C-545-93

Sentencia No. C-545/93

AUTONOMIA MUNICIPAL

La autonomía municipal consagrada en la Constitución, es un paso más de un proceso comenzado muchos años atrás y que tuvo entre sus manifestaciones normas como el artículo 63 del Acto Legislativo No.1 de 1968, que consagró la posibilidad de establecer diversas categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica; y la elección popular de alcaldes, establecida por el artículo 3o. del Acto Legislativo No.1 de 1986. La autonomía atribuída a los municipios sólo tiene sentido en la medida en que les permita cumplir las tareas que la Constitución les ha señalado y que tienen por fin "el mejoramiento social y cultural de sus habitantes".

CEDELCA/IMPUESTO PREDIAL

Como el objeto social de "Cedelca" es el establecimiento del servicio de energía eléctrica, en especial en el departamento del Cauca, la ley cumple dos cometidos: el primero, dotar de un servicio público primario a la población, y mejorar su prestación; el segundo, fortalecer patrimonialmente a los municipios mediante la suscripción de acciones en la sociedad. Y dar, además, a los municipios la posibilidad de participar en el gobierno de la misma sociedad. Es claro, en consecuencia, que la ley 178 de 1959, que establece un impuesto sobre la propiedad inmueble, no es contraria al artículo 317 de la Carta.

TESOREROS MUNICIPALES-Funciones

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

FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Un impuesto que grave la propiedad raíz en nada altera la función social de la misma, que consiste en el deber que tienen los propietarios de contribuir con su ejercicio y provecho al bienestar social, para asegurar que se cumpla con la utilidad pública y el interés social definido por la ley. Además, es el mismo Constituyente quien autoriza en el artículo 317 la imposición de gravámenes que la afectan.

REF: Expediente D- 279.

Demanda de Inconstitucionalidad de la ley 178 de diciembre 30 de 1959 " Por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricad del Cauca "Cedelca", y se dictan otras disposiciones".

Actor:

Juan Carlos Gañán Murillo.

Magistrado Ponente:

JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada, según consta en acta número setenta (70), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, del día veinticinco (25) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Juan Carlos Gañán Murillo, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 4o, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad de la ley 178 de 1959 "por medio de la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca "Cedelca", y se dictan otras disposiciones".

Por auto del diecisiete (17) de mayo de 1993, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda y decretó pruebas, fijando como término probatorio el de diez (10) días. Igualmente, ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución y 7o., inciso segundo, del decreto 2067 de 1991; también se le envió copia del expediente al Señor Procurador General de la Nación.

Cumplidos todos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto el señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A.) NORMA ACUSADA.

El texto de la ley demanda es el siguiente:

" Ley 178 de 1959

(Diciembre 30)

"Por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca "Cedelca", y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A:

"ARTICULO 1o.- Establécese un impuesto nacional sobre las propiedades inmuebles en el departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales.

"ARTICULO 2o.- Destínase el producto de este impuesto a la suscripción y pago de acciones por los Municipios que lo recauden en Centrales Eléctricas del Cauca "Cedelca".

"ARTICULO 3o.- Tal impuesto será recaudado, mantenido en cuenta separada y entregado

por los Tesoreros Municipales a las Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca”.

“ARTICULO 4o.- Los Tesoreros Muncipales cobrarán y recaudarán este impuesto al mismo tiempo que el impuesto predial, en forma conjunta e inseparable y dentro de los plazos señalados por los Municipios para el pago del impuesto predial.

“PARAGRAFO.- El no pago oportuno de este impuesto causará a favor de los municipios respectivos intereses moratorios a la misma rata que se causen por mora en el pago del impuesto predial, y no tendrán destinación diferente de la del impuesto que los cause.

“ARTICULO 5o.- En caso de mora en el pago del impuesto que se establece por esta Ley, los Tesoreros Municipales lo harán efectivo, conjuntamente con el impuesto predial municipal, por medio de la jurisdicción coactiva que con este fin se les atribuye en la plenitud de sus facultades y prerrogativas.

“ARTICULO 6o.- Los Tesoreros Municipales se abstendrán de expedir certificados de Paz y Salvo, por toda clase de impuestos, a los contribuyentes que estén en mora de pagar el impuesto predial establecido por esta Ley.

“ARTICULO 7o.- Los Tesoreros Municipales que no cumplan las obligaciones establecidas en los artículos anteriores incurrirán, en cada caso, en multas hasta de quinientos pesos ($500.oo) a favor del Tesoro Municipal, que serán aplicadas por la Contraloría Departamental del Cauca.”

“ARTICULO 8o.- Por insinuación y por proyectos presentados por Centrales Eléctricas del Cauca, con la aprobación del Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, el Gobierno Nacional decretará la reglamentación necesaria para recaudar este impuesto, atender a su custodia y entrega oportuna, así como para establecer métodos adecuados de control, sin perjuicio de las facultades reglamentarias y fiscalizadoras que corresponden a la Contraloría General de la República.

“ARTICULO 9o.- Exonérase de este impuesto a las propiedades inmuebles situadas en los municipios de Guapi, Timbiquí, López y Santa Rosa de Caquetá, lo mismo que a las propiedades inmuebles cuyo valor catastral no exceda de cinco mil pesos ($5.000.oo).

“ARTICULO 11o.- Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca” tendrá acceso a los libros de catastro municipal, a fin de indagar sobre el monto de los avaluos y el nombre de los propietarios.

“ARTICULO 12o.- Los Municipios no podrán exonerar a ninguna persona, natural o jurídica, del pago de este impuesto, salvo las excepciones que se establecen en el artículo 9o.

“ARTICULO 13o.- Limítase la vigencia de la presente Ley al tiempo exclusivamente necesario para recaudar el total de la suma que requiera la ejecución de las obras de electrificación proyectadas por las Empresas Eléctricas del Cauca, y que comprenden la interconexión de todas las centrales actualmente existentes en aquel Departamento, la terminación de la planta de Silvia y la Construcción o montaje de las nuevas plantas de río Palo y la Cabrera.

” ARTICULO 14o.- Esta ley regirá desde su sanción.”

B.) LA DEMANDA.

En concepto del actor, la ley acusada desconoce los artículos 2, 58, 294 y 317 de la Constitución, asi como la ley 44 de 1990 sobre impuesto predial unificado.

Considera el demandante que con la entrada en vigencia de la nueva Constitución, la facultad impositiva para establecer tributos sobre la propiedad inmueble pasó a ser exclusiva de los municipios, artículo 317 de la Carta, siendo esta entidad territorial la única que tiene el derecho a percibir de manera exclusiva el monto de dicho impuesto. De manera que cuando la ley demandada prescribe que el destino del tributo que se crea allí, es la suscripción y pago de acciones por los municipios a una institución como Cedelca, vulnera ostensiblemente el artículo 317 mencionado, no sólo por la destinación, sino por el órgano donde tuvo origen el impuesto.

Por otra parte, cuando el artículo 9o. de la ley acusada establece exenciones para el pago del impuesto, está contrariando el artículo 294 de la Constitución, según el cual, no se pueden conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

Así mismo, que la ley 178 de 1959 representa una doble tributación frente a la ley 44 de 1990 que creó el impuesto predial unificado, existiendo, por tanto, en el Departamento del Cauca, dos impuestos prediales. Esa doble carga que tienen los contribuyentes, propietarios de bienes inmuebles, desestimula y niega indirectamente el acceso y mantenimiento de la propiedad privada, menoscabándose así el patrimonio de los contribuyentes.

Finaliza su demanda, aduciendo que la aplicación de una ley inconstitucional, desfigura los fines esenciales del Estado, consagrados en el artículo 2o. de la Constitución, en especial, cuando de asuntos fiscales se trata.

C.) PRUEBAS

D. INTERVENCIONES CIUDADANAS.

Dentro del término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la ley demandada, presentaron escritos los ciudadanos designados por los Ministerios de Minas y Energía, y de Justicia, lo mismo que por la Central Eléctrica del Cauca S.A, quienes solicitaron la declaratoria de exequiblidad de la ley acusada.

1o. Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Minas y Energía.

La ley 178 de 1959 creó un tributo que le permite a una entidad del orden nacional, como Cedelca, poner en ejecución las obras requeridas para la interconexión de las centrales eléctricas existentes en el Departamento del Cauca. Es un impuesto cuya vigencia está determinada por el cumplimiento de la finalidad para la que fue creado: ejecución total de la obras de interconexión. Obras que hasta la fecha, según las certificaciones que obran en el expediente, no se han concluído, lo cual permite afirmar que la ley sigue vigente, más aún cuando no existe norma posterior que la derogue expresamente.

Afirma, que el artículo 317 de la Constitución, debe ser interpretado y aplicado en armonía con las normas sobre distribución de competencias que en materia fiscal ha establecido la propia Constitución, en especial con el artículo 150, numeral 12, que faculta al Congreso para imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

El artículo 294 de la Constitución, tampoco se desconoce, porque el impuesto creado por la ley acusada no es propiedad del Departamento del Cauca, ni de los municipios que lo integran, prueba de ello es que ni el Departamento ni los municipios pueden disponer de él. Por otra parte, el mencionado precepto constitucional sólo es aplicable a los tributos de naturaleza nacional, no a los de carácter departamental o municipal.

No es válido tampoco el argumento de la doble tributación esgrimido por el demandante, en relación con la ley 44 de 1990 que creó el impuesto predial unificado, pues el tributo que establece la ley 178 de 1959 no es de carácter municipal sino departamental, y su objeto es muy concreto, la electrificación del departamento del Cauca.

El tributo que creó la ley 178 de 1959 no puede confundirse con el impuesto predial unificado que creó la ley 44 de 1990, toda vez, que el objeto del impuesto establecido por la ley 178 no es el de retribuír el disfrute de un inmueble, sino contribuír al logro de un beneficio común como lo es la electricidad para todo el Departamento del Cauca.

En relación con el presunto desconocimiento del derecho a la propiedad, afirma que si ésta tiene una función social, no puede alegarse que un impuesto cuyo objeto es el mejoramiento de un servicio público como es el de la electricidad, pueda desconocer la norma constitucional que consagra y protege tal derecho.

2o. Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Justicia.

Como consideración preliminar a su intervención, el apoderado del Ministerio de Justicia sostiene que en el presente negocio puede presentarse una eventual nulidad por no haberse cumplido, en su concepto, el requisito exigido por el artículo 2o, numeral 1o. del decreto 2067 de 1991, según el cual el demandante debe señalar las normas acusadas como inconstitucionales, transcribiendo literalmente las normas por cualquier medio o a través de un ejemplar de la publicación oficial de la misma.

En relación con la materia de la demanda, afirma que no existe oposición entre el artículo 317 de la Carta y la ley acusada, ya que la ley 178 de 1959 crea un impuesto cuyo fundamento constitucional no está en dicho precepto, pues en ella se impone una contribución con la que se subsidia una obra de carácter departamental, y no es un gravamen por el beneficio sobre el bien que se posee.

Igualmente, hace referencia a lo que debe entenderse por autonomía municipal. Para ello cita varias sentencias de esta Corporación sobre el tema y concluye:

"… en materias como la que se comenta, el legislador tenía competencia y podía reglamentar el punto en los términos en que lo hizo, tratándose de un proyecto de incidencia macroeconómica y en el cual está seriamente comprometido el desarrollo de una región…"

Tampoco se vulnera el artículo 294 de la Constitución, que prohibe establecer exenciones o

tratamiento preferencial en relación con los tributos de propiedad de las entidade territoriales. Al respecto afirma:

” La ley se circunscribe a una región con miras a establecer un polo de desarrollo en el suroccidente colombiano, no está determinando preferencias ni exenciones con motivo de las cuales se pueda decir que desvirtúa las finanzas territoriales y, particularmente, el erario municipal.”

En relación con la afirmación del actor, según la cual la ley demandada contraría una ley posterior, como lo es la ley 44 de 1990, por medio de la cual se creó el impuesto predial unificado, aduce que es inaceptable, puesto que la norma demandada tiene un carácter especial y un término específico de vigencia, que en nada se opone a la ley 44 de 1990.

3o. Intervención del ciudadano designado por las Centrales Eléctricas del Cauca – Cedelca-.

El apoderado considera, necesario en primer lugar, esclarecer la naturaleza jurídica de las Centrales Eléctricas del Cauca, para determinar así la naturaleza del tributo que creó la ley acusada.

Al respecto, afirma que, siendo Cedelca una Sociedad de Economía Mixta de carácter descentralizado, el impuesto creado por la ley 178 de 1959 es de carácter departamental, razón por la que no puede confundirse con el impuesto predial unificado creado por la ley 44 de 1990, por ser éste un impuesto de carácter municipal. Además, la ley demandada, al ser norma de carácter especial, debe ser derogada expresamente por otra ley de la misma naturaleza y, por tanto, no existe la aparente oposición que encuentra el demandante entre la ley 178 de 1959 y la ley que creó el impuesto predial unificado, ley 44 de 1990.

En relación con la vulneración del artículo 317 de la Constitución, afirma que dicho artículo prevé que los beneficiarios del impuesto predial serán los municipios, pero no que ellos, a través del órgano competente, puedan crear el gravamen, porque sería desconocer la competencia asignada por la propia Constitución al Congreso, según el numeral 12 del artículo 150.

Frente al cargo del demandante, según el cual la ley acusada determinó exenciones y tratamientos preferenciales, prohíbidos por el artículo 294 de la Constitución, afirma que no es válido, ya que el impuesto establecido por la ley 178 de 1959 tiene como destinataria, no a una entidad territorial, sino a una entidad oficial: Cedelca.

E.) CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Por medio de oficio No. 249 del julio 21 de 1993, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor, en el cual solicita la declaratoria de exequibilidad de la ley demandada.

El Ministerio Público inicia su concepto haciendo un análisis de los antecedentes del régimen tributario, tanto en la Constitución de 1886 y sus reformas, como en la Constitución de 1991. Al respecto afirma:

“Al igual que durante la vigencia de la constitución de 1886, la nueva Carta no establece qué elementos debe contener la ley que autorice la imposición fiscal en las entidades

territoriales. Aún así, es importante anotar que el artículo 338 de la Constitución señala que las leyes tributarias deben precisar el contenido de los tributos, designando los sujetos activos, pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos. En este sentido la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado".

Continua su concepto el agente del Ministerio Público, destacando la importancia y efectos de la figura de la autonomía territorial que introdujo la Carta de 1991. Al respecto, cita distintas sentencias de la Corte que tratan el tema, para concluír:

" … la introducción del concepto de autonomía ha implicado un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia que deben ser en todo caso entendidas en el marco general del Estado unitario. De esta forma a la ley le corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello pueden intervenir en los asuntos locales siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto las distintas competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes, por el contrario dichas competencias como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, subsidiaridad y concurrencia".

Así, fijados los elementos conceptuales del tema en estudio, el Procurador entra a precisar su concepto frente a los cargos esgrimidos por el actor para fundamentar la inexequibilidad de la ley 178 de 1959.

Para el agente del Ministerio Publico, lo primero que ha de indagarse es si para la época en que se dictó la ley acusada, el Congreso era competente para gravar la propiedad inmueble de los municipios.

Al respecto, afirma que la Constitución de 1886, con fundamento en el centralismo económico, facultaba al Congreso para intervenir en materia fiscal en todos los ámbitos territoriales. Competencia que tenía ciertos límites establecidos por la propia Constitución. Además, en ella, los entes territoriales gozaban de un cierto poder impositivo, obviamente supeditados al Estatuto superior y a la ley.

En el caso específico de la ley 178 de 1959, fue el propio Congreso quien, sin intervención del ente territorial correspondiente, creó un tributo para ser cobrado exclusivamente en un zona determinada del país. En ella, el Congreso no delegó en los municipios la competencia para crear el tributo, sino que lo estableció directamente, ajustándose así, a la Constitución vigente al momento de su expedición.

Sin embargo, afirma que la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y, en especial, de su artículo 317 parecerían haber derogado todos los impuestos, ya sea de carácter nacional, ya de carácter departamental, que graven la propiedad inmueble. Pero, para hacer tal afirmación, cree necesario estudiar las características de los impuestos cuyo objeto esté en gravar la propiedad inmueble, para determinar si ellos desconocen el texto del artículo 317.

Para el Procurador, el artículo 317 de la Constitución se refiere a los impuestos cuya finalidad sea la generación de disponibilidad de recursos y autonomía en el gasto, de manera que se puedan ampliar con ellos las posibilidades de planeación y programación en el desarrollo local. Características éstas que no posee el impuesto creado por la ley demandada, pues dicho tributo rebasa el ámbito local y obedece a una finalidad distinta como es la de "que los habitantes del Departamento del Cauca contribuyan a un beneficio común que es el de contar con la electricidad, donde existe la demanda de este servicio."

Tampoco puede confundirse el impuesto creado por la ley 178 de 1959, con un impuesto de valorización, toda vez que la base de ese tributo está en el monto del avaluo catastral, elemento éste de la esencia del impuesto predial y no del beneficio reportado por un predio, que es la esencia del impuesto por valorización.

Así las cosas, el impuesto creado por la ley 178 de 1959, considera el Ministerio Público, reponde más al concepto de una renta nacional con destinación específica, autorizada por la Constitución, para casos previamente establecidos en ella. Al respecto dice el Procurador:

" En el caso sub examine no existe duda que se trata de una renta nacional -ingreso del Estado- que entra al Presupuesto de una empresa de economía mixta del orden nacional, que además aparece como una renta atada, pues el Estado no dipone de ella de manera libre, sino que debe respetar el objeto previsto por la ley."

El impuesto de que trata la ley 178 de 1959 corresponde a la categoría de una renta de destinación específica para inversión social, concepto este que no está definido aún, pero al que puede llegarse, a través de un sin número de artículos de la propia Carta, como son el 49, el 366 y el 334, que tratan de los servicios públicos a cargo del Estado como una forma de acceder al mejoramiento de la calidad de vida.

Por otra parte, dice el Procurador que no puede afirmarse que la ley acusada vulnere los artículos 2 y 58 de la Carta. Por el contrario, a través de dicha ley, el Estado está dando cumplimiento a una de sus finalidades: el servicio a una comunidad y la promoción de una región específica del país.

"... la norma contiene un alto ingrediente social pues contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del Departamento del Cauca, a través de una mejor cobertura del servicio público de electricidad"

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la corte Constitucional a resolver, previas las siguientes consideraciones:

Primera.- Competencia

Es competente la Corte para decidir sobre la presente demanda, en virtud de lo establecido por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

Segunda.- Algunas reflexiones sobre el artículo 317 de la Constitución

Dispone el artículo 317 de la Constitución:

“Artículo 317. Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

“La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

Lo primero que hay que tener en cuenta en la tarea de interpretar el artículo transcrito, es que él hace parte del Capítulo 3 del Título XI de la Constitución, capítulo que versa sobre el Régimen Municipal y que comienza con una declaración que no puede quedarse sin consecuencias: la del artículo 311, norma esta última que es también necesario recordar:

“Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construír las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

¿Cuál es el alcance de esta norma en la organización de la república? El que surge de su análisis en concordancia con otras de la misma Constitución. Veamos:

a) El municipio es la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado.

Si en relación con la existencia de los departamentos ha habido opiniones encontradas, pues hay quienes los juzgan creación artificial e innecesaria, en tanto que otros les reconocen una importancia real, no ha ocurrido lo mismo en tratándose de los municipios, que siempre se han considerado como el fundamento de la nación, acaso por ser las organizaciones políticas y administrativas más cercanas al individuo y a la familia. Comentando el artículo 199 de la Constitución de 1886, escribía don José María Samper:

“El distrito es, en realidad, la república primitiva – la república en pequeño, tal como se formó en su principio por asociación de tribus o familias.- La fuerza unas veces, las más el común interés de la defensa y razones de analogía social, han inducido a los pueblos (los municipios) a reunir en un todo, en un solo pueblo, su natural soberanía, creando con la unificación de soberanías locales la unidad llamada república o nación.

“Pero no es menos cierto que en el municipio se condensa -como acontece siempre que todo lo grande, en cuando idea, se condensa en algo tangible y pequeño, como forma-, se condensa, decimos, todo lo más substancial y real de la vida de las familias y los individuos.

“Si, por una especie de abstracción, o por espíritu de comunicabilidad y de asociación de ideas, nos elevamos del fuerte pero reducido amor del terruño, del lugar nativo, hasta el amor, la veneración y el interés con que miramos a la gran patria llamada nación, y por ella hacemos todo linaje de sacrificios; si como escritores o artistas, como simples lectores o como filántropos, nos ponemos en comunicación con el mundo exterior, y nos interesamos más o menos, en cuanto de algún modo interesa a toda la humanidad, así en su vida histórica como en la presente y en la futura; siempre es cierto que nos interesa más

positivamente cuanto de más cerca nos afecta, por pequeño que relativamente sea en el punto de vista general de las cosas humanas.

Pues bien: con razón al dictarse la Constitución de 1991, se consideró que la gran patria colombiana es la suma de pequeñas patrias que son el fundamento de la estructura política y administrativa del Estado.

En suma: la autonomía municipal consagrada en la Constitución, es un paso más de un proceso comenzado muchos años atrás y que tuvo entre sus manifestaciones normas como el artículo 63 del Acto Legislativo No.1 de 1968, que consagró la posibilidad de establecer diversas categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica; y la elección popular de alcaldes, establecida por el artículo 3o. del Acto Legislativo No.1 de 1986.

b) Cómo es el municipio.

Pero, si el municipio es la piedra angular de la nación, ¿Cómo es el municipio?

Para saber cómo es el municipio, no se necesita consultar el espíritu de la Constitución: basta atenerse a su letra. Esta nos dice:

1o.) El municipio es la entidad fundamental de la división política y administrativa del Estado;

2o.) Corresponde al municipio prestar servicios públicos, construír las obras que demande el progreso, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación de la comunidad y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes; y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes;

3o.) El municipio goza de autonomía para la gestión de sus intereses y, por lo mismo:

Se gobierna por autoridades propias;

Ejerce las competencias que le corresponden;

Administra sus recursos y establece los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y,

Participa de las rentas nacionales.

Entendida así, la autonomía supone la capacidad económica que permita prestar servicios públicos y construír las obras que demande el progreso local.

¿Cuál es, en consecuencia, la finalidad del artículo 317, en cuanto reserva a los municipios la facultad de gravar la propiedad inmueble? Sencillamente, fortalecerlos económicamente, para que su autonomía sea real.

c) La destinación del impuesto creado por la Ley 178 de 1959

Según el artículo 2o. de la Ley 178 de 1959, el producto del impuesto a que ella se refiere, se

destina a “la suscripción y pago de acciones por los municipios que lo recauden en Centrales Eléctricas del Cauca “Cedelca”.

Como el objeto social de “Cedelca” es el establecimiento del servicio de energía eléctrica, en especial en el departamento del Cauca, la ley cumple dos cometidos: el primero, dotar de un servicio público primario a la población, y mejorar su prestación; el segundo, fortalecer patrimonialmente a los municipios mediante la suscripción de acciones en la sociedad. Y dar, además, a los municipios la posibilidad de participar en el gobierno de la misma sociedad.

Es claro, en consecuencia, que la ley 178 de 1959, que establece un impuesto sobre la propiedad inmueble, no es contraria al artículo 317 de la Carta.

Tampoco se opone al artículo 359 que prohibe las rentas nacionales de destinación específica, porque el impuesto establecido por la ley 178 no es una renta nacional, sino una renta de los municipios del Cauca, exceptuando aquellos mencionados en el artículo 9o. Hay que tener en cuenta que el producto del gravamen se entrega a los municipios en acciones de Cedelca. Por esto, es una impropiedad de la ley hablar de un impuesto nacional, como lo hace el artículo 1o.

Y no viola tampoco el artículo 294 de la Constitución, sencillamente porque, se repite, el impuesto está destinado finalmente a los municipios del Cauca, y no a una diferente persona de derecho público.

En relación con las facultades de los tesoreros municipales para cobrar y recaudar el impuesto, vale la pena citar lo dicho en la sentencia C- 467 de 1993 de esta Corporación:

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

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

“Adviértase cómo el precepto acusado no esta creando una sobretasa o impuesto adicional al predial, sino señalando el procedimiento para el cobro y recaudo de los gravámenes existentes, destinados al sostenimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales.” (Magistrado Ponente, Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Además, tampoco se viola el artículo 58 de la Constitución, relativo al derecho de propiedad. En la sentencia citada, dijo la Corte:

” Tampoco le asiste razón al demandante cuando se refiere a la violación del artículo 58 de la Carta, porque un impuesto que grave la propiedad raíz en nada altera la función social de la misma, que consiste en el deber que tienen los propietarios de contribuir con su ejercicio y provecho al bienestar social, para asegurar que se cumpla con la utilidad pública y el

interés social definido por la ley. Además, es el mismo Constituyente quien autoriza en el artículo 317 la imposición de gravámenes que la afectan…"

III.- CONCLUSIONES

Es claro, en conclusión, que el Congreso al dictar la Ley 178 de 1959, se limitó a crear un impuesto con destino a los municipios del Cauca y que tal impuesto cumple dos fines principales:

a) Contribuír a la prestación y al mejoramiento de un servicio público;

b) Fortalecer patrimonialmente a los municipios y darles participación en una sociedad de economía mixta encargada de la prestación de ese mismo servicio.

III. DECISION

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

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE, en todas sus partes, la ley 178 de 1959, únicamente en relación con los cargos analizados en la parte motiva de esta providencia.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaría General