenciones y los tratamientos preferenciales al gravamen de la propiedad inmueble”.

Por la misma causa serían contrarias a la Constitución las disposiciones en las cuales el legislador regula en forma directa la administración y el recaudo del impuesto predial unificado, porque tratándose de este asunto sólo los municipios, en ejercicio de su autonomía, podrían establecer lo pertinente.

En cuanto hace a la contribución de plusvalía y al impuesto de delineación el actor esboza cargos idénticos a los planteados en el caso del impuesto predial y, por lo tanto, considera que, en virtud de su predicada autonomía, sólo los municipios pueden ocuparse de ella, de manera que el legislador carecería de competencia para crear la plusvalía y, además, para fijar sus elementos esenciales, conceder exenciones o regular su administración y su recaudo.

De acuerdo con el anterior planteamiento, a la Corte le corresponde examinar, en primer término, el cargo general aducido y para tal efecto debe establecer si, conforme a la regulación constitucional, el legislador tiene competencia para establecer gravámenes a la propiedad inmueble o si en relación con ese tema únicamente a los concejos municipales les asiste una competencia exclusiva y sólo limitada por la Constitución.

Como quiera que el actor basa tanto la competencia de los concejos municipales como su carácter exclusivo en el principio de autonomía de las entidades territoriales, la Corporación deberá determinar si el mentado principio tiene esas implicaciones o si, tratándose de los

gravámenes a la propiedad inmueble, es posible conciliarlo con el principio unitario y si, resultando viable esa conciliación, en ella encuentra o no fundamento la competencia del legislador para ocuparse de los gravámenes a la propiedad inmueble.

En caso de que se concluya que el legislador tiene competencia para regular los gravámenes a la propiedad inmueble la Corte tendrá que establecer si es viable ejercerla mediante la ley ordinaria o si se precisa la expedición de una ley orgánica que distribuya las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

### 3.1. El legislador y los gravámenes a la propiedad inmueble

Prevé el artículo 317 de la Constitución que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble” y, a su turno, el artículo 338 superior indica que “en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”.

De la lectura conjunta de las disposiciones constitucionales que se acaban de citar deduce el actor que los gravámenes a la propiedad inmueble constituyen materia reservada al ámbito municipal y que, en consecuencia, la imposición de tributos en este campo y todo lo concerniente a su regulación corresponde, con exclusividad, a los concejos distritales o municipales, lo cual significa que, tratándose del tema en comento, entre la Constitución y el acuerdo no cabe la mediación de la ley.

A fin de establecer si es acertada la anterior interpretación, que a primera vista parece plausible y dado que los gravámenes a la propiedad inmueble se inscriben dentro del tema de la tributación, es menester examinar, brevemente, qué dispone la Carta acerca de las competencias relativas a la tributación y determinar si la Constitución señala pautas sobre la manera como los concejos municipales deben ejercer las atribuciones que en materia tributaria les haya asignado el Constituyente.

En cuanto a lo primero, por ahora es suficiente destacar que el artículo 150 de la Carta, en su numeral 12, indica que al Congreso de la República le corresponde, mediante ley, “establecer contribuciones fiscales”, confiriéndole así una competencia ratificada luego en la parte transcrita del artículo 338, así como en el artículo 154, en cuyo inciso final se establece que “los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la cámara de representantes”.

La iniciación del trámite de los proyectos referentes a tributos en la Cámara de Representantes es manifestación del principio de representación popular y del principio democrático, por cuya virtud no es posible decretar impuestos sin que concurren los eventuales afectados por intermedio de sus representantes, lo cual es exigible respecto de cualquier tributo, habida cuenta de que la Carta utiliza el término contribución en sentido amplio o lato<sup>14</sup>.

Queda así enunciado el principio de legalidad en materia tributaria que tiene implicaciones de amplio espectro en el tema examinado, pues los citados artículos 150-12 y 338 de la Constitución establecen una reserva especial de ley, de modo que la Constitución le otorga al legislador la facultad de establecer los tributos, al paso que priva al reglamento de la

posibilidad de crear las contribuciones fiscales y de constituir su fuente esencial; a todo lo cual se suma la exclusión de la legislación delegada, prevista en el numeral 10 del mismo artículo 150 superior, que le impide al Congreso conferir facultades extraordinarias “para decretar impuestos”<sup>15</sup>.

Del repaso antecedente se deduce que el legislador tiene competencia para establecer contribuciones y, como esa previsión incluye toda clase de tributos, es evidente que la Constitución no solamente prevé la participación directa de la ley en la regulación de los tributos, sino que, además, hace de ella una fuente esencial en la materia, con facultad para configurar también las contribuciones que afecten la propiedad inmueble.

La precedente conclusión resulta corroborada al examinar el segundo punto que ha sido propuesto, esto es, el referente a las atribuciones que la Constitución le otorga a los concejos municipales en materia tributaria. No se remite a dudas de ninguna índole que las mentadas corporaciones de representación popular tienen asignadas competencias de orden tributario, pero se debe puntualizar que la propia Carta, en el numeral 4 de su artículo 313, les atribuye a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”.

Así las cosas, la Constitución señala una pauta acerca de la manera como los concejos deben ejercer sus atribuciones en materia tributaria y al hacerlo se refiere en forma expresa a la ley e indica que la corporación municipal debe conformarse a ella y a la Constitución cuando se trate de votar los tributos locales.

No obstante lo anterior, de la exposición que el demandante vierte en su libelo se deduce que la autonomía reconocida en el artículo 287 superior a las entidades territoriales “para la gestión de sus intereses” y que, entre otras cosas, les permite “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, tendría como consecuencia inevitable que la regulación de las contribuciones impuestas a la propiedad inmueble serían del resorte exclusivo de los municipios y que éstos, al tenor del artículo 317 de la Carta, son los únicos dotados de facultad para gravar ese tipo de propiedad.

En otras palabras, según la interpretación del actor, apreciada a la luz del artículo 317 superior, la autonomía concedida a los municipios serviría de fundamento a una especie de excepción que ubicaría a las contribuciones sobre la propiedad inmueble fuera del alcance de las facultades legislativas, de modo que el acuerdo emanado del concejo distrital o municipal estaría llamado a concretar directamente la Constitución y a regular lo no previsto en el Estatuto Superior.

De acuerdo con lo anotado, a la Sala le corresponde pasar a analizar si el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene, respecto de los gravámenes sobre la propiedad inmueble, las implicaciones que el actor le atribuye.

### 3.2. La autonomía de las entidades territoriales y la competencia de los municipios para gravar la propiedad inmueble

A propósito de la autonomía, esta Corporación ha enfatizado que “comporta la capacidad de los entes territoriales para manejar sus propios asuntos”<sup>16</sup>, que tiene proyecciones en los

ámbitos político, administrativo y fiscal<sup>17</sup>, que da lugar al conjunto de derechos contemplados en el artículo 287 de la Constitución y que genera procesos a los cuales “debe estar vinculada la comunidad”, pues en concordancia con las ideas de soberanía popular y de democracia representativa, la finalidad de la autonomía es afianzar la autodeterminación de los habitantes “para la definición y control de los propios intereses y el logro del bienestar general” 18.

La Corte también ha indicado que la autonomía reconocida a las entidades territoriales es un principio estructural que contribuye “a definir la modalidad de Estado adoptada por el Constituyente” e implica “específicas formas de organización para el ejercicio del poder político”, pero ha precisado que no alcanza a definir en toda su complejidad el modelo de Estado, porque una visión de conjunto del diseño constitucional de la estructura estatal debe tomar en consideración el elemento que sirve de marco al ejercicio de esa autonomía, cual es “el principio de unidad, también contemplado en el artículo 1 de la Constitución Política” 19.

En tal sentido, la Corporación ha anotado que el concepto de autonomía está vinculado al de unidad “en cuanto coexiste con él y en cierta medida lo presupone” 20 y, por lo tanto, para establecer su genuino entendimiento se requiere relacionarlo con el principio de unidad, ya que una reivindicación de los intereses locales que no tenga en cuenta este referente es propia de un modelo distinto de organización, siendo del caso destacar que, a su vez, el principio unitario resulta matizado por el de autonomía, pues conduce a entenderlo, desde la diversidad, “como el todo que necesariamente se integra por las partes” y no como un “bloque monolítico” 21.

Así pues, conforme lo ha señalado la Corte, la autonomía debe desenvolverse en perfecta compatibilidad con la unidad nacional y no cabe interpretarla en forma separada ni de modo absoluto, puesto que “tanto la unidad de la República, como la autonomía de las entidades que la integran constituyen principios fundamentales del ordenamiento constitucional, que necesariamente han de ser observados al decidir cualquier materia que involucre al mismo tiempo intereses Nacionales e intereses Regionales, Departamentales o Municipales”<sup>22</sup>.

Tratándose de asuntos tributarios las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y el principio unitario suelen ser presentadas ante la Corte de manera conflictiva o excluyente y ello le ha dado a la Corporación oportunidad para poner de manifiesto que, aún cuando las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos o de competencias “que no devienen propiamente del traslado que se les haga desde otros órganos estatales” y necesitan recursos para la gestión de sus intereses, no son titulares de una autonomía absoluta en materia fiscal<sup>23</sup>.

Y es que, como reiteradamente lo ha señalado la Corte, “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”<sup>24</sup>, lo cual “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”<sup>25</sup>.

En concordancia con lo anterior, esta Corporación ha considerado que aún cuando de la lectura aislada del artículo 338 de la Carta que faculta al Congreso, a las asambleas y a los concejos para imponer contribuciones fiscales o parafiscales “parecería deducirse una autonomía impositiva de los municipios”, ello no es así, “pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo ordenamiento” que les confiere autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, “dentro de los límites de la Constitución y de la ley”<sup>26</sup>.

La enunciada limitación también cobija el derecho que, según el mismo artículo 287 superior, tienen las entidades territoriales -dentro de ellas el municipio-, para administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y se encuentra en estrecha conexión con las facultades que el artículo 313 de la Constitución, en su numeral 4, les otorga a los concejos municipales, para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”, tal como fue analizado al abordar la reserva de ley que en materia tributaria concreta el principio de legalidad.

La ley, entonces, autoriza la creación del tributo y, una vez creada la contribución mediante ley previa, los municipios adquieren el derecho a su administración, manejo y utilización en las obras y programas que consideren necesarios y convenientes, lo cual “constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios”<sup>27</sup>.

Que lo anterior sea así se explica en razón del principio de legalidad del tributo y de la indispensable conciliación entre los principios de autonomía y unidad, pero, además, halla fundamento en las exigencias del principio de igualdad ante la ley, en la medida en que “todas las personas tienen derecho a estar sometidas a un mismo régimen tributario” y “resulta ilegítimo que alguien pueda ser objeto de exacciones diferentes según el lugar de su domicilio”<sup>28</sup>.

Al desarrollar la última razón señalada, la jurisprudencia constitucional ha indicado que de la necesaria conciliación entre el principio unitario y la autonomía reconocida a las entidades territoriales también surge una garantía para los contribuyentes, “en el sentido de que su derecho de propiedad, en cuanto a inmuebles se refiere, no será objeto de varios y simultáneos gravámenes por parte de distintas entidades territoriales”<sup>29</sup>, lo cual, adicionalmente, permite “diseñar y coordinar la política fiscal del Estado” en armonía con el principio de legalidad y “especialmente en cuanto tiene que ver con las competencias que puede atribuirse a las entidades territoriales, siempre bajo un criterio de unidad económica”<sup>30</sup>.

La Corte ha puntualizado que en las condiciones anotadas no es aceptable que cada municipio pueda “ejercer su competencia dentro de los límites que él quiera trazarse”, pues “sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos” en lo que tiene que ver con los tributos municipales, ya que “los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación”<sup>31</sup>.

Ahora bien, los criterios que se dejan expuestos resultan plenamente aplicables a los tributos referentes a la propiedad inmueble. En efecto, es cierto que el artículo 317 de la Constitución preceptúa que sólo los municipios podrán gravar este tipo de propiedad, pero también lo es que la expresión “gravar la propiedad inmueble” no predetermina la clase de gravámenes o

de tributos que se le pueden imponer a la propiedad inmueble y bastaría un somero repaso histórico para demostrar que distintas modalidades de contribuciones se han sucedido en el tiempo y que es posible pensar que en un futuro surjan tipos de tributos sobre la propiedad inmueble que ahora no se conocen.

Es más, la misma noción de “propiedad inmueble” no es del todo evidente y esta Corte ha conocido demandas que le han llevado a acometer la tarea de deslindar lo que corresponde al concepto de propiedad inmueble y lo que escapa a su radio de acción, como lo hizo, por ejemplo, al señalar que el artículo 317 de la Constitución se refiere a los inmuebles por naturaleza y no a aquellos por destinación<sup>32</sup> o que el impuesto de renta no recae directamente sobre la propiedad raíz<sup>33</sup>.

De ahí que, en garantía de los principios estudiados, sea importante la intervención del legislador en la creación o establecimiento de los tributos relativos a la propiedad inmueble y que, en armonía con esa potestad de configuración legislativa, se entienda que la regulación de estas contribuciones no puede quedar exclusivamente librada a los concejos municipales y, menos aún, en aras de un indebido entendimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales.

Habiendo sido establecido que el legislador está dotado de competencias de regulación respecto de los tributos sobre la propiedad inmueble, pasa la Corte a examinar otra acusación planteada por el demandante y de conformidad con la cual toda la preceptiva acusada es contraria a la Constitución por no haber sido expedida una ley orgánica que, en desarrollo de lo previsto en los artículos 150, numerales 1 y 4, 151 y 288 de la Constitución, distribuya las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Para responder este cargo la Corte comienza por precisar que, aún cuando la materia tributaria es objeto de una especial reserva de ley, el Constituyente de 1991 no exigió que las leyes referentes a esta materia tuvieran que ser aprobadas mediante un trámite agravado, tampoco incluyó el tema dentro de aquellos que deben ser regulados por tipos especiales de leyes como, por ejemplo, las orgánicas que, según el artículo 151 de la Carta, deben expedirse siempre que se trate de establecer el reglamento del Congreso y de cada una de sus cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, así como “las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales”.

La materia tributaria es, entonces, del dominio de la ley ordinaria y así lo confirman los artículos 150-10 y 338 de la Constitución que, de acuerdo con lo examinado, constituyen el fundamento de la competencia del legislador en este campo que, por lo tanto, no demanda regulación por ley orgánica como lo cree el demandante.

La inquietud del actor radica en que los artículos 151 y 288 superiores hacen referencia a la expedición de una ley orgánica de ordenamiento territorial, una de cuyas finalidades es distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales y, como quiera que en materia tributaria los municipios tienen atribuciones, el demandante sostiene que al legislador le está absolutamente vedado ocuparse de la regulación de los tributos municipales, mientras no se expida la mencionada ley orgánica.

El análisis que, con base en la jurisprudencia constitucional se ha efectuado, le ha permitido a la Corte concluir que el legislador tiene competencia para regular los tributos municipales y, si como se acaba de ver, es factible ejercer esa competencia mediante leyes ordinarias, la expedición de éstas no está supeditada a la previa adopción de una ley orgánica.

Tampoco cabe sostener que como a los municipios se les asignan algunas competencias tributarias, la ley orgánica destinada a distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales necesariamente subsume todo el tema tributario, porque semejante entendimiento privaría de sentido a los artículos constitucionales que le confieren al legislador competencias en materia tributaria susceptibles de ejercicio mediante leyes ordinarias.

Además, no se puede ignorar que en un Estado de Derecho, que se precie de serlo, las competencias son expresas y no deducidas y, en armonía con este planteamiento, se debe recordar que la interpretación del ámbito material de leyes como las orgánicas ha de ser estricta, en concordancia con su carácter eminentemente excepcional.

La extensión, por vía interpretativa, del ámbito material de leyes como las orgánicas tiene un efecto contraproducente a la luz del principio democrático, ya que extiende la exigencia de mayoría absoluta y, así, tiende a vaciar de contenido la regla general propia del mentado principio, cual es la mayoría simple que, conforme a las previsiones constitucionales, es suficiente para la aprobación de las leyes ordinarias.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el principio de legalidad en materia tributaria tiene, desde sus formulaciones históricas iniciales, un amplio sentido democrático fundado en el principio según el cual lo que afecta a todos debe ser decidido por todos.

De los anteriores planteamientos surge, como síntesis, que el ámbito material de las leyes ordinarias por intermedio de las cuales el legislador ejerce sus competencias en materia tributaria es diverso del ámbito material de la ley orgánica que, según los dictados superiores, debe distribuir las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Por lo demás, el hecho de que la tantas veces mencionada ley orgánica no haya sido expedida no es causa de inconstitucionalidad de las leyes ahora demandadas, pues tal circunstancia es ajena al contenido de éstas, siendo del caso destacar que buena parte de la legislación ordinaria relativa a tributos ha superado el escrutinio de su constitucionalidad a la luz de la Constitución de 1991 y que ejemplo de ello son preceptos pertenecientes a algunas de las leyes ahora cuestionadas, cuya exequibilidad consta en varias sentencias, de las cuales se han citado unas cuantas para sustentar estas consideraciones.

La ausencia de la ley orgánica a la que se refieren los artículos 151 y 288 de la Carta no es, entonces, argumento válido para fundar la declaración de inconstitucionalidad solicitada por el actor.

De conformidad con el plan trazado, antes de entrar a estudiar los cargos específicos planteados en la demanda, quedan pendientes unas breves consideraciones relativas al alcance de la competencia legislativa en materia de regulación de los tributos locales y, en especial, de los referentes a la propiedad inmueble.

### 3.4. El alcance de la competencia del legislador

Ya se ha anotado que con la finalidad de establecer un impuesto municipal se requiere la expedición de una ley previa que lo cree y aunque la Corte ha estimado que la autonomía de las entidades territoriales “no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador” -que incluso puede revocar, reducir o revisar un tributo local “cuando los intereses nacionales vinculados al desarrollo de una política económica general así lo demanden”<sup>34</sup>-, se debe tener en cuenta que los municipios tienen atribuciones amplias tratándose de la administración de sus rentas presupuestales.

En términos generales, es factible afirmar que los entes municipales son autónomos para hacer efectivos los tributos o dejarlos de aplicar, “para asumir gastos o comprometer sus ingresos” juzgando “su oportunidad y su conveniencia” y, en suma, “para realizar actos de destinación y de disposición, manejo e inversión”, merced a la puesta en práctica de “mecanismos presupuestales y de planeación”<sup>35</sup>.

Tampoco el tributo municipal puede ser objeto de exenciones, tratamientos preferenciales o recargos, pues así lo determina el artículo 294 de la Carta que también impide la imposición de recargos, con la salvedad de lo previsto en el artículo 317, de conformidad con cuyas voces, la ley destinará un porcentaje de los tributos sobre la propiedad inmueble, “que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo, y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

Así las cosas, de acuerdo con la regulación constitucional, es claro que las competencias reconocidas al legislador en materia de tributos a la propiedad inmueble no pueden ser asimiladas al vaciamiento de la autonomía de las entidades territoriales y esto porque el principio de legalidad “ha sido objeto de ajustes y transformaciones históricas” destinadas, justamente, a “precisar su alcance en un modelo de Estado Unitario pero descentralizado y con autonomía de sus entidades territoriales”<sup>36</sup>.

De este modo, siendo siempre necesaria la intervención del órgano representativo por excelencia que es el Congreso de la República, en razón de la misma disciplina constitucional de la materia, “tanto las asambleas departamentales como los concejos distritales o municipales pueden acudir en forma concurrente, bajo ciertos condicionamientos”, a configurar las contribuciones locales, tal como se desprende del artículo 304 de la Carta y, tratándose de los concejos municipales, del artículo 313-4 superior que, se repite, les confiere competencia para “votar, de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”<sup>37</sup>.

En este orden de ideas, también queda en claro que la autonomía reconocida a las entidades territoriales tampoco desvirtúa el principio de legalidad en materia tributaria, sino que lo matiza, puesto que la indispensable representación popular nacional resulta “acompañada, en algunos casos, de la representación local”<sup>38</sup>.

En el sentido expuesto, la Corte ha destacado que el principio de legalidad torna necesaria la participación de las corporaciones surgidas de la elección popular y, de acuerdo con la preceptiva constitucional de la materia, la competencia para imponer contribuciones está

primariamente radicada en el órgano que dentro del estado unitario tiene atribuida la función legislativa, lo cual asegura que el origen del tributo esté en la ley y que, en atención a esa regulación legal, se ejerciten las competencias que la propia Carta confiere a las entidades territoriales.

De conformidad con los anteriores planteamientos, tratándose de la materia impositiva, el Congreso de la República es el órgano soberano que mediante la ley crea los tributos, sean nacionales o territoriales y, respecto de estos últimos, puede establecer las pautas que luego le permitan a las asambleas y a los concejos municipales o distritales decretar los tributos previamente creados por el legislador. Así pues, aún cuando las entidades territoriales no son titulares de la soberanía fiscal, tienen autonomía “tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de un impuesto de carácter local, autorizado en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos”<sup>39</sup>.

### 3.4. Los cargos específicos

En conclusión, el cargo general no está llamado a prosperar y resta el estudio de los cargos específicos que, de acuerdo con lo reseñado, versan, principalmente, sobre el impuesto predial y sobre la contribución de plusvalía.

#### 3.4.1. Los cargos referentes al impuesto predial

El impuesto predial recae sobre las propiedades raíces, tanto urbanas como rurales. En nuestro ordenamiento jurídico su origen se remonta a la Ley 48 de 1887 y vino a consolidarse “como renta municipal únicamente a partir del año 1951 por obra de los decretos legislativos 3185 y 4133”<sup>40</sup>, carácter que conserva actualmente, de conformidad con lo establecido en la Ley 44 de 1990, algunas de cuyas disposiciones son cuestionadas por el actor.

##### 3.4.1.1. Primer cargo

El primer reproche de inconstitucionalidad que formula el actor en relación con el impuesto predial radica en que los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990 fijan directamente los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, las bases gravables y las tarifas del referido impuesto.

Desde una perspectiva general y con base en que aún en relación con los impuestos de carácter territorial debe mediar la intervención del legislador, la jurisprudencia constitucional ha acotado que la ley puede ocuparse de los elementos del tributo dejándole a las entidades territoriales un margen de actuación, pero que también es posible que el Congreso agote esos elementos, “caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto”, así como “para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio”<sup>41</sup>.

Refiriéndose a los elementos del tributo, la Corte Constitucional ha indicado que el sujeto activo “es la entidad estatal con derecho para exigir el pago del tributo”, el sujeto pasivo es la persona “en quien recae la obligación correlativa”, el hecho gravable es la situación

“indicadora de una capacidad contributiva a la cual la ley confiere la virtualidad de generar la obligación tributaria”, mientras que la base gravable y la tarifa “son los elementos determinantes de la cuantía misma de la obligación”<sup>42</sup>.

Tratándose del impuesto predial, el hecho generador es la propiedad inmueble, el sujeto activo es el municipio en cuya jurisdicción se encuentre situado el bien inmueble, el sujeto pasivo es el propietario o poseedor del predio, la base gravable está constituida por el avalúo catastral o por el autoevalúo y, según la regulación vigente, la tarifa es diferencial y progresiva, dependiendo de los usos del suelo, de los estratos socioeconómicos y de la antigüedad en la formación catastral.

La Ley 44 de 1990 alude en su artículo 1 a los componentes del impuesto, el artículo segundo se refiere a su administración y recaudo, el artículo 3 está dedicado a la base gravable, el artículo 4 a la tarifa y a partir del artículo 5 y hasta el 17 la ley se ocupa de distintos asuntos, entre los que se destacan la formación catastral, los límites, el sistema de cobro, la declaración del impuesto y su contenido, la base mínima para el autoevalúo, la facultad de eliminar el paz y salvo, la declaración del impuesto de las corporaciones y el procedimiento de declaración.

Como se observa, no todas las disposiciones se refieren directamente a los elementos del impuesto, pero en términos generales presuponen la regulación de esos elementos, por lo cual resulta viable examinar el cargo respecto de todos los artículos involucrados por el actor en su libelo, teniendo en cuenta, además, que la acusación está planteada en términos amplios y que una eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos que en forma directa aluden a los elementos del impuesto afectaría a las restantes disposiciones.

Así pues, lo primero que la Sala advierte es que este cargo específico es trasunto de la acusación general inicialmente examinada, pues si el actor considera que el legislador carece de competencia para regular cualquier aspecto relativo a las contribuciones sobre la propiedad inmueble, es obvio que también estime que a la ley no le atañe regular, ni siquiera en lo mínimo, los elementos del impuesto predial.

De conformidad con lo que en su lugar se expuso no hay duda acerca de que en materia de impuestos municipales no está excluida la competencia del legislador para crear contribuciones o gravámenes sobre la propiedad inmueble, de modo que por este aspecto el cargo debe desestimarse y, si alguna duda subsistiera, tendría que ver con el alcance de esa competencia.

La reserva de ley que, como se ha señalado, de acuerdo con nuestra Constitución concreta el principio de legalidad en materia tributaria, tiene una de sus manifestaciones primordiales en el denominado principio de certeza o de predeterminación normativa de los elementos del tributo y exige de la ley creadora del tributo que, en atención al principio *nullum tributum sine lege*, defina los elementos del tributo de manera suficiente<sup>43</sup>.

De la competencia para la creación del tributo que, según lo visto, corresponde a la ley, no está ausente la referencia a los elementos del tributo, que el legislador puede hacer sin quebrantar el principio de autonomía o los derechos de las entidades territoriales y, en particular, del municipio en lo atinente al impuesto predial.

En referencia a este tópico la Corte ha indicado que tratándose de los gravámenes territoriales y “especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar al menos los aspectos básicos”, pues del artículo 288 de la Constitución se desprende la existencia de una competencia concurrente de las asambleas departamentales y, para los efectos que ocupan a la Sala, de los concejos municipales<sup>44</sup>.

Según la jurisprudencia constitucional, los mencionados aspectos básicos “serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate” y, por su parte, “los concejos distritales o municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización”<sup>45</sup>.

Un repaso de algunos artículos de la Ley 44 de 1990 que han sido demandados permite apreciar que no se presenta el despojo absoluto de las competencias municipales que el actor presenta en su demanda. En efecto, a título de ejemplo, conviene mencionar que, conforme al artículo 2, la administración, recaudo y control del impuesto predial “corresponde a los respectivos municipios, mientras que el artículo 4 señala que la tarifa “será fijada por los respectivos concejos” dentro de topes que la ley fija y, en cuanto a la formación catastral, se desprende del artículo 5 que no en todos los municipios se ha formado y que entonces resulta del todo pertinente prever algo al respecto en la ley, así como procurar una regulación uniforme que, sin vulnerar la autonomía territorial redunde en garantía del derecho del contribuyente a la igualdad ante la ley, permitiéndole, adicionalmente, tener claridad acerca de sus obligaciones tributarias.

Para la Corte, es posible sostener que, en resumen, el cargo formulado por el actor debe desestimarse, porque en cuanto toca con la acusación planteada las disposiciones demandadas en lugar de quebrantar los mandatos constitucionales, los desarrollan a cabalidad.

El segundo cargo que específicamente formula el demandante en contra de la constitucionalidad de algunos artículos tiene que ver con la concesión de exenciones o de tratamientos preferenciales que el artículo 294 prohíbe a la ley respecto de los tributos de propiedad de las entidades territoriales. El actor, en concreto, endereza su acusación en contra de los artículos 76 de la Ley 49 de 1990, 115 de la Ley 9 de 1989, 38 de la Ley 14 de 1983 y 258 del Decreto 1333 de 1986.

En relación con este cargo, la Corte observa que no hay lugar a emitir pronunciamiento de fondo, ya que, como quedó establecido en el acápite correspondiente a las cuestiones previas, así como en los antecedentes de esta providencia, el artículo 76 de la Ley 49 de 1990 fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia y lo propio aconteció con el artículo 115 de la Ley 9 de 1989, al paso que, en cuanto a los artículos 38 de la Ley 14 de 1983 y 258 del Decreto 1333 de 1986, la demanda fue rechazada.

#### 3.4.1.3. Tercer cargo

En tercer lugar manifiesta el demandante que los artículos 2, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990 regulan en forma directa la administración y recaudo del impuesto predial unificado y que su inconstitucionalidad es evidente, porque únicamente los

municipios pueden regular esas materias.

El actor vuelve a plantear un cargo en términos amplios y bajo el supuesto de que toda intervención del legislador en las materias indicadas está vedada, frente a lo cual la Corte debe reiterar, una vez más, que constitucionalmente al legislador le asiste competencia para regular, mediante ley, los tributos o contribuciones sobre la propiedad inmueble y, desde luego, también el impuesto predial.

Ciertamente artículos como el segundo de la Ley 44 de 1990 regulan aspectos referentes a la administración y al cobro del impuesto predial, pero no se puede soslayar que el citado artículo expresamente indica que “la administración, recaudo y control de este tributo corresponde a los respectivos municipios”, lo cual le quita el carácter absoluto que el actor le imprime a su acusación.

Por lo demás, resulta importante puntualizar que al estudiar la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 44 de 1990 que se refiere al sistema de cobro, la Corte Constitucional sostuvo, de manera enfática, que la autorización a los tesoreros municipales “para cobrar y recaudar el impuesto con destino a las Corporaciones Regionales simultáneamente con el impuesto predial unificado, en forma conjunta e inseparable, dentro de los plazos señalados por el municipio para el pago de dicho impuesto” no lesiona “el ordenamiento supremo”, pues la disposición se limita “a consagrar una forma de cobro y recaudo de los impuestos antes citados” y a señalar un procedimiento<sup>46</sup>.

Las consideraciones transcritas deben ser reiteradas ahora para desestimar el cargo formulado.

3.4.1.4. Cargos en contra de los artículos 4, 6 y 7 de la Ley 601 de 2000, 194 del Decreto 1333 de 1986 y 116 de la Ley 9 de 1989.

Los cargos de inconstitucionalidad atinentes a la fijación directa de los elementos del tributo y al establecimiento de la administración y recaudo del impuesto predial unificado también los plantea el actor respecto de los artículos 4, 6 y 7 de la Ley 601 de 2000, 194 del Decreto 1333 de 1986 y 116 de la Ley 9 de 1989.

La Ley 601 de 2000 se ocupa de conceder una autorización “a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital” y en los artículos demandados se refiere a la solicitud de revisión de los avalúos, a la corrección de la declaración inicialmente presentada, a la información de identificación de los predios registrada en las declaraciones tributarias que no se encuentre en las bases catastrales y a la posibilidad que tiene el Distrito Capital para mantener o establecer sistemas preferenciales y operativos de liquidación o recaudo.

Como lo sostuvo la Corte en otra oportunidad, el objetivo de la Ley 601 de 2000 es superar “una problemática propia del esquema de determinación de la obligación tributaria del impuesto predial en Bogotá”, que “dice relación con la falta de correspondencia entre el incremento automático de la base gravable de dicho tributo y el aumento en la valorización de los inmuebles” y consistía, básicamente, en que los avalúos catastrales y los autoavalúos se incrementaban “anual y automáticamente en un porcentaje igual al de la inflación, al

paso que el valor comercial de los inmuebles no crecía en la misma proporción dada la coyuntura de desaceleración de la actividad económica”, lo que condujo a que los propietarios y poseedores pagaran “sumas superiores a las que en justicia debían tributar”<sup>47</sup>.

En la regulación que con el anotado propósito plasmó el legislador en la Ley 601 de 2000, sólo de manera tangencial se hace alusión a los elementos del tributo, porque la finalidad de la ley no es establecer o regular esos elementos, sino responder al problema enunciado en el párrafo anterior. En realidad, la Ley 601 de 2000 presupone la regulación sobre el impuesto predial prevista en otras leyes y, si como ha quedado establecido, la Corte no halló motivos de inconstitucionalidad en las disposiciones de la Ley 44 de 1990, demandadas por regular importantes aspectos de los elementos del impuesto predial, tampoco encuentra que las inevitables alusiones a elementos del impuesto contenidas en los artículos demandados de la Ley 601 de 2001 configuren algún vicio material de inconstitucionalidad.

La índole del problema que el legislador buscó solucionar también le llevó a aludir a la administración y al recaudo del impuesto predial en Bogotá, pero si, de acuerdo con lo expuesto, el legislador tiene competencia para regular estos temas y no se encontró inconstitucionalidad en las disposiciones de la Ley 44 de 1990 que los regula de manera más directa, tampoco hay lugar a declarar la inconstitucionalidad de la Ley 601 de 2000 que se refiere a la administración y recaudo del impuesto predial sólo en la medida necesaria para regular la temática de la cual se ocupa. En definitiva, las comentadas menciones no desbordan la competencia del legislador que se ha estudiado y por ello no contradicen la Constitución.

De otra parte, el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 compila el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 y autoriza para gravar con el impuesto predial, a favor del correspondiente municipio, los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional.

Tal como lo señaló el Consejo de Estado, los municipios no pueden gravar los bienes públicos sin expresa autorización legal y, precisamente, esa autorización les fue concedida por el artículo 61 de la Ley 55 de 1985 que incluyó a ciertas entidades públicas dentro del conjunto de sujetos pasivos del impuesto predial, regulación que se mantiene actualmente, porque, como fue señalado, el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 incorporó el artículo 61 de la Ley 55 de 1985<sup>48</sup>.

La autorización para gravar con el impuesto predial a las entidades mencionadas en el artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 se inscribe dentro de las competencias del legislador que, se reitera, también puede desarrollar aspectos atinentes al sujeto pasivo, en cuanto elemento del tributo, sin que por ello se desconozca la autonomía de los municipios. En consecuencia, por el aspecto examinado, este artículo no contradice la Constitución, debiéndose añadir que su contenido en nada alude a la administración o al recaudo del impuesto predial.

Por último, el artículo 116 de la Ley de la Ley 9 de 1989 señala que en la enajenación de inmuebles el pago de los impuestos que graven la finca raíz corresponderá al enajenante y

que el paz y salvo podrá obtenerse mediante pago proporcional cuando el predio haga parte de otro de mayor extensión. En estos contenidos tampoco se configuran las razones de inconstitucionalidad que el demandante formula en su libelo, dado que al legislador le asiste la competencia para regular temas como el tratado en esta disposición.

#### 3.4.2. Cargos relativos a la participación de plusvalía

A continuación el demandante cuestiona los artículos 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89 y 90 de la Ley 388 de 1997 que se refieren a la denominada “contribución de plusvalía” y los tacha de inconstitucionales con fundamento en cargos idénticos a los formulados en contra de la regulación del impuesto predial.

Sujetos activos son las entidades públicas y, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 388 de 1997 los distritos y municipios; los sujetos pasivos son los propietarios o poseedores al tenor de lo dispuesto en los artículos 81 y 83 de la Ley 388 de 1997 que, además, en sus artículos 74 y 87 señala como hechos generadores la realización de obras públicas, la incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano, el establecimiento o la modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo y la autorización de un aprovechamiento mayor del suelo en edificación, ya sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción o ambos, simultáneamente.

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 75, 76, 77 y 80 de la Ley 388 de 1997 la base gravable está dada por la diferencia del precio comercial por metro cuadrado con antelación y con posterioridad a una acción urbanística y, por último, según el artículo 79 de la Ley 388 de 1997 la tarifa puede estar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado.

El actor expresa que el legislador carece de competencia para regular la plusvalía en cuanto tiene que ver con los municipios, pues son éstos los dotados de atribuciones para regular la materia. A fin de no incurrir en redundancia, la Corte remite a lo ampliamente considerado en apartes precedentes de esta sentencia y, con base en esas consideraciones, se limita a reiterar que el legislador está asistido por la competencia que el demandante echa de menos.

Con la misma intención de no incurrir en innecesarias repeticiones, la Sala estima que el legislador no desconoce la Constitución ni vacía de su contenido la autonomía correspondiente a los municipios al regular, como lo ha hecho en los artículos ya reseñados, cuestiones relativas al concepto y a los elementos de la participación de plusvalía y, en lo que atañe a la acusación dirigida contra el párrafo 4 del artículo 83 por violar el artículo 294 superior que prohíbe decretar exenciones sobre tributos de las entidades territoriales, la Corte estima que el cargo no está llamado a prosperar, porque el precepto acusado se limita a otorgarle una facultad a los municipios, con base en la cual “podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía los inmuebles destinados a vivienda de interés social”, sin imponerles la obligatoriedad de esa exoneración.

Sobre el particular cabe mencionar que al estudiar la constitucionalidad del artículo 85 de la Ley 388 de 1997 que “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”, la

Corte estimó que esa destinación, al igual que otras mencionadas en el precepto, era razonable y proporcionada en la medida en que procuraba mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, fuera de lo cual indicó que “es algo consustancial a la esencia misma de la plusvalía”, uno de cuyos propósitos es “la seguridad de proporcionar a sus habitantes una especial calidad de vida”<sup>49</sup>.

Por lo demás, bajo la misma perspectiva que se utilizó al analizar el cargo contra la regulación legislativa del impuesto predial, por ocuparse de aspectos referentes a la administración y recaudo, la Corte desestima la acusación que con los mismos argumentos se formula esta vez en relación con la participación de plusvalía, pues la Corporación considera que, de igual modo, la competencia del legislador no está descartada.

### 3.4.3. Cargos sobre el impuesto de delineación

Finalmente, resta una consideración sobre el impuesto de delineación que se cobra “en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes”, impuesto que está vigente y ha sido acusado con fundamento en los mismos cargos hasta ahora examinados<sup>50</sup>.

Se encuentra establecido el referido impuesto en el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, su origen se remonta al literal g) del artículo 1 de la Ley 97 de 1913 que autorizó al Concejo de Bogotá para crearlo y reglamentarlo y, con posterioridad, la Ley 84 de 1915 lo autorizó a todos los concejos municipales.

El literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986 que actualmente lo regula alude al hecho generador y al municipio o distrito, para lo cual el legislador tiene competencia, según se ha sostenido con insistencia a lo largo de esta providencia. La Corte Constitucional no advierte en esa regulación que haya inconstitucionalidad por este cargo y advierte que el precepto cuestionado no se refiere a exenciones ni a la administración o recaudo, luego en lo que tiene que ver con estos aspectos no caben las acusaciones del actor que, básicamente, están sustentadas en una pretendida falta de competencia del legislador para regularlas.

## 4. Las decisiones a adoptar

Toda vez que no prosperaron las acusaciones formuladas y que en la totalidad de los eventos el estudio de la constitucionalidad se limitó a los cargos planteados por el actor, se circunscribirá la cosa juzgada a esos cargos y en relación con ellos se declarará la exequibilidad de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990, así como de los artículos 6 y 7 de la Ley 601 de 2000 y de su artículo 4 con la salvedad de la expresión “hasta el 15 de mayo del respectivo año gravable” que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-1251 de 2001, del artículo 194 del Decreto 1333 de 1986 y del literal b) de su artículo 233; del artículo 116 de la Ley 9 de 1989 y de los artículos 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89 y 90 de la Ley 388 de 1997.

## I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. INHIBIRSE de proferir decisión de fondo, por carencia actual de objeto, respecto de las siguientes disposiciones:

- El literal c) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.
- El artículo 10 de la Ley 128 de 1941.
- El artículo 118 de la Ley 9 de 1989.
- El artículo 186 del Decreto 1333 de 1986.
- El artículo 30 de la Ley 14 de 1983.
- El artículo 61 de la Ley 55 de 1985.
- El artículo 77 de la Ley 75 de 1986.
- Los artículos 220, 221 y 222 del Decreto 1333 de 1986.
- Los artículos 112, 113 y 114 de la Ley 9 de 1989.
- Los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 128 de 1941.
- El artículo 13 de la Ley 50 de 1984.
- El artículo 193 del Decreto 1333 de 1986.
- El artículo 17 de la Ley 94 de 1931.
- El artículo 8 de la Ley 44 de 1990.
- El artículo 7 de la Ley 97 de 1913.

Segundo. INHIBIRSE de proferir decisión de fondo, por carencia actual de objeto, respecto del artículo 115 de la Ley 9 de 1989 que fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia del 1º de febrero de 1990.

Tercero. ESTARSE A LO RESUELTO en relación con el artículo 76 de la Ley 49 de 1990 en la sentencia de 12 de septiembre de 1991, proferida por la Corte Suprema de Justicia.

Cuarto. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-1251 de 2001 respecto de los artículos 1 y 5 de la Ley 601 de 2000 y con la expresión “hasta el 15 de mayo del respectivo año gravable” contenida en su artículo 4.

Quinto. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-495 de 1998 en relación con el artículo 85 de la Ley 388 de 1997.

Sexto. Declarar EXEQUIBLES, únicamente por los cargos examinados, las siguientes disposiciones:

-Los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990.

-Los artículos 6 y 7 de la Ley 601 de 2000 y su artículo 4, con la salvedad de la expresión “hasta el 15 de mayo del respectivo año gravable”, que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-1251 de 2001.

-El artículo 194 del decreto 1333 de 1986 y el literal b) de su artículo 233.

-El artículo 116 de la Ley 9 de 1989.

-Los artículos 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 86, 87, 88, 89 y 90 de la Ley 388 de 1997.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-517 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

PROPIEDAD INMUEBLE-Competencia para gravarla/IMPUESTO MUNICIPAL-Creación por el Legislador viola la Constitución (Salvamento de voto)

A mi juicio, el establecimiento de los impuestos municipales mediante ley viola la Constitución, que consagra para los recursos de las entidades territoriales las mismas garantías de los particulares, norma que viene desde el Acto Legislativo 01 de 1910, como reacción contra el excesivo centralismo de la Regeneración. En mi concepto, con esta decisión la Corte ha pasado por encima de ese precepto al aplicar el principio de legalidad en todo aspecto a los impuestos municipales, con lo cual acaba con el esquema de descentralización que se refiere tanto a competencias como a recursos propios de los entes territoriales, y termina vaciando de contenido la competencia tributaria de los mismos.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Alcance (Salvamento de voto)

Considero que el principio de legalidad no implica que todo lo tiene que regular el legislador en materia de tributación de las entidades territoriales, las cuales a través de cuerpos elegidos popularmente se pronuncian por ordenanzas o acuerdos. Esto es todavía más claro en materia del impuesto predial, por lo que las leyes que lo regularon son inconstitucionales por invadir dicha competencia de carácter constitucional. En este sentido, a mi juicio la intervención del legislador que se prevé en el artículo 317 de la Constitución Política no es para establecer el gravamen a la propiedad inmueble, sino únicamente para la contribución de valorización y el señalamiento de porcentajes del impuesto predial pero con un límite: solamente pueden dedicarse al manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales no renovables y de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios.

Referencia: Expediente D-6578

Demanda de inconstitucionalidad contra de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 de la Ley 44 de 1990; 1, 4, 5, 6 y 7 de la Ley 601 de 2000, 30 de la Ley 14 de 1983; 186, 193, 194, 220, 221, 222, 233 literales b) y c) del Decreto 1333 de 1986; 61 de la Ley 55 de 1985, 77 de la Ley 75 de 1986, 76 de la Ley 49 de 1990; 112, 113, 114, 115, 116 y 118 de la Ley 9 de 1941; 13 de la Ley 50 de 1984; 7 de la Ley 97 de 1913; 17 de la Ley 94 de 1931 y 73 a 90 de la Ley 388 de 1997.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito manifestar mi disenso frente a la decisión adoptada en la presente sentencia, toda vez que, a mi juicio, el artículo 317 de la Constitución Política establece de forma clara que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble”, de modo que el Congreso no puede invadir ese ámbito de autonomía que el constituyente estableció en cabeza de los municipios, de conformidad con los artículos 1º y 287 de la Constitución Nacional. Por consiguiente, en mi concepto, las normas acusadas han debido ser declaradas inexequibles.

En este sentido, considero que la presente decisión va en una dirección distinta a la de la jurisprudencia constitucional, que aunque de manera restringida, ha aceptado la competencia de las entidades territoriales en materia tributaria, aunque la distinción entre recursos endógenos y exógenos no sea tan clara.

A mi juicio, el establecimiento de los impuestos municipales mediante ley viola la Constitución, que consagra para los recursos de las entidades territoriales las mismas garantías de los particulares, norma que viene desde el Acto Legislativo 01 de 1910, como reacción contra el excesivo centralismo de la Regeneración.

En mi concepto, con esta decisión la Corte ha pasado por encima de ese precepto al aplicar el principio de legalidad en todo aspecto a los impuestos municipales, con lo cual acaba con el esquema de descentralización que se refiere tanto a competencias como a recursos propios de los entes territoriales, y termina vaciando de contenido la competencia tributaria de los mismos (art. 338 C.P.).

En este orden de ideas, no comparto la tesis mayoritaria según la cual, todos los tributos son nacionales cuando interviene el legislador. A este respecto, considero necesario observar que la Constitución dejó un gravamen específico a los municipios, el impuesto predial (art. 317), al cual no es aplicable esa jurisprudencia, de tal manera que no se puede extrapolar la teoría general a ese tributo que no es reserva del legislador, como quiera que la Constitución establece de manera clara y expresa que sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble.

Así mismo, el artículo 338 se refiere al señalamiento de todos los elementos del tributo, esto es, los sujetos activos y pasivos, el hecho y base gravable y las tarifas, elementos que corresponde fijar entonces al municipio. En este sentido, soy de la opinión que todas las normas acusadas en el presente caso son inconstitucionales.

De igual modo, considero que el principio de legalidad no implica que todo lo tiene que regular el legislador en materia de tributación de las entidades territoriales, las cuales a través de cuerpos elegidos popularmente se pronuncian por ordenanzas o acuerdos. Esto es todavía más claro en materia del impuesto predial, por lo que las leyes que lo regularon son inconstitucionales por invadir dicha competencia de carácter constitucional.

En este sentido, a mi juicio la intervención del legislador que se prevé en el artículo 317 de la Constitución Política no es para establecer el gravamen a la propiedad inmueble, sino únicamente para la contribución de valorización y el señalamiento de porcentajes del

impuesto predial pero con un límite: solamente pueden dedicarse al manejo y conservación del ambiente y los recursos naturales no renovables y de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios.

De este modo, considero necesario aclarar que aquí no discute la regla general establecida en el artículo 150-12 superior, pues efectivamente, el artículo 317 de la Carta establece una excepción.

Finalmente, me permito manifestar que no comparto la observación según la cual, la mejor expresión de autonomía es la destinación del tributo a sus propios proyectos y programas, con lo cual se hace compatible el esquema de república unitaria con descentralización territorial. Desde esta perspectiva, en mi concepto, habría entonces doble motivo de inconstitucionalidad, pues la ley no puede establecer rentas de destinación específica (art. 359 C.P.).

Por las razones expuestas, disiento de la presente decisión.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-634 de 1996. M. P. Fabio Morón Díaz.

2 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1043 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

3 *Ibíd.*

4 La Corte se ha pronunciado sobre la constitucionalidad del artículo 285 de la Ley 223 de 1995 en las sentencias C-185 de 1997, C-006 de 1998 y C-478 de 1998.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C- 467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

6 Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 19 de abril de 2007, C. P. Héctor J. Romero Díaz. Radicación 14226.

7 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1043 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-504 de 2002. M. P. Jaime Araujo Rentería.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2001. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

10 Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia de 1º de febrero de 1990. M.P. Hernando Gómez Otálora y Jaime Sanín Greiffenstein.

11 Cfr. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, Sentencia No. 104 de 12 de septiembre de 1991. M. P. Pedro Escobar Trujillo.

- 12 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
- 13 M..P. Antonio Barrera Carbonell.
- 14 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-155 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.
- 15 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- 16 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-373 de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz.
- 17 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- 18 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993. M. P. Ciro Angarita Barón.
- 19 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-373 de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz.
- 20 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 de 1992. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- 21 Ibídem.
- 22 Ibídem.
- 23 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 1997. M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- 24 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- 25 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- 26 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.
- 28 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. M. P. Antonio Barrera Carbonell.
- 29 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-275 de 2006. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- 30 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-227 de 2002. M. P. Jaime Córdoba Triviño.
- 31 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-335 de 1996. M. P. Jorge Arango Mejía.
- 32 Ibídem.
- 33 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-564 de 1996. M. P. Hernando Herrera Vergara.
- 34 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-219 de 1997. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- 35 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998. M. p: Antonio Barrera Carbonell.
- 36 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002.
- 37 Ibídem.

38 Ibídem.

39 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-506 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

40 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

41 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

42 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-583 de 1996 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

43 Cfr. Corte Constitucional; Sentencia C-155 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

44 Ibídem.

45 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

46 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-467 de 1993. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

47 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1251 de 2001. M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

48 Cfr. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia de 19 de abril de 2007, C. P. Héctor J. Romero Díaz. Radicación 14226.

50 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1043 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño e igualmente Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 1201 de junio 9 de 1999, C. P. Javier Henao Hidrón.