Sentencia C-525/03

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Conforme a la jurisprudencia constitucional es una contribución especial no un impuesto

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance

TRIBUTO-Elementos

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Consagración legal

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Elementos del tributo

CONTRIBUCION DE VALORIZACIÓN-Vulnera principio de legalidad al no contemplar el sistema y el método para determinar el valor a pagar

SISTEMA Y METODO-Ausencia impide que la tarifa del tributo pueda ser fijada a nivel nacional hasta que el legislador la defina

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación tácita de norma

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-No vulneración de los principios de legalidad de los tributos, democrático y representación

Referencia: expediente D-4399

Demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1604 de 1966, contra los artículos 32 a 36 del Decreto Extraordinario 3160 de 1968 y contra el artículo 45 de la Ley 383 de 1997

Demandante: José Gregorio Hernández Galindo

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., primero (1) de julio de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La demanda fue admitida por el magistrado sustanciador por medio de auto de nueve (9) de diciembre de dos mil dos (2002). Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas:

DECRETO 1604 DE 1966

(Junio 24)

Por el cual se dictan normas sobre valorización.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 121 de la Constitución Nacional, y

CONSIDERANDO:

Que por Decreto número 1288 del 21 de mayo de 1965, se declaró turbado el orden público y en estado de sitio el territorio de la República;

Que la Comisión designada por el Gobierno para el estudio del problema fiscal, cambiario y monetario, con representación de los partidos políticos, de los gremios de producción y trabajo y a cuya consideración se sometió la extensión de la contribución por valorización a todas las obras públicas nacionales, incluyó, entre sus recomendaciones, la adopción de esta medida;

Que la contribución de valorización por obras públicas nacionales, a más de justa y equitativa, permitirá incrementar notoriamente la ejecución de obras de indiscutible beneficio social y económico y la apertura de nuevos frentes de trabajo, con el consiguiente aumento de ocupación;

Que toda obra pública, para que tenga justificación técnica y económica, debe traer beneficio a la comunidad y, en consecuencia, por lo menos parte de esos beneficios deben reintegrarse al Erario, para financiación de la misma u otras similares,

DECRETA:

Art. 1°.- El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.

Art. 2°.- El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.

En cuanto a la Nación, estos ingresos y las correspondientes inversiones funcionarán a través de un Fondo Rotatorio Nacional de Valorización dentro del Presupuesto Nacional.

Art. 3°.- Para atender a todo lo relacionado con la organización, distribución, recaudo, manejo e inversión de la contribución de valorización por obras nacionales, créanse el Consejo Nacional de Valorización y la Dirección Nacional de Valorización, esta última como dependencia del Ministerio de Obras Públicas.

Art. 4°.- El Consejo Nacional de Valorización está integrado por cinco miembros, así:

El Ministro de Obras Públicas o un delegado suyo;

El Ministro de Hacienda y Crédito Público o un delegado suyo;

El Jefe del Departamento Administrativo de Planeación, y

Dos Consejeros de tiempo completo.

Los dos Consejeros de tiempo completo serán nombrados por el Presidente de la República, de ternas presentadas por el Ministro de Obras Públicas. Durarán dos años en el ejercicio de sus cargos, a partir de la fecha de su nombramiento, y podrán ser removidos antes del vencimiento de su período, por incumplimiento de sus funciones, mediante declaratoria en tal sentido de los tres restantes miembros del Consejo.

Los Ministros de Obras Públicas y de Hacienda y el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación, cuando no pudieren asistir a las reuniones, designarán como delegados suyos y en condición de suplentes a funcionarios de sus respectivas dependencias.

El Consejo, será presidido por el Ministro de Obras Públicas o por su delegado, en su ausencia.

Será Secretario del Consejo Nacional de Valorización el Secretario de la Dirección Nacional de Valorización.

Para sesionar el Consejo requiere la, asistencia de la mayoría de sus miembros, y sus decisiones se tomarán con el voto favorable de tres de sus miembros, al menos.

Art. 5°.- Son funciones del Consejo Nacional de Valorización:

1ª. Dictar las disposiciones necesarias para la estructuración administrativa de la Dirección Nacional de Valorización, creando los cargos que requiera esta dependencia. Y señalando sus funciones y asignaciones.

2ª. Determinar las obras nacionales de interés púb1ico por las cuales se han de exigir contribuciones de valorización, disponer en cada obra la cuantía total que ha de distribuirse, fijar la zona de influencia de las contribuciones y señalar los plazos de que gozan los contribuyentes para el pago.

4ª. Aprobar los convenios con los establecimientos públicos nacionales que ejecuten obras de interés público que den lugar al cobro de la contribución de valorización, para la

distribución y recaudación de las respectivas contribuciones por parte de la Dirección Nacional de Valorización y reintegro de las sumas correspondientes a tales establecimientos.

5ª. Dictar las resoluciones necesarias para la eficaz aplicación de la contribución nacional de valorización y el funcionamiento adecuado de la Dirección Nacional de Valorización.

Art. 6°.- La Dirección Nacional de Valorización tendrá su cargo la distribución y recaudación de las contribuciones de valorización por las obras de interés público que ejecute la Nación, con excepción de las contribuciones de valorización de los establecimientos públicos nacionales que por legislación especial están facultados para cobrar esta contribución. Sin embargo, se autoriza a estos establecimientos públicos para distribuir y recaudar las contribuciones de valorización por obras a su cargo por conducto de la Dirección Nacional de Valorización.

Corresponde al Director Nacional de Valorización expedir las resoluciones distribuidoras de las contribuciones de valorización a que se refiere este artículo.

Art. 7°.- La Dirección Nacional de Valorización tendrá un Director, que se denominará Director de Valorización Nacional, un Secretario, un Auditor Tributario y los Ejecutores encargados de ejercer la jurisdicción coactiva, fuera de los restantes cargos que cree el Consejo Nacional de Valorización.

Art. 8°.- El Auditor Tributario será nombrado por el Consejo Nacional de Valorización para un período de dos años, que se contarán desde la fecha de su nombramiento y podrá ser reelegido. El Consejo queda facultado para remover al Auditor Tributario, antes del vencimiento de su período, en caso de incumplimiento de sus funciones o por falta grave cometida, a juicio del mismo Consejo.

El Auditor Tributario tendrá las siguientes funciones:

a. Vigilar que en todas las etapas administrativas de la distribución de contribuciones nacionales de valorización se cumplan las leyes que rigen la materia, sus disposiciones reglamentarias y las normas dictadas al respecto por el Consejo Nacional de Valorización.

b. Conceptuar por escrito sobre las objeciones que los propietarios propusieren a la fijación

de zona de influencia de las contribuciones, a la cuantía total que se pretenda cobrar y anteproyecto de distribución, lo mismo que sobre los recursos de reposición o apelación que interpusieren los propietarios gravados con contribuciones de valorización.

c. Autorizar con su firma las cuentas que se formulen contra el Fondo Rotatorio Nacional de Valorización, en constancia de que se ajustan a las normas que reglamentan el funcionamiento del Fondo, y

d. Las demás que le asigne el Consejo Nacional de Valorización.

Art. 9°.- Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

El Consejo Nacional de Valorización, teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con los contribuciones, podrá disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra.

Art. 10.- Con excepción de los inmuebles contemplados en el artículo 6° de la Ley 35 de l888. (Concordato con la Santa Sede) y de los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil, todos los demás predios de propiedad pública o particular podrán ser gravados con contribución de Valorización quedando suprimidas todas las exenciones consagradas por normas anteriores.

Art. 11.- Las contribuciones nacionales de valorización en mora de pago se recargarán con intereses del uno y medio por ciento (1½) mensual durante el primer año y del dos por ciento (2%) mensual de ahí en adelante.

Los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios quedan facultados para establecer iguales tipos de interés por la mora en el pago de las contribuciones de valorización por ellos distribuidos.

Art. 12.- La contribución de valorización constituye gravamen real sobre la propiedad

inmueble. En consecuencia, una vez liquidada, deberá ser inscrita en el libro que para tal efecto abrirán los Registradores de Instrumentos Públicos y Privados, el cual se denominará "Libro de Anotación de Contribuciones de Valorización". La entidad pública que distribuye una contribución de valorización procederá a comunicarla al Registrador o a los Registradores de Instrumentos Públicos de los lugares de ubicación de los inmuebles gravados, identificados éstos con las datos que consten en el proceso administrativo de liquidación.

En los certificados de propiedad y libertad de inmuebles, los Registradores de Instrumentos Públicos deberán dejar constancia de los gravámenes fiscales por contribución de valorización que los afecten.

Art. 14.- Para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización nacionales, departamentales, municipales y del Distrito Especial de Bogotá, se seguirá el procedimiento especial fijado por el Decreto – ley 1735, de 17 de julio de 19642 y prestará mérito ejecutivo la certificación sobre existencia de la deuda fiscal exigible, que expida el jefe de la oficina a cuyo cargo está la liquidación de estas contribuciones o el reconocimiento hecho por el correspondiente funcionario recaudador.

En la organización que para el recaudo de las contribuciones de valorización establezcan la Nación, los Departamentos, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá, deberán crearse específicamente los cargos de los funcionarios que han de conocer de los juicios por jurisdicción coactiva, tanto en primera como en segunda instancia. Dichos funcionarios quedan investidos de jurisdicción coactiva, lo mismo que los Tesoreros especiales encargados de la recaudación de estas contribuciones.

Art. 15.- Los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio. Por su parte, en cuanto a contribuciones nacionales de valorización, el Gobierno Nacional, al reglamentar este Decreto fijará tales recursos y el procedimiento correspondiente.

Art. 16.- Los Municipios no podrán cobrar contribución de valorización por obras nacionales, sino dentro de sus respectivas áreas urbanas y previa autorización de la correspondiente entidad nacional, para lo cual tendrá un plazo de dos años contados a partir de la

construcción de la obra. Vencido ese plazo sin que un Municipio ejerza la atribución que se le confiere, la contribución se cobrará por la Nación.

En cuanto a las obras departamentales, es entendido que los Municipios solamente podrán cobrar en su favor las correspondientes contribuciones de valorización en los casos en que el Departamento no fuere a hacerlo y

previa la autorización del respectivo Gobernador.

El producto de estas contribuciones por obras nacionales o departamentales deberán destinarlo los Municipios a obras de desarrollo urbano.

Parágrafo l°.- Para que los Municipios puedan cobrar contribuciones de valorización en su favor, en los términos de este artículo, se requiere que la obra no fuere de aquellas que la Nación ejecute financiándolas exclusivamente por medio de la contribución de valorización, sino con los fondos generales de inversión del Presupuesto Nacional.

Parágrafo 2°.- Los Municipios que al entrar a regir este Decreto hubieren iniciado el proceso de distribución de contribuciones de valorización por alguna obra nacional, en ejercicio de la facultad conferida al respecto por el artículo 18 de la Ley 1ª. de 1943, no estarán sometidos a los requisitos y limitaciones indicados en el inciso primero de este artículo, en cuanto a las contribuciones por la obra en referencia.

Art. 17.- Declárase el alcance del artículo 18 de la Ley 1ª. de 1943, en el sentido de que los acuerdos sobre contribuciones de valorización no necesitan para su validez de la aprobación expresa del respectivo Gobernador o Intendente.

Art. 18.- Las disposiciones de los artículos 1° a 6° del Decreto legislativo 868 de 1956 son de aplicación opcional para los Municipios a que dicho Decreto se refiere, los cuales podrán abstenerse de seguir los sistemas, allí previstos para la liquidación y cobro de la contribución de valorización.

Art. 19.- Quedan suspendidas las disposiciones legales contrarias al presente Decreto.

Art. 20.- Este Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. E., a junio 24 de 1966.

Diario Oficial 31979, julio 13 de 1966.

* * *

(Diciembre 16)

por la cual se adoptan como legislación permanente algunos decretos legislativos, se otorgan facultades al Presidente de la República y a las Asambleas, se introducen reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°.- Adóptanse como legislación permanente los siguientes Decretos legislativos dictados a partir del 21 de mayo de 1965:

Decreto número 2324 de 2 de septiembre de 1965.

Decreto número 2352 de 4 de septiembre de 1965.

Decreto número 2658 de 8 de octubre de 1965.

Decreto número 2680 de 15 de octubre de 1965.

Decreto número 2814 de 28 de octubre de 1965.

Decreto número 2970 de 12 de noviembre de 1965.

Decreto número 3070 de 19 de noviembre de 1965.

Decreto número 3233 de 10 de noviembre de 1965.

Decreto número 178 de 31 de enero de 1966.

Decreto número 427 de 25 de febrero de 1966.

Decreto número 530 de 7 de marzo de 1966.

Decreto número 803 de 1° de abril de 1966.

Decreto número 994 de 29 de abril de 1966.

Decreto número 1592 de 24 de junio de 1966.

Decreto número 1595 de 24 de junio de 1966.

Decreto número 1604 de 24 de junio de 1966.

Decreto número 2688 de 26 de octubre de 1966.

Decreto número 746 de 29 de abril de 1967.

Decreto número 2395 de 17 de septiembre de 1968.

Parágrafo. Igualmente adóptanse como legislación permanente las siguientes disposiciones de los Decretos legislativos enumerados a continuación:

Artículos 29 y 30 e incisos 4°, 5°, 6° del artículo 34 del Decreto 2349 de 4 de septiembre de 1965;.

El Decreto 3398 de diciembre 24 de 1965, con excepción de los artículos 30 y 34;

Artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6° y 7° del Decreto 3092 de diciembre 23 de 1966;

Artículos 1° y 2° del Decreto 744 de 28 de abril de 1967.

(…)

Artículo 6° Esta Ley rige desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a 11 de diciembre de 1968.

El Presidente del Senado, MARIO S. VIVAS. – El Presidente de la Cámara de Representantes, RAMIRO ANDRADE T.- El Secretario del Senado, Amaury Guerrero. El Secretario de la Cámara de Representantes, Juan José Neira Forero.

República de Colombia – Gobierno Nacional.

Bogotá, D. E., a 16 de diciembre de 1968.

Publíquese y ejecútese.

CARLOS LLERAS RESTREPO

El Ministro de Gobierno, Carlos Augusto Noriega. El Ministro de Hacienda y Crédito Público, Abdón Espinosa Valderrama. El Ministro del Trabajo, John Agudelo Ríos.

(Diario Oficial número 32679)

* * *

DECRETO NUMERO 3160 DE 1968

(diciembre 26)

por el cual se reorganiza el Ministerio de Obras Públicas y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 65 de 1967,

DECRETA:

Artículo 32. Las funciones del Ministerio en materia de valorización se cumplirán por:

El Consejo Nacional de Valorización,

La Dirección Nacional de Valorización.

Artículo 33. El Consejo estará integrado por cinco (5) miembros, así:

El Ministro de Obras Públicas, quien lo presidirá, o un delegado suyo;

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o un delegado suyo;

El Jefe del Departamento Nacional de Planeación, o un delegado suyo;

Dos miembros designados libremente por el Presidente de la República.

Parágrafo. Los honorarios de los miembros del Consejo serán fijados por resolución ejecutiva.

Artículo 34. El Artículo 5° del Decreto 1604 de 1966 quedará así:

Son funciones del Consejo Nacional de Valorización:

1° Determinar las obras nacionales de interés público por las cuales se han de exigir contribuciones de valorización, disponer en cada obra la cuantía total que ha de distribuirse, fijar la zona de influencia de las contribuciones y señalar los plazos de que gozan los contribuyentes para el pago.

2° Dirigir el Fondo Rotatorio Nacional de Valorización, determinando su forma de inversión, y disponiendo las obras que con cargo a él pueden ejecutarse y sus respectivos presupuestos, las cuales serán licitadas, adjudicadas y controladas por el Ministerio de Obras Públicas o el Fondo Vial Nacional.

3° Aprobar los convenios con los establecimientos públicos nacionales que ejecuten obras de interés público que den lugar al cobro de la contribución de valorización, para la distribución y recaudo de las respectivas contribuciones por parte de la Dirección Nacional de Valorización y reintegro de las sumas correspondientes a tales establecimientos.

4° Autorizar los contratos que deba celebrar el Ministerio de Obras Públicas o el Fondo Vial Nacional para estudios de liquidación y distribución de la contribución de valorización, y señalar las normas a que deben sujetarse dichos estudios.

5° Reglamentar en cada caso la elección del representante o representantes de los propietarios, de acuerdo con la magnitud de la obra, elección que puede hacerse directamente o por conducto de una Junta de Delegatarios, elegida según reglamentación

que en cada caso dicte el Consejo.

6° Dictar las resoluciones necesarias para la eficaz aplicación de la contribución nacional de valorización y el funcionamiento adecuado de la Dirección Nacional de Valorización.

Artículo 35. El artículo 7° del Decreto 1604 de 1968 quedará así:

La estructura de la Dirección Nacional de Valorización será la siguiente:

Dirección.

Sección Técnica.

Sección de Cobranzas y Ejecuciones Fiscales.

Artículo 36. Derógase el artículo 8° del Decreto 1604 de 1966.

* * *

LEY 383 DE JULIO 10 DE 1997

Por la cual se expiden normas tendientes a fortalecer la lucha contra la evasión y el contrabando, y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA :

Articulo 45.- Intereses en el pago de la Contribución de Valorización.- El artículo 11 del Decreto 1604 de 1966 quedará así:

“Las contribuciones nacionales de valorización que no sean canceladas de contado, generarán intereses de financiación equivalentes a la tasa DTF más seis (6) puntos porcentuales. Para el efecto, el Ministro de Transporte señalará en resolución de carácter general, antes de finalizar cada mes, la tasa de interés que regirá para el mes inmediatamente siguiente, tomando como base la tasa DTF efectiva anual más reciente, certificada por el Banco de República.

El incumplimiento en el pago de cualquiera de las cuotas de la contribución de valorización, dará lugar a intereses de mora, que se liquidarán por cada mes o fracción de mes de retardo en el pago, a la misma tasa señalada en el artículo 635 del Estatuto Tributario para la mora en el pago de los impuestos administrados por la DIAN.

Los Departamentos, los Distritos y los Municipios quedan facultados para establecer iguales tipos de interés por mora en el pago de las contribuciones de valorización por ellos distribuidas."

III. LA DEMANDA

El demandante hace un recuento histórico de las normas acusadas para luego presentar las razones por las cuales considera que dichas normas desconocen la Constitución Política.

1. Antecedentes de las normas acusadas presentados por la demanda

Con relación a los antecedentes de las normas acusadas, el demandante señala lo siguiente:

1.1. El cobro de la valorización se funda jurídicamente en el Decreto Legislativo de junio 25 de 1966, expedido por el Presidente de la República al amparo de las facultades del viejo Estado de Sitio y adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968.

1.2. El Decreto, además de modificar la denominación del gravamen (antes impuesto de valorización), lo contempla de manera exclusiva a todas las obras de interés público que ejecuta la Nación o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficiaran a la propiedad inmueble.

1.3. El 26 de diciembre de 1968, el Presidente de la República expidió el Decreto Extraordinario 3160 en ejercicio de las Facultades Extraordinarias que le fueron conferidas por la Ley 65 de 1967, mediante el cual radicó funciones del Ministerio de Obras Públicas en lo relativo a la valorización en cabeza del Consejo Nacional de Valorización y de la Dirección Nacional de Valorización, fijando estructura y atribuciones básicas de estos organismos.

1.4. Los artículos 32 a 35 del Decreto Extraordinario 3160 de 1968 estructuran las funciones del Ministerio de Obras Públicas en materia de valorización; el artículo 36 del Decreto derogó

el artículo 8 del decreto Legislativo 1604 de 1966.

1.5. En ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo transitorio 20 de la Constitución Política de 1991, el Presidente de la República expidió el Decreto 2171 de 1992. En el numeral 10 del artículo 54 de este Decreto se asignó al Instituto Nacional de Vías, INVIAS, la función de "dirigir y supervisar la elaboración de los proyectos para el análisis, liquidación, distribución y cobro de la contribución nacional de valorización, causada por la construcción y mejoramiento de la infraestructura de transporte de su competencia"; en el numeral 11 se le atribuyó al mismo instituto la función de "prestar asesoría en materia de valorización a los entes territoriales y entidades del estado que lo requieran." (Con relación a este antecedente, el demandante señala: "No impugno estas normas, por no estar ellas dentro de la competencia de la Corte Constitucional según definición que ella misma ha hecho, pero las traigo a cuento en la presente demanda toda vez que las funciones del Consejo de Valorización, al que aluden las disposiciones demandadas, están hoy en cabeza de la Junta Directiva, el Director y demás funcionarios del Instituto Nacional de Vías, entidad de carácter administrativo que, en consecuencia, está hoy cumpliendo el papel de determinación de los elementos del tributo de valorización que constitucionalmente debería cumplir el Congreso de la República de modo privativo").

1.6. Finalmente, el artículo 45 de la Ley 383 de 1997 modificó el artículo 11 del Decreto 1604 de 1966 en lo relativo a los intereses aplicables al pago de la contribución de valorización.

2. Cargos presentados en contra de las normas acusadas

El actor alega que la demanda se formula contra la totalidad del Decreto Legislativo 1604 de 1966, las disposiciones que lo han modificado y contra la Ley que lo adoptó como legislación permanente, puesto que se opone a la Constitución Política. Funda esta afirmación en los siguientes argumentos:

2.1. Para la demanda, la exigencia constitucional de que sea el legislador quien fije directamente los elementos del tributo, el método y el sistema para calcular costos y beneficios que inciden en las tarifas de las contribuciones, conlleva la inexequibilidad de las normas acusadas, debido a que "(…) estamos ante un inconstitucionalidad sobreviniente que tiene su origen en el nuevo esquema institucional de la República, pues éste, con la salvedad (…) durante los estados de excepción, sustrae a la competencia del Gobierno el tema

tributario y elimina toda posibilidad de mantener vigentes normas tributarias que confíen la fijación de los elementos del tributo a órganos y autoridades administrativas (al menos, sin método ni sistema tratándose de tarifas), pues ello no es posible si se observan y aplican a cabalidad los incontrastables términos del artículo 338 de la Carta Política."

2.2. Se advierte que no se trata de un asunto meramente formal, pues "(…) con arreglo al principio democrático que exige representación para la fijación de los tributos, son precisamente los órganos representativos y plurales de elección popular –Congreso, asambleas departamentales, concejos distritales y municipales– los llamados a aprobar, a nombre del pueblo, las normas básicas que estructuran el sistema tributario y que imponen obligaciones en tal sentido a los contribuyentes. Allí reside una de sus más importantes garantías contra la natural tendencia de los gobiernos y las administraciones al recaudo ilimitado de recursos por la vía de los impuestos u otras modalidades de exacción."

2.3. "De manera excepcional –y por tanto de interpretación estricta– el precepto constitucional autoriza a la ley, a las ordenanzas y a los acuerdos para que permitan que las autoridades fijen la tarifa de la tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero, aun en tales casos, la Constitución advierte que el sistema y el método para definir esos costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la misma ley, o por las ordenanzas o los acuerdos, en lo de sus respectivas competencias."

2.4. "En reiterada jurisprudencia, solamente morigerada en los casos de los recaudos efectuados por las cámaras de comercio y de los gastos necesarios para el manejo de la Superintendencia Bancaria (sentencia C-465 del 21 de octubre de 1993, ratificada expresamente por la Corte en la sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994, que declaró inexequibles varias normas referentes a las contribuciones con destino a la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada) y del cobro de peajes (sentencia C-482 del 26 de septiembre de 1996, varias veces ratificada posteriormente), la Corte Constitucional ha manifestado que la posibilidad excepcional de que las autoridades administrativas queden autorizadas para fijar las tarifas de tasas y contribuciones únicamente se aviene a las garantías y exigencias de la Constitución en la medida en que las normas legales que plasman tal atribución con carácter específico incluyan también, de modo expreso, el método

y el sistema para el cálculo de los costos y beneficios a los que alude, como esencial en esa hipótesis, el artículo 338 de la Constitución."

Al respecto también alega: "La distinción que hace la propia Carta Política entre los impuestos, de una parte, y las tasas y contribuciones de la otra, tiene gran importancia, pues significa, como aquí se ha dicho y como lo ha expresado la Corte Constitucional, que mientras en aquellos no hay una contraprestación directa y singularizada a favor del contribuyente, ello sí tiene lugar en las otras dos categorías de gravámenes. Lo cual explica que el Constituyente no haya consentido en materia de impuestos que ninguno de los elemento del tributo pueda ser objeto de definición por parte de las autoridades administrativas, al paso que ha permitido que las tarifas lo puedan ser extraordinariamente, pero bajo la condición –sine qua non– de que la norma legal en los tributos nacionales señale ella misma el método y el sistema." El actor funda su afirmación en lo dicho por la Corte Constitucional en la sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

2.5.1. Primero: "(…) aunque la norma subraya (art. 1) que se trata de una 'contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés local', haciéndola extensiva 'a todas las obras de interés que se ejecuten en la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble', ella misma no entra a determinar lo que se entiende por beneficio ni tampoco precisa en qué consisten las obras que lo causan. La referencia legal a éste último respecto es tan sumamente amplia y vaga que quedan comprendidas todas aquella construcciones que pueden favorecer a una propiedad inmueble, y más todavía, queda en manos de la autoridad administrativa que cobre el tributo la definición acerca de si el beneficio cobija a determinada propiedad raíz o no, y ello de manera absoluta, sin restricciones ni condicionamientos, haciendo completamente inseguro el sistema y generando la constante incertidumbre de los propietarios acerca de si están incluidos por la norma o no lo están."

A partir de lo anterior, concluye la demanda que el hecho gravable no aparece delimitado en la disposición que se impugna. "Es claro, entonces, que al tenor del estatuto acusado, no es el legislador el que señala el hecho gravable. Este queda librado a la voluntad de un ente administrativo que goza de toda la discrecionalidad – diríase mejor arbitrariedad– para

indicar cuál obra paga el tributo y cuál no (…)".

2.5.2. Tampoco se definen con claridad los sujetos pasivos de la contribución; "(…) la normatividad demandada no los señala, y deja su definición (…) en cabeza del órgano administrativo. La norma del artículo 10 del decreto, demandada también en este proceso, señala de manera vaga que, con excepción de los inmuebles contemplados en el artículo 6 de la Ley 35 de 1888 (lo cual también es inconstitucional respecto de la libertad de cultos y de los bienes de uso público, 'todos los demás predios de propiedad pública o particular podrán (subrayo) ser gravados con contribución de valorización'."

2.5.3. "Las tarifas del gravamen corren la misma suerte y, como queda dicho, la norma legal se abstiene de estipular método o sistema alguno para el cálculo de los costos y beneficios, factores que son determinantes cuando se trata de que un ente administrativo fije la tarifa, toda vez que lo limitan y controlan, a la vez que otorgan un margen de certidumbre al contribuyente sobre la manera de establecer los montos que debe pagar. || Ello significa que se traslada en bloque a autoridades administrativas la función legislativa de señalar las tarifas de la contribución, lo cual resulta inconstitucional, pues la Carta –de conformidad con lo expuesto – exige que esa precaria autorización se produzca en cada caso bajo la condición de que el mismo legislador indique el método y el sistema. Aquí ni siquiera se prevé un mecanismo a través del cual pueda determinarse el beneficio o la zona de influencia para el calculo de la contribución y su exigibilidad en relación con determinado predio."

2.6. "Los vicios expuestos repercuten en la inconstitucionalidad, no solamente de los artículos que acabo de mencionar sino que se extienden a todo el estatuto de valorización, ya que todas las normas del mismo, al igual que sus reglamentos, parten de las bases por ellos fijadas y los tienen por presupuestos necesarios."

2.7. Las disposiciones acusadas desconocen el artículo 1° de la Constitución que consagra un sistema democrático, "(…) ya que se introducen y propician mediante ellas todas las posibilidades de abuso de las autoridades administrativas, en detrimento de los derechos de los contribuyentes, en cuanto se deja a su arbitrio la definición de los elementos que integran el gravamen.

2.8. "Se viola el artículo 3 de la Constitución, a cuyo tenor el poder público emanado de la soberanía se ejerce por los representantes del pueblo y, por tanto, por los servidores

públicos, únicamente en los términos que la Constitución establece (…)”

2.9. Se viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, “(…) toda vez que la contribución de valorización se aplica de modo indiscriminado respecto de situaciones jurídicas y fácticas completamente diferentes, dando lugar a que se cobre sin previas definiciones legales acerca de la zona de influencia de las obras que dan lugar a la valorización y sin que existan parámetros razonables para establecer con certidumbre quienes son verdaderamente beneficiados, de manera que se pueda relacionar –como corresponde a toda contribución- el beneficio recibido con la tarifa del tributo (relación costo – beneficio).”

2.10. Al no atender los parámetros constitucionales, las normas acusadas desconocen el artículo 58 de la Constitución, pues implican un traslado patrimonial inconstitucional de los contribuyentes al Estado.

Finalmente, reitera la demanda lo siguiente: “La demanda se presenta contra la totalidad del Decreto 1604 de 1996, contra su adopción como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, y contra las disposiciones que lo han modificado, en razón de la íntima conexidad entre todas esas normas, que constituyen un todo inescindible, ya que giran alrededor de la proposición principal, consistente en el establecimiento de la contribución de valorización y en la atribución de facultades sobre la determinación de sus elementos en las autoridades administrativas, siendo accesorias de ese núcleo principal las demás reglas contempladas. (…) Por la misma razón expuesta, dado su carácter accesorio respecto de la contribución de valorización, se acusa el artículo 45 de la Ley 383 de 1997.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministro de Transporte

1.1. En cuanto a los elementos centrales de la contribución por valorización y al origen legislativo de la misma sostiene:

“Existe en la tesis que afirma el accionante, sobre la ‘Determinación de los elementos del Tributo de Valorización que constitucionalmente debería cumplir el Congreso de la República de modo privado’ (pág. 14 de la demanda), ahora efectuada por el Instituto Nacional de Vías

entidad administrativa, el desconocimiento sobre la creación de la Contribución de Valorización, de manera previa y tanto en sentido material como formal por la voluntad del legislador mediante el art. 3° de la Ley 25 de 1921, en donde la concibió como Contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público social, es decir que mucho antes de la expedición del Decreto 1604 de 1966 acusado por el demandante de no emanar de la voluntad legislativa propia de la representación popular, el tributo de valorización ya había sido definido en las categorías que configuran la noción del mismo por el legislador que extraña el accionante y no por el Ejecutivo mediante el asalto de facultades.

(…) el Decreto 1604 de 1966 no es el creador de la contribución especial de valorización, pues su creación le correspondió al legislador de 1921, acogiéndose esta existencia a lo preceptuado por el art. 43 de la Carta Política de 1886 y a lo demandado por el art. 338 de la Carta Política de 1991 en cuanto que los órganos de representación solamente imponen las contribuciones fiscales y parafiscales dentro de la organización político social del país.

Por tanto y en consecuencia, el Decreto 1604 de 1966 que no ha sido el creador de la contribución Especial de Valorización, no involucra la voluntad del ejecutivo en el ejercicio de la facultad propia del Congreso, las asambleas y los concejos de imponer tributos y la acusación de inconstitucionalidad sobre el mismo."

1.2. En cuanto al sistema y el método de la contribución por valorización, la intervención dice,

"El sistema y el método de la contribución de valorización, de acuerdo con el artículo 9° transcrito (Decreto 1604 de 1966) están integrados por los siguientes elementos: a) costo total de la obra (inversión + imprevisto), b) el beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados; c) la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados; d) razones de equidad. Con base en estos elementos según lo dispuesto por el art. 338 C.P. la administración puede se autorizada para fijar las tarifas de la contribución pero, se insiste sin desconocer la relación costo – beneficio, ni los demás factores legales."

1.3. Finalmente, con relación a la solicitud del actor de declarar la inconstitucionalidad sobreviniente, la intervención señaló,

“Como planteamiento subsidiario (…) debemos exponer a la honorable corporación, que el problema planteado por el accionante en torno a la incapacidad legal sobreviniente respecto de la voluntad del legislador plasmada a través del decreto Legislativo 1604 de 1996, con relación a la preceptiva del artículo 338 de la Carta Política de 1991, tal contenido polémico gira sobre un aspecto procesal como lo es el de la facultad constitucional entendida como un artista de la competencia para expedir elementos técnicos que estructuran el tributo, que en su momento el legislador de emergencia lo plasmó para luego ser avalado por el legislador permanente, pero que entendido este punto en el ámbito de los principios generales del derecho que se ocupan de resolver y tratar temas procesales como es desde nuestro enfoque el de este tipo de competencia política, consideramos que deben atenderse máxime cuando ellos han sido plasmados con fines hermenéuticos, y de ellos hace parte el que dictamina que los instrumentos formales entiéndase los aplicables al proceso, como es el instituto de la competencia manifestación de la capacidad legal o política de acuerdo al caso sub-examine, conservan su vigencia frente a los cambios sustanciales, pues el efecto general inmediato que les dio vida es garantía de la inmanencia de validez y eficacia de que han sido fuente de derechos y deberes garantizando la existencia del mundo jurídico, por tanto y en consecuencia no son objeto de remoción por ley posterior, y a ello aplica el preciso imperativo del artículo 380 de la Carta Política de 1991 cuya derogación de la Constitución anterior, por reconocimiento jurisprudencial de este principio de intangibilidad del instrumento procesal verbi gracia la competencia del legislador extraordinario a través del ejecutivo para estructurar el tributo a través de definir elementos técnicos, ni legal ni políticamente es susceptible de derogatoria por el nuevo bloque de constitucionalidad, es decir, es sustraible el Decreto 1604 de 1966 del cargo de inconstitucionalidad sobreviniente.”

2. Ministro de Hacienda y Crédito Público

El Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino en el presente proceso, mediante apoderado, para solicitar a la Corte Constitucional que declare la constitucionalidad de las normas acusadas.

2.1. Coincide el Ministro de Hacienda con el Ministro de Transporte en considerar que no es de recibo el argumento de la inconstitucionalidad sobreviniente. Dice la intervención,

“Para el caso de la norma demanda, es necesario precisar que contrario a lo expuesto por el actor no se está frente a un caso de inconstitucionalidad sobreviniente, puesto que la Constitución Política de 1991 no ‘elimina la posibilidad de mantener vigentes normas tributarias que confíen la fijación de los elementos del tributo a órganos y autoridades administrativas’ sino que por el contrario la norma Constitucional en su artículo 338 inc. 2 establece la posibilidad de otorgar la facultad a las autoridades administrativas de fijar en el caso de tasas y contribuciones la tarifa. En consecuencia habría inconstitucionalidad sobreviniente si existe alguna contradicción entre la norma legal, es decir la ley 48 de 1968 y el Ordenamiento Superior.”

2.2. La intervención señala que no existe violación del principio de legalidad de los tributos, en los siguientes términos,

“(…) las normas que regulan la contribución de valorización no vulneran el principio de legalidad de los tributos propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aún con anterioridad a la Constitución de 1991, puesto que respeta el principio de representación popular, según el cual no puede haber impuesto sin representación (nullum tributm sine lege). En efecto el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el congreso –órgano representativo por excelencia–, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales. Igualmente, la ley 48 de 1968 que adoptó con carácter permanente el decreto 1604 de 1966 señala los elementos necesarios que integran la obligación tributaria tales como: la determinación de la persona titular del derecho, la especificación de la persona que queda responsabilizada por el tributo, la caracterización de los hechos que generan la correspondiente obligación y la precisión de aquellos elementos que son esenciales para determinar el valor del tributo.”

2.3. En cuanto a la posibilidad de que el gobierno cree tributos, la intervención ministerial considera que no se viola la Constitución de 1886 ni la de 1991. Dice al respecto,

“La normatividad en que se fundamenta el cobro de la contribución de valorización se basa en el Decreto Legislativo 1604 de 1966 expedido por el Presidente de la República al amparo de las facultades propias del antiguo estado de sitio y adoptado por el Congreso como

legislación permanente con la Ley 48 de 1968. Es necesario precisar que dichas normas fueron expedidas con anterioridad a la Constitución Política de 1991; sin que existiera en nuestro anterior ordenamiento constitucional de 1886 norma o disposición que limitara la facultad de crear contribuciones de carácter fiscal en los estados de sitio. Por ende el decreto y la ley que reglamenta el tema en estudio no vulneró material ni formalmente la Constitución.

(…) el Decreto 1604 de 1966 y la Ley 48 de 1968 no vulnera la Constitución de 1991, puesto que por mandato constitucional el gobierno Nacional en estado de emergencia puede expedir decretos que tengan por objeto crear o modificar los tributos existentes."

2.4. En cuanto a los elementos esenciales del tributo la intervención señala lo siguiente,

"(…) lo que se hizo o se pretendió realizar con la expedición del decreto 1604 de 1966 era dar las pautas generales para que, dependiendo del tipo de obra que se realizase, al decretarse la construcción de una obra de interés general y el cobro de la contribución de valorización, no se tuviese que expedir una ley de la República que autorizara su cobro, es decir, se dio el marco general para que, basados en él, se pudiera regular las respectivas contribuciones de valorización, o como dijo la Corte Constitucional en el fallo anteriormente citado, se establecieron y precisaron los elementos configuradores esenciales de la obligación tributaria en la contribución por valorización.

Si no se hubiese realizado la expedición de este Decreto en esta forma, sería prácticamente imposible que en Colombia existiese el decreto y cobro de la contribución de valorización, y, por ende, la realización y culminación de obras públicas de interés general, lo que no permitiría la realización y culminación de las obras públicas de interés general, lo que no permitiría la realización de los fines del Estado Social de Derecho, es decir, desatender a la comunidad en general."

La intervención concluye señalando que si las normas acusadas hubiesen señalado específicamente cuáles son los criterios para hacer el cobro en cada caso, se generaría "(…) una falta de equidad de grandes proporciones al determinar el monto que deberán cancelar los sujetos pasivos de las contribuciones parafiscales, y por eso es que se hizo (y se hace) necesario que para cada caso se den ese tipo de reglas específicas, puesto que no todas las obras de interés público y la capacidad contributiva de los sujetos pasivos, así como su

beneficio, es el mismo.

3. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

3.1. El Instituto tuvo la oportunidad de intervenir dentro del proceso D-4079 de 2002 (sentencia C-155 de 2003; M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de las normas que regulan la contribución de valorización, en cuanto a la facultad para establecer los elementos del tributo por parte de la administración. Debido a la similitud entre aquel proceso y el presente, decidió reiterar los argumentos invocados aquella vez. Dice la intervención al respecto,

"El concepto de 3 de septiembre de 2002 del ICDT, demuestra que el Decreto Extraordinario 1604 de 1966 al facultar al Ministro de Transporte para establecer la contribución de valorización y para fijar los siguientes elementos básicos del tributo: sujeto pasivo, hecho gravable y tarifa y, de otra parte, con relación a este último elemento, sin cumplir el requisito constitucional de determinación del método y sistema para definir los costos y beneficios y la forma de su reparto, se viola el artículo 338 de la Constitución Nacional, por cuanto que el mismo señala que en tiempos de paz, los tributos sólo pueden ser creados por los órganos legislativos, que los elementos básicos de los mismos deben ser fijados directamente en la ley, y en cuanto a la facultad restrictiva de delegar en la administración la fijación de las tarifas de las contribuciones y tasas, el sistema y el método para determinar los costos y beneficios y la forma de hacer el reparto deben ser fijados por la ley, ordenanzas o acuerdos.

Es de advertir la importancia de definir criterios claros y precisos que permitan establecer el alcance que deben tener las leyes, ordenanzas y acuerdos respecto al sistema y al método para determinar los costos y los beneficios, y la forma de su reparto, para que la administración pueda fijar la tarifa de las tasas y contribuciones cuando la ley le delega esta facultad a la misma, en vista de que el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Nacional ordena que tal marco sea definido por las leyes, ordenanzas y acuerdos, en desarrollo de los principios de certeza y seguridad jurídica de los tributos."

3.2. Adicionalmente a lo ya señalado en dicho concepto, el Instituto incluye un nuevo argumento con relación a la base gravable de la contribución de valorización.

“El artículo 9° del Decreto Legislativo 1604 de 1966 establece las bases financieras sobre las cuales se debe liquidar la contribución de valorización y determina que la base gravable será: ‘el costo de la respectiva obra’, así:

Define el mismo artículo, que por costo han de entenderse todas aquellas inversiones que la obra requiera ‘adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos hasta un 30% más, destinado a gastos de distribución y recaudación de los contribuyentes’.

De acuerdo a lo anterior, el Instituto considera que la base gravable de la contribución de valorización establecida en el artículo 9° del Decreto Legislativo 1604 de 1966 es inconstitucional al permitir que las autoridades administrativas establezcan los elementos que conforman el ‘costo’ de la obra y la determinación del porcentaje prudencial para los imprevistos de la misma, que también hacen parte de la base gravable de la contribución; cuando la base gravable debería estar definida de manera precisa y clara en el Decreto Legislativo demandado en esta oportunidad.”

3.3. De todos los miembros del Consejo Directivo del ICDT sólo uno, Juan Camilo Restrepo Salazar, se apartó de la ponencia presentada por Enrique Manosalva Afanador. El doctor Restrepo Salazar, quien solicitó declarar constitucionales las normas demandadas, sustentó así su disenso,

“1. La contribución de ‘valorización’ corresponde a la segunda hipótesis del artículo 338 de la C.N. (la hipótesis de la fijación de tasas y contribuciones), y no a la primera hipótesis (la hipótesis correspondiente a la fijación de impuestos).

2. En consecuencia, las normas que regulan la contribución de valorización –para que puedan reputarse constitucionales– deberán fijar ‘el sistema y el método’ para definir los costos y beneficios del sistema, lo mismo que la forma de hacer el reparto. Por el contrario: pueden deferir a las autoridades administrativas (por ser la valorización una modalidad de ‘contribución’) la fijación ‘de las tarifas que se cobren, como recuperación de los costos de los servicios que presten o la participación en los beneficios que proporcionen’.

3. Ahora bien: las obras que se financian por valorización se supone que le generan a quien debe pagarla un ‘beneficio’. Esa es su razón de ser. Y esa también su gran diferencia con los impuestos.

4. Las leyes demandadas, aunque de manera sucinta, (pero no por ello podría decirse que no lo hacen) fijan el criterio de como habrá de tasarse el beneficio recibido: el costo de la obra, distribuido entre los beneficiarios de conformidad con las modalidades que definan las autoridades administrativas. Pero la ley define de todas maneras un criterio: el costo de la obra, con un máximo para imprevistos que no excederá del 30%.

5. O sea, en ningún caso las autoridades administrativas podrían imponer una contribución de valorización por un valor superior al de la obra, o señalar un recargo para imprevistos que excediera el 30%. Aunque de manera sucinta, repito, creo que se llena el postulado del artículo 338 de la C.N.

6. Razonar de manera contraría llevaría al absurdo (como parece deducirse de algunos párrafos de la demanda, ver, por ejemplo p.24) que cada valorización que se decretara tendría que contar con una ley especial que definiera todas sus particularidades técnicas, lo que obviamente sería improcedente e imposible de hacer."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación intervino en el presente proceso mediante el concepto 3140 de febrero 10 de 2003 para solicitar la exequibilidad de la normas acusadas. Las razones en que funda su petición son las siguientes:

1. El concepto del Procurador alega que las normatividad acusada respeta el principio de la representación popular, pues "(…) ha sido expedida por el órgano de representación popular a quien el constituyente asignó la función de fijar tributos (artículos 150, numeral 12, 317 y 338 de la C.P.) y, en tal virtud no es dable predicar que con la expedición de las misma se vulnera el principio democrático inherente a la representación popular en la confección de las normas relativas a las contribuciones fiscales y parafiscales."

2. La contribución de valorización es una contribución, no un impuesto, por lo que las disposiciones acusadas no vulneran los artículos 58 y 338 de la Carta Política. Por una parte señala: "La expresión contribución, tal como lo sugiere el artículo 338 superior, ha de entenderse como una de las especies del tributo y, en razón de lo dispuesto en el artículo 317, son las distintas entidades de la rama ejecutiva las legitimadas para imponer la contribución de valorización." Por otra: "Y no resulta contrario a la Constitución, por violación

del artículo 58 de la misma, el cobro de la contribución de valorización porque como lo ha sostenido la doctrina y la jurisprudencia tal derecho no es absoluto, como quiera que el mismo tiene límites (…)”

3. “La exigencia de la norma constitucional para que sea el legislador quien determine en la ley, la ordenanza o el acuerdo creador de la contribución los sujetos, el hecho gravable, las bases de la tributación y la tarifa, está centrada en que es el órgano de representación popular el que, en cada caso, y, de manera directa debe señalar los elementos del tributo, en desarrollo del principio según el cual no hay impuesto sin representación, más no ateniendo a una fórmula específica porque la regla constitucional entraña ese contenido.” Por tanto, el legislador puede cumplir con la exigencia constitucional de varias formas, siempre y cuando estén determinados los elementos del tributo, o sean determinables.

El director del Ministerio Público considera que las normas acusadas cumplen con este requisito, pues “(…) habrá de interpretarse que el método para liquidar la contribución de valorización consiste en establecer mediante estudios de campo los predios sobre los cuales tiene influencia una obra pública y en dividir el valor al cual asciende el costo de la misma incrementando en un 30% entre los propietarios beneficiados con el incremento de su valor patrimonial por razón de la misma; a su vez, la tarifa será resultante de las operaciones matemáticas para cuyo efecto la administración acude a métodos científicos, actuaciones que llevan implícita la presunción de buena fe – artículo 83 de la C.P. –.

4. Finalmente, concluye el concepto “(…) que la contribución de valorización es de naturaleza especial, y, en virtud de ello el legislador se vería precisado a dictar una ley para cada oportunidad en que se quisiera aplicar el gravamen, ello pues justifica plenamente el hecho según el cual, dados los parámetros legales vigentes para el cobro de la contribución de valorización, cuales son: el costo de la obra representado en la inversión hecha por los propietarios de los inmuebles; la capacidad de pago de dichos propietarios y el principio de equidad tributaria, la autoridad administrativa puede establecer las tarifas que han de sufragar los contribuyentes en los términos del artículo 338 de la Carta Política y sin desmedro de los demás derechos de rango constitucional y legal.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numerales 4 y 5, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de la República.

2. Reiteración de jurisprudencia

Recientemente en la sentencia C-155 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett),3 la Corte Constitucional estudió en extenso el mismo cargo contra varias de las normas ahora acusadas. Por esta razón en el presente fallo la Corporación se limitará a reiterar lo dicho en dicha ocasión, indicando posteriormente cuáles son las consecuencias específicas que se derivan para el presente proceso, teniendo en cuenta que en el proceso anterior sólo se demandaron algunos apartes del Decreto 1604 de 1966.

3. La contribución de valorización en el modelo tributario

Para la jurisprudencia constitucional, el tributo de contribución de valorización es una contribución especial, no un impuesto. La Corte abordó este asunto en la sentencia C-155 de 2003 así,

“en el caso de la valorización la jurisprudencia y la doctrina coinciden en considerar que el modelo normativo acogido desde 1966 hace referencia a una “contribución especial”, es decir, a la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad4.

La Corte ha explicado el alcance de la contribución especial de valorización (que para efectos prácticos se utilizará en lo sucesivo simplemente como contribución de valorización) y sus características especiales en los siguientes términos5:

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

Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una “imposición de finalidad”, esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su

esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.

La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.

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

En razón de sus atribuciones constitucionales y legales, el Consejo de Estado también se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la materia, reconociendo a la valorización el carácter de contribución especial.6 En la doctrina nacional también parece ser unánime el mismo planteamiento.7"

4. Principio de legalidad tributaria

4.1. En la misma sentencia (C-155 de 2003), una vez establecida qué clase de tributo es la contribución de valorización, la Corte analizó cuál es el alcance del principio de legalidad tributaria, según su propia jurisprudencia, de la siguiente forma,

"Sobre el alcance del principio la Corte se ha pronunciado en numerosas oportunidades8 para destacar sus características básicas, las cuales son reseñadas a continuación:

– Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. "Bajo esta idea, no es posible decretar un impuesto si para su aprobación no han concurrido los eventuales afectados por intermedio de sus representantes ante los cuerpos colegiados, criterio acogido de tiempo atrás en el derecho colombiano y reafirmado en la Carta de 1991".9 Así, solamente el Congreso, y las asambleas departamentales o los concejos municipales de conformidad con la ley, pueden crear gravámenes, sin que dicha facultad pueda ser ejercida por las autoridades administrativas o delegada en ellas.10

– Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”11, es decir, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.

No obstante, como se explicará más adelante, por expresa autorización constitucional, en el caso de las tasas y las contribuciones especiales, la tarifa puede ser fijada por las autoridades administrativas previa definición del sistema y el método para hacerlo.

– En la medida que haya predeterminación del tributo, el principio de legalidad brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales. Con ello “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”.12

– Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales.

12.- De otra parte, conviene advertir que el principio de legalidad no se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes.

– Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa13. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. En la Sentencia C-227 de 2002 la Corte señaló:

“Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los

parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.

(…)

De lo contrario, si correspondiera únicamente al Congreso determinar todos y cada uno de los elementos de los tributos del orden territorial, carecería de sentido la expresión que emplea el inciso primero del artículo 338 de la Constitución y según la cual "La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos".

– Ahora bien, frente a los "impuestos", y sin importar si ellos son de carácter nacional o territorial, la Carta exige que tanto el Congreso, como las asambleas departamentales y los concejos municipales definan con rigor sus elementos. Pero en el caso de las tasas y de las contribuciones especiales, es posible que las autoridades administrativas fijen la tarifa, siempre y cuando la ley, ordenanza o acuerdo, señalen el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto.

4.2. Posteriormente, en el mismo fallo, la Corte Constitucional se pronunció acerca de cada uno de los elementos del tributo que deben ser fijados por el legislador, en virtud de la exigencia del principio de legalidad tributaria:

"Hecho generador. Sin duda constituye el parámetro de referencia a partir del cual un gravamen se hace identificable y puede ser diferenciado de otro. "[E]s el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal."14

Sujeto activo. En no pocas ocasiones la determinación del sujeto activo de la obligación tributaria ha generado problemas hermenéuticos. Por tal motivo, para superar estos impases la jurisprudencia constitucional ha elaborado una distinción tripartita. Así, en la Sentencia C-987 de 1999, al analizar una norma que permitía gravar la explotación de minas de propiedad privada, acusada de inconstitucional por no señalar los elementos del tributo, la

Corte sostuvo lo siguiente15:

“En efecto, conforme al anterior análisis, y de acuerdo a ciertas distinciones elaboradas por la doctrina tributaria16, es posible atribuir tres significados a la noción de sujeto activo de un tributo. Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto. De otro lado, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del beneficiario del tributo, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos.”

Sujeto pasivo. Siguiendo la doctrina, la Corte ha distinguido los sujetos pasivos “de iure” de los sujetos pasivos “de facto”. A los primeros corresponde formalmente pagar el impuesto, mientras que los segundos son quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen. “En los tributos directos, como el impuesto a la renta, en general ambos sujetos coinciden, pero en cambio, en los impuestos indirectos (…) el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final.”17

Base gravable. Como lo ha explicado la jurisprudencia de esta Corporación, la base gravable se define como “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”.18 En otras palabras, constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa.

Sin embargo, no es necesario que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen en rigor sumas concretas o cantidades específicas a partir de las cuales será liquidado un tributo, por cuanto en algunas ocasiones hay razones de carácter técnico y administrativo que lo impiden. Por ejemplo, en la sentencia C-583 de 1996 la Corte analizó el punto y concluyó lo siguiente:

“De todo lo anterior puede concluirse que la ley no puede, por razones de tipo técnico que tienen que ver especialmente con la fluctuación de los valores de los distintos activos patrimoniales, entrar a determinar en cada caso concreto el valor de un bien. Debe entonces limitarse a indicar la manera como debe ser fijado ese valor. Así lo hace en el caso del

impuesto predial y así también procede para la determinación del precio de la panela, base gravable de la cuota de fomento panelero, situaciones ambas que, como acaba de verse, han sido estudiadas por esta Corporación, que las ha encontrado avenidas al precepto constitucional consagrado en el artículo 338 superior."19

Tarifa. Es la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente.20 La regulación en cuanto al sistema y al método para fijar la tarifa en tasas y contribuciones especiales será objeto de un análisis en particular más adelante (ver fundamento jurídico 15 de esta sentencia)."

4.3. En cuanto a la definición del sistema y el método a los que alude el artículo 388 Superior, la sentencia C-155 de 2003 llevó a cabo, previamente, un recuento de cuál ha sido el desarrollo de este tema en la jurisprudencia constitucional, en razón a que el mismo no ha sido pacífico. Las siguientes son las etapas de dicho desarrollo:

(1) La primera posición al respecto se fijó en la sentencia C-144 de 1993 donde "(...) la Corte debió estudiar la demanda presentada contra dos normas de la Ley 6 de 1992 (artículos 119 y 124), que facultaban al Gobierno Nacional para fijar las tasas por la tramitación de los procedimientos relacionados con la propiedad industrial, así como el monto de las tarifas que debían sufragarse a favor de las Cámaras de Comercio por diferentes conceptos. La Corte declaró la exequibilidad de las disposiciones acusadas, por considerar que no se desconocía el principio de legalidad tributaria.21" Esta posición fue reiterada por la sentencia C-465 del mismo año, en la que la Corte declaró ajustadas a la Constitución varias normas del estatuto orgánico del sistema financiero, relacionadas con la potestad del Superintendente Bancario para fijar y exigir de las entidades vigiladas el pago de contribuciones necesarias para el presupuesto de esa entidad. 22

(2) "Posteriormente la Corte se vuelve rigurosa en cuanto al señalamiento del sistema y método para fijar la tarifa en el cobro de tasas y contribuciones especiales. Es así como la Sentencia C-455 de 1994 declaró inexequibles varias normas relacionadas con la competencia de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada que permitían el cobro de una contribución.23" 24

(3) "Nuevamente en la Sentencia C-482 de 1996 la Corte cambia su posición para volver a

los planteamientos acogidos en sus primeras sentencias (flexibles).” En este caso declara la exequibilidad del artículo 21 de la ley 105 de 1993, referente a las tasas, tarifas y peajes en la infraestructura de transporte a cargo de la Nación.25

(5) “Por último, en la sentencia C-1371 de 2000 MP. Álvaro Tafur Galvis, la Corte declaró exequible el artículo 11 (parcial) de la Ley 505 de 1999, mediante la cual se impuso a las empresas de servicios públicos domiciliarios el deber de hacer aportes con destino a los Comités Permanentes de Estratificación Municipal o Distrital. Respecto del deber legal de señalar el sistema y el método para la imposición de la tarifa la Sentencia indicó28:

‘Entonces, el señalamiento de los elementos y procedimientos que permitirán fijar los costos y definir las tarifas no requiere de una regulación detallada y rígida, pues se estaría desconociendo la delegación misma autorizada a las autoridades administrativas en el artículo 338 superior, antes citado. Así, ese señalamiento legal deberá hacerse desde una perspectiva general y amplia, ajustada a la naturaleza específica y a las modalidades propias del servicio del cual se trate (consultar entre otras las sentencias C-144 de 1993 y C-482 de 1996)’. ”

4.4. Una vez hecho el anterior recuento jurisprudencial, la Corte concluyó en la sentencia C-155 de 2003, con relación al sistema y el método de los tributos, lo siguiente:

“El anterior recuento jurisprudencial demuestra que no ha sido fácil precisar el alcance de los términos “sistema” y “método”, particularmente en aquellos eventos en los cuales la ley, las ordenanzas o los acuerdos, delegan a las autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de tasas y contribuciones especiales. Sin embargo, la Corte considera que a partir de esta la Sentencia C-1371 de 2000 es posible armonizar dichos conceptos de manera que el artículo 338 de la Constitución sea interpretado a la luz del principio de efecto útil de las normas.

Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de

costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes.

Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.

En efecto, un sistema "se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes"29. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.

Por su parte, el método está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten extrínsecamente. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el "sistema" como el "método", referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la

contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras “sistema” y “método” como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma.30 En consecuencia, “basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”.31

5. La consagración legal de la contribución de valorización contemplada por el Decreto 1604 de 1966

La Corte Constitucional, en la sentencia C-155 de 2003, consideró que la contribución de valorización contemplada por el Decreto Extraordinario 1604 de 1966 e incorporada a la legislación permanente por la Ley 48 de 1968, reúne los requisitos exigidos por el artículo 338 de la Constitución Política. La Corporación explicó así cada uno de los elementos del tributo en cuestión,

Ahora bien, los criterios a partir de los cuales debe entenderse que hay un beneficio no son un asunto relacionado con el hecho generador sino con otros elementos como la base gravable y especialmente con la tarifa, aspectos que serán tenidos en cuenta oportunamente.

21.- Sujeto activo. No parece existir controversia en que el Decreto señala el sujeto activo de la contribución de valorización, a tal punto que ni siquiera el demandante plantea cuestionamientos de fondo. El sujeto activo de la potestad tributaria (el Estado), está representado en el nivel nacional por el Congreso, en el nivel departamental por las

asambleas y en el nivel distrital y municipal por los concejos. El sujeto activo de la obligación tributaria es la entidad que ejecuta las obras como acreedora concreta de los recursos invertidos. Y finalmente, como beneficiaria también está la entidad encargada de realizar las obras, por ser ella quien tiene la posibilidad de disponer de los recursos obtenidos, como una forma de recuperación de los costos de inversión.

22.- Sujeto pasivo. A juicio del demandante la norma no fija los sujetos pasivos de la obligación, "no sólo por atribuir a los predios la capacidad – que ni tienen ni pueden tener- de contraer obligaciones, (…) sino por el hecho de que no se sabe qué predios se benefician".

Sin embargo, la Sala considera que el planteamiento del actor es errado y corresponde a una indebida interpretación de la norma, pues aunque no es expreso en el señalamiento del sujeto pasivo, no cabe duda que están obligados al gravamen los beneficiados en sus inmuebles con la ejecución de una obra de interés público, entendiendo por estos a los titulares del derecho real, toda vez que es en virtud de ello como se genera el cobro. Cosa distinta es que por la naturaleza real del gravamen32 el valor a pagar se determine en función del beneficio de un inmueble. Empero, vuelve a reiterarse, los criterios para determinar cuándo hay beneficio son aspectos relacionados especialmente con la tarifa.

23.- Base gravable. En este punto la Corte considera que, de alguna manera, el artículo 338 de la Constitución orienta los parámetros a tener en cuenta para la determinación de la base gravable, en la medida en que faculta a las autoridades (administrativas) para fijar la tarifa a partir de los costos de los servicios y los beneficios reportados.

Ahora bien, en el caso de la contribución de valorización el artículo 9º del decreto el señala los elementos referentes a la base gravable, a partir de los cuales puede cuantificarse el monto total sobre el que se causa el gravamen y que será objeto de distribución entre los contribuyentes. Dice al respecto la norma:

"Artículo 9º.- Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de los tributos.

El Consejo Nacional de Valorización, teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones, podrá disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo total de la obra." (Subrayado no original)"

De esta manera, la forma de determinar la base o monto total a distribuir entre los beneficiarios y futuros contribuyentes es la siguiente:33 (i) se toma el costo de la obra; (ii) se agrega un porcentaje prudencial para gastos en imprevistos; (iii) puede adicionarse hasta un treinta por ciento más para gastos de distribución y recaudo, denominados también gastos administrativos; (iv) en algunos eventos pueden excluirse partes o proporciones del costo total de la obra y, finalmente, (v) si el valor de los costos supera el del beneficio obtenido, aquel se debe reducir hasta llegar al valor de este último.

Es claro que la norma fija como tope el beneficio obtenido sin definir qué entiende por beneficiario, pero ese no es asunto propio de la base gravable sino de la tarifa, como pasa a explicarse a continuación.

24.- Tarifa. Constituye el elemento que más problemas plantea frente a la determinación del gravamen y, por lo mismo, sugiere serias dudas sobre la constitucionalidad de la autorización a las entidades administrativas para fijar gravamen.

Un primer aspecto a tener en cuenta es que el Decreto no hace referencia expresa a la tarifa. Pero de ello nada se puede concluir por cuanto, según fue explicado, el criterio definitorio de los elementos de un tributo no es el formal sino el material o sustancial. Y precisamente acudiendo a éste último la Sala encuentra algunas particularidades que explican el silencio del legislador.

Pues bien, en el caso de la valorización no parece formalmente correcto hablar de "tarifa", por lo menos como se concibe tradicionalmente, ya que este gravamen ha sido diseñado como una forma de recuperación de los gastos en que incurre una entidad para la realización de una obra donde, a pesar de mediar un interés público, se termina por incrementar el patrimonio de terceros. En estricto sentido no es una tarifa porque el gravamen está diseñado para distribuir el valor agregado que una obra significa para ciertos inmuebles, es decir, como un coeficiente de reparto de costos y beneficios. El valor a pagar será en últimas

el incremento patrimonial del bien en relación con la inversión de la entidad.

Pero lo verdaderamente importante a la luz del principio de legalidad consiste en la predeterminación de los criterios básicos para (i) fijar el costo de la obra, (ii) calcular el beneficio que ella reporta y, (iii) establecer la forma de distribución de unos y otros entre quienes resultaron favorecidos patrimonialmente con la obra, siendo estos factores lo que podría asimilarse, en últimas, a la tarifa. De esta manera, se determina el monto total que debe ser asumido por los beneficiarios y la tarifa consistirá en el coeficiente de distribución entre cada uno de ellos. Es aquí donde el artículo 338 de la Constitución permite a las autoridades administrativas desempeñar un papel dinámico, siempre y cuando los órganos de representación popular hayan señalado tanto el "sistema" como el "método" para hacerlo. (…)"

6. Violación del principio de legalidad tributaria por parte del decreto 1604 de 1966 al no contemplar el sistema y el método para que las autoridades administrativas determinen el valor a pagar por concepto de valorización

A pesar de que la Corte constató en la sentencia C-155 de 2003 que la consagración legal de la contribución de valorización contempla los elementos del tributo exigidos por la Constitución Política, incluyendo la tarifa, no ocurre así con el sistema y el método. Al respecto dijo la Corte,

"De conformidad con los planteamientos expuestos, y una vez revisado en detalle el contenido del Decreto 1604 de 1966, la Corte no encuentra que en él se definan el sistema y el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa en la contribución especial de valorización.

En efecto, aunque podría aceptarse que la norma señala la forma de cuantificar los costos de una obra (a la luz del artículo 9º del decreto), lo cierto es que guarda absoluto silencio sobre los criterios esenciales para determinar los beneficios y, más aún sobre los aspectos relevantes para hacer la distribución entre los contribuyentes. Esa decisión dependerá entonces de la absoluta discrecionalidad de las autoridades administrativas, lo cual supone una evidente vulneración del principio de legalidad tributaria.

En todo caso, podría aducirse que en la práctica es imposible prever todas las hipótesis a

partir de las cuales la realización de una obra genera un beneficio y que, en esa medida, ninguna regulación normativa sería lo suficiente detallada como para satisfacer la exigencia constitucional mencionada.34 No obstante, aunque la Corte considera válido el planteamiento inicial, encuentra errada la conclusión a la que se llega porque, según lo ha explicado a lo largo de esta sentencia, el mandato constitucional no supone una descripción rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos, sino la previsión organizada de los parámetros básicos, que deben ser observados por las entidades administrativas al momento de fijar la tarifa."

Finalmente, luego de hacer un recuento sobre cómo ha sido analizado el punto en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la Corte Constitucional concluyó:

"(…) los términos "sistema" y "método" aparecen directamente relacionados con la interpretación concreta del Decreto 1604 de 1966. En otras palabras, el alcance de uno u otro concepto depende, en buena medida, del rigor con el cual se analiza la normatividad aplicable en cada caso.

No obstante, de conformidad con los planteamientos señalados ampliamente en esta sentencia, la Corte considera que la noción de "sistema" y "método" en el caso de la contribución de valorización hace referencia a la existencia de un conjunto ordenado de reglas y procedimientos básicos, necesarios para determinar (i) el costo de la obra, (ii) los beneficios que reporta y (iii) la forma de distribución los factores anteriores.

28.- Ahora bien, no corresponde al juez constitucional determinar la conveniencia o no de que la ley, las ordenanzas y los acuerdos señalen un sistema y método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa, pues media un expreso mandato del Constituyente que es de imperativo cumplimiento.

29.- De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que el Decreto 1604 de 1966 no señaló ni el sistema ni el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa de la contribución de valorización, la Corte considera que la expresión "nacional", contenida en el artículo 1º de ese decreto, desconoce el principio de legalidad tributaria y así será declarado en esta sentencia. En consecuencia, ninguna autoridad administrativa del orden nacional podrá fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo.

No sucede lo mismo frente a las entidades territoriales, porque como se trata de una competencia compartida entre el Congreso y los diferentes órganos de representación popular, las asambleas departamentales o los concejos municipales, según el caso, pueden (en este caso deben) señalar el sistema y el método para fijar la tarifa, estando facultados incluso para concretarla directamente en situaciones específicas.

Según fue explicado, frente a las entidades territoriales el Decreto 1604 de 1966 constituye una norma habilitante para fijar la contribución a nivel local. Por tal motivo, el sistema y el método deben ser señalados por las asambleas departamentales o los concejos distritales y municipales, pues de lo contrario ninguna autoridad administrativa estará autorizada para fijar el gravamen, so pena de vulnerar el principio de legalidad tributaria."

7. El precedente que se reitera: decisión y resolución

7.1. En resumen, en la sentencia C-155 de 2003 la Corte Constitucional decidió que la contribución de valorización, tal y como esta consagrada en las normas vigentes, contempla todos los elementos del tributo a excepción del sistema y el método que permita a las autoridades administrativas, a nivel nacional, fijar la tarifa en la contribución de valorización. Este desconocimiento parcial del principio de legalidad tributaria, implica constitucionalmente lo siguiente: ninguna autoridad administrativa del orden nacional podrá fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso señale el sistema y el método para que puedan hacerlo.

La Corte también consideró (i) que no se pronunciaba respecto a la existencia del sistema y el método para determinar la tarifa de la contribución de valorización a nivel departamental y municipal, por no tener competencia para estudiar la constitucionalidad de las ordenanzas y los acuerdos; y (ii) que en el nivel nacional la facultad de fijar la tarifa no puede ser ejercida por las autoridades administrativas, no porque ello esté prohibido, sino porque la regulación legal es insuficiente a la luz del principio de legalidad, en particular frente al señalamiento del sistema y el método para hacerlo.

7.2. De acuerdo a lo anterior, la Corte resolvió: (a) declarar exequibles las expresiones "el establecimiento" y "que ejecute las obras", contenidas en el artículo segundo del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968 y (b) declarar inexequible la expresión "nacional", contenida en la misma norma.

La Corte también resolvió (c) inhibirse para proferir sentencia de fondo respecto del inciso final del artículo segundo del Decreto 1604 de 1966 y el artículo quinto del mismo decreto, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968. Esta última resolución fue adoptada debido a que estas normas habían sido tácitamente derogadas. En efecto, mientras que el Decreto 1604 de 1966 atribuía la facultad de imponer el gravamen al Consejo Nacional de Valorización y a la Dirección Nacional de Valorización, el Decreto 2171 de 1992, cuya revisión no compete a la Corte Constitucional, trasladó esta facultad al Ministerio de Transporte. Así fundó la Corte su posición,

"5.- Según el Procurador, el Decreto 1604 de 1966 atribuía al Consejo Nacional de Valorización y a la Dirección Nacional de Valorización la facultad de imponer el gravamen, pero dicha atribución fue trasladada al Ministro de Transporte por mandato del Decreto 2171 de 1992 (artículo 11), lo cual entiende como una derogación tácita. Y como la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad de este último decreto, considera que debe proferirse un fallo inhibitorio.

La Sala considera que la anterior apreciación es correcta pero sólo de manera parcial, pues si bien es cierto que las normas relacionadas con la competencia de algunas entidades para imponer el gravamen fueron derogadas, también lo es que el alcance del cargo planteado es más amplio de lo reflejado en apariencia.

En efecto, tanto el inciso final del artículo 2 del Decreto 1604 de 1966, como el numeral 2º del artículo 5 del mismo estatuto, estaban relacionados con las autoridades que podrían imponer el gravamen. El primero permitía fijarlo a la Dirección Nacional de Valorización cuando las obras eran realizadas por una entidad diferente a la Nación, los departamentos o los municipios, y el otro facultaba al Consejo Nacional de Valorización cuando las obras se ejecutaban directamente por la Nación. (…)

Posteriormente, con la expedición del Decreto 2171 de 1992 (artículo 11) se atribuyó al Ministro de Transporte la facultad de determinar las obras que generan contribución nacional por valorización (…)

De esta manera, la competencia del Consejo Nacional de Valorización y de la Dirección Nacional de Valorización, para determinar las obras objeto del gravamen, fue suprimida y quedó radicada en el Ministro de Transporte, lo cual significó, precisamente, la subrogación

de esos apartes normativos. Empero, como ya ha sido explicado, no corresponde a la Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 2171 de 199235, ni la del Decreto 101 de 200036, que derogó expresamente el artículo 11 del Decreto 2171 de 1992 (artículo 49), así como tampoco sobre el Decreto 081 de 200037. En el primer caso por tratarse de una norma expedida en ejercicio de facultades especiales conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución, y en los otros dos, por tratarse de decretos expedidos en desarrollo de una ley marco.

6.- Todo lo anterior parece indicar que la Corte debe proferir una sentencia inhibitoria. Sin embargo, esa postura es válida frente a algunas de las disposiciones pero no frente a su totalidad, ya que el cargo no está construido únicamente en función de la competencia del Ministro de Transporte para imponer el gravamen, sino que se inspira en el respeto al principio de legalidad tributaria.

En este sentido, el demandante no sólo cuestiona la competencia que pueda tener el Ministro de Transporte sino, en últimas, la autorización que hace la ley a ciertas entidades para determinar las obras por las cuales se causa la contribución por valorización, sin que ella misma haya definido cada uno de los elementos del tributo. La Corte considera que de esta forma el cargo formulado adquiere sentido y resulta procedente un análisis material del asunto, mas aún teniendo en cuenta que los intervinientes interpretaron el alcance de la demanda bajo la misma óptica." (Sentencia C-155 de 2003; M.P. Eduardo Montealegre Lynett)

En el presente caso se reiterará esta posición, por lo que la Corte se abstendrá de pronunciarse de fondo acerca de la exequibilidad de aquellas disposiciones que se ocupan de crear u otorgar competencias al Consejo Nacional de Valorización y a la Dirección Nacional de Valorización. Las normas en cuestión son las siguientes: los artículos 3°, 4°, 6°, 7° y 8° del Decreto Extraordinario 1604 de 1966 (incorporado a la legislación permanente por la Ley 48 de 1968), y los artículos 32, 33, 34, 35 y 36 del Decreto Extraordinario 3160 de 1968.

8. Conclusión

El actor considera en su demanda que las normas que consagran la contribución de valorización deben ser declaradas inconstitucionales, debido a que desconocen el principio de legalidad tributaria, según el cual es el Congreso, en virtud del principio de

representación, el llamado a definir los elementos esenciales de todo tributo, según lo establece la Constitución en su artículo 338. En consecuencia, considera el actor que las normas que desarrollan dicha contribución deben seguir la misma suerte de aquellas que la crearon, y por tanto ser declaradas también inconstitucionales.

Como se mostró, el punto ya fue resuelto por esta Corporación en la sentencia C-155 de 2003 al decidir que la contribución sí contempla legalmente los elementos exigidos por la Constitución Política de 1991, a excepción del sistema y el método, por lo que no es posible que la tarifa de este tributo pueda ser fijada a nivel nacional, hasta tanto el legislador no defina este elemento.

En el presente caso, la Sala Plena de la Corporación decide reiterar el precedente, en sus diferentes aspectos, tal como se señala a continuación:

(1) En la presente sentencia, la Corte resolverá "estarse a lo resuelto" por la sentencia C-155 de 2003, en lo que respecta a aquellas disposiciones que ya fueron sometidas a control de constitucionalidad en aquella ocasión, y sobre las cuales ya se pronunció esta Corporación. Los textos normativos en cuestión son: con relación al inciso final del artículo 2°, las expresiones "nacional", "el establecimiento" y "que ejecute las obras" contenidas en el primer inciso del mismo artículo y el artículo 5° del Decreto Extraordinario 1604 de 1966.

(2) Como se indicó al final del apartado (7) de las consideraciones y fundamentos de la presente sentencia, la Corte se inhibirá para pronunciarse de aquellas disposiciones que han sido derogadas tácitamente, por referirse a al Consejo Nacional de Valorización y a la Dirección Nacional de Valorización, entidades cuyas funciones fueron trasladadas al Ministerio de Transporte. Estas normas son las siguientes: los artículos 3°, 4°, 6°, 7° y 8° del Decreto Extraordinario 1604 de 1966 (incorporado a la legislación permanente por la Ley 48 de 1968), y los artículos 32, 33, 34, 35 y 36 del Decreto Extraordinario 3160 de 1968.

(3) En la sentencia C-155 de 2003 se consideró que "(…) teniendo en cuenta que el Decreto 1604 de 1966 no señaló ni el sistema ni el método para que las autoridades administrativas fijen la tarifa de la contribución de valorización, la Corte considera que la expresión "nacional", contenida en el artículo 2° de ese, desconoce el principio de legalidad tributaria y así será declarado en esta sentencia. (…)" La Corte advierte que dentro de las disposiciones acusadas en la presente demanda, algunas hacen referencia a la "Nación" pero ninguna de

ellas regula el tema del establecimiento, la distribución o el recaudo de la contribución de valorización.

En efecto, en el primer inciso del artículo 1° del Decreto Extraordinario 1604 de 1966 se señala que la contribución de valorización se hace "extensivo a todas las obras de interés que ejecuten la Nación, los Departamentos, (…)".38 El artículo 11 del mismo Decreto fija los intereses que se cobraran en el caso en que una persona incurra en mora en el pago de las "contribuciones nacionales".39 El artículo 14 establece cuál ha de ser el procedimiento que ha de ser seguido para el cobro por jurisdicción coactiva de las contribuciones de valorización, incluyendo las nacionales.40 Y finalmente, el artículo 16 del decreto 1604 de 1966 establece que los municipios no pueden cobrar contribución de valorización por obras nacionales, salvo cuando éstas se encuentren dentro de su área urbana, tengan autorización de la respectiva entidad nacional y se haga dentro del término de dos años, contados a partir del momento de su construcción.41

Por lo tanto, los textos normativos demandados en los que se hace referencia a la Nación no le confieren la posibilidad a las entidades nacionales de "establecer", "distribuir" o "recaudar" la contribución, por lo que no contrarían la Constitución Política. No obstante, la Corte señala que si bien las normas por sí mismas no contravienen la Carta Política, su aplicación depende de que bajo el orden constitucional vigente sea posible "establecer", "distribuir" y "recaudar" una contribución de valorización nacional. Hasta tanto eso no ocurra las normas en cuestión, habida cuenta del acatamiento a la sentencia de inexequibilidad anteriormente mencionada, no pueden ser aplicadas.

(4) Por último, la Corte declarará constitucionales el resto de los apartes normativos acusados, en relación con el cargo general invocado por el por el demandante según el cual la contribución por valorización viola el principio de legalidad de los tributos, el principio democrático y el principio de representación, contemplados en la Constitución Política de 1991.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-155 de 2003 en relación con el inciso final del artículo 2°, las expresiones “nacional”, “el establecimiento” y “que ejecute las obras” contenidas en el primer inciso del mismo artículo y el artículo 5° del Decreto Extraordinario 1604 de 1966.

Segundo.- INHIBIRSE para pronunciarse de fondo acerca de la constitucionalidad de los artículos 3°, 4°, 6°, 7° y 8° del Decreto Extraordinario 1604 de 1966 (incorporado a la legislación permanente por la Ley 48 de 1968), y de los artículos 32, 33, 34, 35 y 36 del Decreto Extraordinario 3160 de 1968.

Tercero.- Salvo lo establecido en los anteriores numerales, declarar EXEQUIBLES los artículos 1°, 2°, 9°, 11°, 12°, 13°, 14°, 15°, 16°, 18°, 19° y 20° del Decreto Extraordinario 1604 de 1966, convertido en legislación permanente por la Ley 48 de 1968, y el artículo 45 de la Ley 383 de 1997, en relación con los cargos formulados en la demanda y analizados en la presente sentencia.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 La Corte advierte que el Decreto Extraordinario 3160 de 1968 entró en vigencia una vez cumplido el requisito de publicidad, esto es a partir de su publicación en el Diario Oficial número 32692, de enero 23 de 1969, no a partir del 1° de enero de 1969, como lo señala el propio Decreto 3160 de 1968 en el artículo 63.

2 Publicado en el Tomo VI, No. 29, pág. 54.

4 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-144/93 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre el caso allí analizado ver fundamento No. 15 de esta sentencia.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998 MP. Antonio Barrera Carbonell. Sobre el caso allí analizado ver fundamento jurídico No.7 de esta sentencia.

6 Entre muchas otras pueden consultarse las siguientes providencias: — Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de diciembre 11 de 2001. Recurso de súplica S-028, MP. Jesús María Lemus Bustamante. — Sección Cuarta, Sentencia del tres de julio de 1988, Rad. 8658, MP. Delio Gómez Leyva. — Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto del 17 de octubre de 1996. Rad. 874, MP. César Hoyos Salazar. — Sección Cuarta, Sentencia del 21 de noviembre de 1980.

7 Cfr. Alberto Fernández Cadavid, "La Contribución de valorización en Colombia", Temis, 1981. Ver también, Juan Rafael Bravo Arteaga, "Nociones Fundamentales de Derecho Tributario", Bogotá, Legis, 2000.

8 Entre muchas otras pueden consultarse las Sentencias C-227/02, C-597/00, C-569/00, C-987/99, C-583/96, C-583/96, C-084/95, C-228/93 y C-004/93.

9 Sentencia C-227 de 2002 MP. Jaime Córdoba Triviño. En aquella oportunidad la Corte declaró exequible la Ley 645 de 2001, "Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios". La Corte estudió el principio de legalidad en el caso de las leyes habilitantes y frente a la autonomía de las entidades territoriales, para concluir que en ese caso no se veían afectados. Ver también las sentencias C-987 de 1999, C-084/95 y C-004/93.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-740 de 1999 MP. Álvaro Tafur Galvis.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002 MP. Jaime Córdoba Triviño.

12 Sentencia C-597 de 2000 MP. Álvaro Tafur Galvis. La Corte declaró exequible una norma del Estatuto Tributario que autorizaba el cobro del IVA por la importación de algunos bienes, pues consideró que la disposición no violaba el principio de legalidad.

13 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-227/02, C-1097/01, C-978/99, C-084/95, C-390/96 y C-084/95 y C-004/93.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.

15 Idem. La Corte concluyó que sí estaban determinados suficientemente cada uno de los elementos del gravamen.

16 Así, la distinción entre sujeto activo de la potestad tributaria y sujeto activo de la obligación tributaria es ampliamente aceptada en la doctrina tributaria. Para un resumen de esas posiciones, ver Álvaro Leyva Zambrano et al. “Elementos de la obligación tributaria” en Derecho Tributario. Bogotá: ICDT, 1999, pp 427 y ss.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-412 de 1996 MP. Alejandro Martínez Caballero.

18 Idem.

19 Ver también las sentencias C-467/93, C-040/93, C-253/95.

20 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-537 de 1995. Ver también: Juan Rafael Bravo Arteaga, Nociones Fundamentales de Derecho Tributario, Bogotá, Legis, 2000.

21 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Salvamento de voto de los magistrados Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell.

22 MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Salvamento de voto de los magistrados Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell.

23 MP. José Gregorio Hernández Galindo. No se presentaron salvamentos de voto.

24 En la sentencia C-155/03 se indica al respecto: “La anterior posición fue reiterada en la Sentencia C-545/94, donde la Corte declaró inexequible una norma de la ley 10 de 1990, que autorizaba a la Dirección Nacional del Sistema de Salud para “fijar y cobrar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones”. En todo caso, en aquella oportunidad era absolutamente claro que la Ley no había previsto criterio alguno sobre el sistema y método tarifario. (MP. Fabio Morón Díaz. No se presentaron salvamentos de voto)”.

25 MP. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara. Salvamento de voto de los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

26 Salvamento de voto de los magistrados Vladimiro Naranjo Mesa y Álvaro Tafur Galvis.

27 La norma modificada fue, precisamente, la que había sido declarada exequible en la

sentencia C-144 de 1993.

28 No se presentaron salvamentos de voto.

29 Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 2002 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

30 Ver fundamento No. 14 de esta sentencia.

31 Corte Constitucional, Sentencia C-482 de 1996. Ver también C-816 de 1999.

32 El artículo 12 del Decreto 1604 de 1966 reconoce expresamente que "La contribución de valorización constituye un gravamen real sobre la propiedad inmueble (…)". Incluso antes de la expedición del Decreto era considerado como impuesto real, como lo indicó la Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado en providencia del 17 de julio de 1964.

33 Cfr. Alberto Fernández Cadavid, "La Contribución de valorización en Colombia", Temis, 1981, pág. 73 a 79.

34 Por ejemplo, en el libro "La Contribución de valorización en Colombia", el autor sostiene lo siguiente: "De ahí que con buen criterio, la ley colombiana no incluya, respecto a la generalidad de las obras, normas sobre métodos de distribución, en ningún sentido, dejando a los organismos administrativos encargados de la aplicación de contribución de valorización, fijar y adoptar sus propios métodos, dentro de una gran amplitud y flexibilidad según cada obra y las condiciones propias del sector inmobiliario beneficiado." Op. Cit. pág. 129.

35 Decreto 2171 de 1992, "Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional". Este decreto fue expedido en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución.

36 Decreto 101 de 2000, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte y se dictan otras disposiciones". Este decreto fue expedido al amparo del artículo 189-16 de la Constitución, y de los artículos 37 de la Ley 105 de 1993 y 54 de la Ley 489 de 1998.

37 Decreto 081 de 2000, "Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías". Este decreto fue expedido al amparo del artículo 189-16 de la Constitución, y del artículo 54

de la Ley 489 de 1998.

38 VER ANEXO.

39 VER ANEXO.

40 VER ANEXO.

41 VER ANEXO.