

Sentencia C-903/11

ESTABLECIMIENTO POR EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE NUEVOS SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL Y VALORIZACION-No vulnera la autonomía de las entidades territoriales

ESTABLECIMIENTO DE LOS SUJETOS PASIVOS DEL IMPUESTO PREDIAL Y DE LA CONTRIBUCION POR VALORIZACION-Cosa juzgada constitucional

SUJETOS PASIVOS DE IMPUESTOS TERRITORIALES-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Aplicación

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Facultad de imponer tanto impuesto predial como contribución de valorización a sujetos pasivos diferentes a los propietarios y poseedores

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA EN MATERIA TRIBUTARIA-No es posible hablar de derechos adquiridos de los administrados, puesto que el legislador tiene facultad de establecer modificaciones o de crear nuevos tributos por razones de política fiscal/PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Representa un criterio orientador, que sin embargo, no puede limitar la actividad legislativa ni petrificar el régimen tributario

PRINCIPIO DE IDENTIDAD FLEXIBLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Aplicación

PROPIEDAD INMUEBLE-Delimitación de competencias del Congreso en materia de gravámenes

ENTIDADES TERRITORIALES-Gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites previstos en la Constitución y la ley

DISTINCION ENTRE RECURSOS ENDOGENOS Y EXOGENOS EN MATERIA DE FUENTES DE INGRESO FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Jurisprudencia constitucional

RECURSOS ENDOGENOS Y EXOGENOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Criterios para identificarlos

COMPETENCIAS EN MATERIA TRIBUTARIA ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Jurisprudencia constitucional

AUTONOMIA NORMATIVA DE LOS MUNICIPIOS PARA LA REGULACION DEL IMPUESTO PREDIAL-Jurisprudencia constitucional/POTESTAD IMPOSITIVA DE LOS MUNICIPIOS-Jurisprudencia constitucional

LIMITACION CONSTITUCIONAL A LA ACTIVIDAD DEL LEGISLADOR FRENTE A LA REGULACION DE LOS IMPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Se concentra en determinadas prohibiciones

IMPUESTO PREDIAL-Ámbito de autonomía de las entidades territoriales

LEGISLADOR-Facultad para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial/IMPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no puede trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior

El legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales “gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, según el artículo 362 de la Carta, en armonía con el contenido del artículo 317 de la Constitución, en cuanto señala que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.” || Esta clara diferenciación sobre lo que hace parte de las facultades del legislador y lo que rebasa estas facultades en materia impositiva municipal, encuadra en el marco trazado por la Constitución sobre el concepto de autonomía de las entidades territoriales, que no es absoluta ni siquiera cuando se trata de asuntos fiscales.

CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Concepto/CONTRIBUCION DE VALORIZACION-Imposición de finalidad

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.

Referencia: expedientes acumulados D-8553 y D-8556

Demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.”

Actores: Luz María Nicolasa Escorcía Vargas (expediente D-8553) y Luís Jaime Salgar Vegalara (expediente D-8556).

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Luz María Nicolasa Escorcía Vargas y Luis Jaime Salgar Vegalara instauraron sendas demandas de inconstitucionalidad contra el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.” La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió acumular los expedientes de la referencia en sesión del 25 de mayo de 2011.

II. NORMA DEMANDADA

Debe tenerse en cuenta que aunque las dos demandas de inconstitucionalidad acusan el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, el libelo promovido por el ciudadano Salgar Vegalara está dirigido contra un segmento de ese precepto. A continuación se transcribe dicha normatividad, subrayándose el aparte acusado por el mencionado demandante:

“LEY 1430 DE 2010

(diciembre 29)

Diario Oficial No. 47.937 de 29 de diciembre de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

Artículo 54. Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

Parágrafo. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o

beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos.

En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, los será el representante de la forma contractual.

Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.

III. LAS DEMANDAS

1. Expediente D-8553

La ciudadana Escorcía Vargas considera que el trámite legislativo impartido a la norma acusada es contrario a los artículos 157, 160 y 161 de la Constitución, que prevén los principios de consecutividad e identidad flexible. Esto debido a que el precepto no hizo parte del proyecto de ley original, ni de las ponencias para primer debate en comisiones conjuntas de Senado y Cámara de Representantes, ni de las ponencias para segundo debate en las plenarias de las mismas corporaciones. En cambio, la norma solo fue incorporada durante las discusiones en esas plenarias y luego incluida en el texto objeto de conciliación. Empero, tampoco en esas instancias del trámite legislativo se deliberó acerca de esa norma particular, la cual fue aprobada sin debate.

Indica que, para el caso del segundo debate en la Cámara de Representantes, "... el artículo 54 propuesto pasó de manera invisible y no fue objeto de debate. Esta nueva disposición fue leída por el representante ponente, pero no mereció la opinión de los demás representantes y no fue motivado, ni deliberado por la Corporación, por lo que su aprobación se dio sin conocimiento de causa." Similar consideración realiza para la plenaria del Senado, respecto de la cual indica que "... [e]n la sesión, se leyó el texto aprobado para segundo debate por las Comisiones conjuntas de Senado y Cámara en donde no estaba incluido el artículo 54. || Seguidamente, el Senador ponente toma la palabra y hace alusión a los siguientes artículos nuevos, entre ellos el de los sujetos pasivos de los impuestos territoriales: (...) como puede verse, el artículo 54 del proyecto 174 de 2010 (Senado) fue incluido apenas a partir de la Sesión Plenaria del Senado del 15 de diciembre de 2010, por lo que no fue parte del trámite legislativo adelantado con anterioridad. || Sin embargo, este artículo nuevo no fue leído por el ponente, sino que de él simplemente se mencionó su título, por lo que la norma demandada no fue de conocimiento de la plenaria del Senado. || Aunado a ello, el artículo 54, disposición nueva, no fue debatido en la Sesión Plenaria del Senado. Lo anterior, porque primero, el Senado de la República no conoció el contenido del artículo 54 "sujetos pasivos de impuestos territoriales" y mucho menos si éste hacía alusión a la calidad de sujetos pasivos del impuesto predial y de valorización de los tenedores de inmuebles públicos, y segundo, la norma acusada no fue deliberada, ni motivada, es decir no tuvo debate legislativo, por lo que su votación se dio con pleno desconocimiento de su contenido."

Agrega que la misma situación acaeció frente a la aprobación en plenarias del informe de conciliación, contentivo de la norma demandada. Esto debido a que las cámaras optaron por votar favorablemente dicho informe, sin deliberar sobre su contenido.

Para sustentar su posición, la demandante hace una exposición comprensiva acerca del curso de las discusiones en comisiones conjuntas y en plenarios, así como de la jurisprudencia constitucional que determina los requisitos para el cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible en el trámite legislativo.

1. Demanda D-8556

El ciudadano Salgar Vegalara considera que el aparte normativo del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, que impone la condición de sujetos pasivos del impuesto predial y de valorización a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión, es contraria a los artículos 1º, 2º, 13, 313-4, 317, 338 y 365 de la Constitución. Esto a partir de los argumentos siguientes:

2.1. El actor parte analizar la jurisprudencia constitucional acerca de (i) el grado de autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria; (ii) la naturaleza jurídica del impuesto predial, en tanto ingreso fiscal de los municipios dirigido a gravar la propiedad inmueble, respecto del cual el legislador tiene un ámbito limitado de regulación, circunscrito al mencionado grado de autonomía; (iii) la índole de la contribución por valorización, entendida como el gravamen impuesto a los propietarios de bienes inmuebles que han visto aumentado su precio en razón de la realización de una obra pública específica y aledaña; (iv) los bienes de uso público, comprendidos desde la perspectiva constitucional como aquellos de propiedad de la Nación y destinados a la satisfacción de las necesidades colectivas, razón por la cual cuando son entregados temporalmente en concesión a particulares no pueden tener una finalidad diferente; (v) la naturaleza jurídica del contrato de concesión, resaltándose su vínculo con un servicio público o una obra destinada al mismo y la existencia de ciertos medios para que el concesionario recupere la inversión, como son los peajes y la valorización, esto bajo el entendido que los bienes construidos por este reversarán a favor del Estado culminado el plazo correspondiente. Por lo tanto, el concesionario adquiere el uso, por un término definido, del bien público dado en concesión, más no la propiedad del mismo, que debido a su naturaleza pública, se mantiene en titularidad del Estado.

2.2 A partir de este estudio, presentado prolijamente por el actor, se señala que el aparte acusado tiene como inequívoca finalidad imponer el pago del impuesto predial a sujetos distintos a los propietarios del bien, lo cual se inserta en una tendencia adoptada por el legislador en tal sentido, como se evidencia del artículo 6-3 de la Ley 768/02, que autoriza a los concejos municipales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta a gravar con dicho impuesto a, entre otros sujetos, los particulares ocupantes de bienes uso público. Sin embargo, en este caso lo que hizo el Congreso fue prescribir unos nuevos sujetos pasivos del tributo, que no habían sido contemplados anteriormente, y con carácter general para todo el país.

Una previsión de esta naturaleza plantea distintos problemas de índole constitucional. En primer término, vulnera la autonomía de los municipios y distritos, en tanto vacía su competencia para fijar los sujetos pasivos del tributo, pues el legislador de forma directa ha determinado que los concesionarios son responsables del impuesto predial, sin que pueda interpretarse válidamente que existe una simple delegación a los concejos para ello. Esto en

tanto, a juicio del actor, se está ante una "... orden del Congreso a las administraciones de los distritos y municipios para que procedan al cobro de los respectivos gravámenes a los sujetos pasivos que dicha expresión normativa contempla."

Agrega que el caso analizado es diferente al previsto en la Ley 768/02, antes descrito. En efecto, según la sentencia C-183/02, que analizó dicho precepto legal, la Corte "... aceptó como elemento de configuración del impuesto predial un hecho gravable ajeno al derecho de propiedad inmueble. Se trata así de la única excepción en este campo. En todos los demás casos, la jurisprudencia constitucional ha dispuesto de manera consistente que este gravamen está necesariamente vinculado al ejercicio de las diversas formas de un derecho real, principal de propiedad. || En este caso concreto debe resaltarse además que los contratos de concesión no otorgan siquiera un derecho de explotación del bien sino ello comporta una obligación. Su derecho radica en obtener los beneficios de esa explotación en los términos previstos en el contrato. No en la explotación como tal. La explotación se surte precisamente mediante la prestación del servicio, la realización de la obra o la ejecución de la actividad que el concesionario acomete en nombre del Estado y en procura de cumplir con la finalidad social que le ha sido confiada en el marco del contrato de concesión. El uso del bien es por tanto, el medio de ejecución del derecho, no el derecho mismo. De hecho, ese uso específico hace parte de las obligaciones y no los derechos del concesionario."

2.4. En criterio del ciudadano Salgar Vegalara, la norma acusada también contraría el principio de legalidad al no prever los elementos esenciales del tributo, en el caso del impuesto predial y la contribución por valoración, aplicables a los bienes de uso público objeto de concesión. Pone de presente que en razón de la especial naturaleza de los bienes de uso público, no son cuantificables monetariamente, por lo que no pueden en ningún modo hacerse extendibles las reglas para la definición del avalúo que se aplica a los inmuebles privados, lo que impide la cuantificación del tributo, ante la imposibilidad de definir la base gravable del impuesto o de la contribución mencionados.

Agrega que la norma desconoce el principio de igualdad tributaria. Ello en razón que ese precepto equipara, para efectos de la responsabilidad tributaria, a los concesionarios con los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles. Sin embargo, el medio que utiliza para ello, como es prever una regla de derecho que así lo señale, está constitucionalmente prohibida, puesto que al tenor del artículo 317 C.P. (i) esa definición corresponde a los municipios y distritos y no al Congreso; y (ii) la norma constitucional vincula el impuesto predial y la contribución por valoración al derecho de propiedad inmueble, lo que es distinto al vínculo personal que se deriva del contrato de concesión. A este respecto, la demanda insiste en que el concesionario no tiene a su haber los beneficios y potestades que se derivan de ese derecho. Indica que "... el tenedor de un inmueble público a título de concesionario del mismo no tiene ninguna de las facultades relativas a la disposición del bien ni se beneficia de ninguna de las consecuencias mencionadas. El tenedor no puede enajenar el bien ni puede constituir garantías sobre el mismo ni tiene posibilidad alguna de acceder en ningún caso a su mayor valor sea cual fuere la eventual circunstancia que origina ese mayor valor. (...) En estas condiciones, es menester concluir que la norma acusada no es razonable ni proporcionada pues atribuye al concesionario que ha recibido un bien inmueble público en el marco de un contrato de concesión, una carga tributaria que no guarda ninguna relación con la situación concreta en la cual se encuentra."

Agrega que la imposición del pago del impuesto predial y de la contribución por valorización a los concesionarios de obras públicas genera otros problemas de constitucionalidad, habida consideración que dichos sujetos apenas tienen la explotación económica del predio, más no tienen ninguno otros de los de atributos de la propiedad inmueble, ni mucho menos son partícipes de su valorización, pues deben restituirlo finalizada la concesión.

2.5. Indica el ciudadano Salgar Vegalara que la norma acusada incorpora una carga desproporcionada que afecta la adecuada prestación de los servicios públicos. Esto debido a que impone obligaciones nuevas e injustificadas al concesionario, en detrimento del servicio público que presta en el marco del contrato de concesión. A este respecto, indica que "... la norma acusada conduce a la imposición de cargas adicionales en cuanto a la prestación de los servicios públicos, la realización de obras públicas o la ejecución de actividades de interés general cuando quiera que su ejecución se adelanta por un concesionario y no directamente por el Estado. || Ese es un hecho incontrovertible. El aumento de las cargas que debe asumir el concesionario implica necesariamente que haya un incremento en el precio de la prestación del servicio público, del costo de la obra o de la ejecución de la actividad objeto de concesión. (...) La norma incurre en el error de confundir el medio con el fin. El fin consiste en la satisfacción de las necesidades colectivas. La satisfacción de ese fin define la naturaleza de los bienes de uso público. Para la satisfacción del fin colectivo que el inmueble permite, el Estado puede prestar directamente el servicio, realizar la obra o ejecutar la actividad. O puede también hacerlo a través de un particular en el marco de un contrato de concesión, quien por lo demás, estará sujeto a una estricta vigilancia."

2.6. Finaliza el actor señalando que el precepto demandado está basado en una ficción "que no es legítima a la luz de las normas constitucionales vigentes", debido a que confiere la naturaleza jurídica de poseedor o propietario al concesionario del bien inmueble, cuando tal asimilación no está justificada e impone las cargas desproporcionadas antes descritas.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales.

1.1. Departamento Nacional de Planeación

Mediante apoderado especial, del Departamento Nacional de Planeación intervino el presente proceso, con el fin de defender la constitucionalidad de la norma acusada. El interviniente parte de considerar que existe, para el caso de la demanda D-8553, una discordancia entre lo demandado y la argumentación del libelo, habida consideración que el cargo se restringe al aparte acusado en la demanda D-8556, por lo que debe circunscribirse el análisis presente a dicho segmento normativo.

En lo que refiere a las acusaciones contra el procedimiento legislativo, señala el Departamento que la discordancia entre lo demandado y las razones que sustentan dicha censura, llevan a la falta de convicción del cargo. Para ello, señala que "... si se sigue el argumento con las implicaciones y consecuencias que ello tiene para este debate, se podrá colegir que todo el esfuerzo de la accionante es estéril pues, por su omisión, admite que una buena parte del texto sería ajustado a nuestro ordenamiento cuando señala quiénes son sujetos pasivos de los impuestos territoriales."

Frente a las acusaciones por vicios sustantivos, el interviniente sostiene que de acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia constitucional y, en especial, la sentencia C-183/03, resulta válida la imposición del impuesto predial a otros sujetos, distintos al propietario o poseedor del predio, a condición que guarden una relación de aprovechamiento económico respecto del bien. Así, expone el DNP que "... la existencia de un título en virtud del cual se ocupa un bien no es un rasgo determinante respecto de la obligación tributaria. El contrato de concesión, por su naturaleza y efectos, comporta una serie de situaciones económicas relevantes sobre las cuales es del caso detenerse con el fin de entender la decisión adoptada por el legislador, en específico el aprovechamiento económico que deriva del contrato que suscribe con el Estado." En ese orden de ideas, como el contrato de concesión toma la forma de una delegación por parte del Estado a un particular de la prestación de un servicio público, resulta apenas natural que ese contratista, en tanto adquiere el goce del bien concesionado, asuma la posición del Estado respecto del mismo y, entre otros asuntos, adquiera la responsabilidad tributaria respecto de los impuestos que se predicán de la propiedad inmueble.

Agrega que la acusación por vulneración de la autonomía de las entidades territoriales es infundada, puesto que la jurisprudencia constitucional ha explicado cómo la determinación de los impuestos de dichos entes es una actividad en la que concurren el Congreso y los órganos locales de representación popular. Por ende, en tanto la norma acusada no inhibe a asambleas y concejos para determinar los aspectos puntuales y específicos de los impuestos territoriales allí regulados, no hay lugar a considerar que se ha afectado su autonomía. Esto más aún cuando se trata de una norma que está dirigida a ampliar el número de sujetos pasivos de los tributos y, por ende, robustecer los ingresos fiscales de las entidades territoriales. Sobre este último particular, el DNP insiste en que "... existe una diferencia esencial entre la norma acusada, que precisamente está destinada a fortalecer las finanzas territoriales y aquéllas, que han sido encontradas contrarias a nuestro ordenamiento pues tienden a afectar sus rentas, ya sea para recortarlas, ya para determinar un destino. Las normas que han irrespetado estos criterios, vale decir, han afectado el núcleo esencial de la autonomía territorial."

Señala, del mismo modo, que el cargo por violación del principio de igualdad tampoco se ve afectado, puesto que el factor que permite la imposición del tributo es el aprovechamiento económico del predio, el cual se muestra válido para otorgar la condición de sujeto pasivo del impuesto predial y del impuesto de valorización. Igualmente, la determinación de un nuevo sujeto pasivo de dichos impuestos territoriales se muestra como una medida razonable y proporcionada, habida cuenta que (i) tiene un fin constitucionalmente válido, como es el fortalecimiento de las entidades territoriales; (ii) no afecta el núcleo esencial de las competencias territoriales; (iii) obedece a motivos adecuados y suficientes, que facultan al legislador para regular esa materia, con carácter general; (iv) es compatible con el principio de solidaridad en la asunción de cargas públicas que inciden en la adecuada gestión pública; (v) no impone restricciones desproporcionadas o irrazonables a la libertad económica y de empresa. Además, para el Departamento no puede perderse de vista que el juicio de igualdad que debe aplicarse en el presente caso es de naturaleza débil, merced de tratarse de un asunto con contenido económico y fiscal, donde el legislador tiene un margen amplio de configuración normativa.

1.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado judicial, presentó escrito justificativo de la constitucionalidad de la disposición demandada. En cuanto a la acusación basada en la existencia de presuntos vicios formales, el interviniente parte de advertir que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los principios de consecutividad e identidad flexible no son incompatibles con la posibilidad que las plenarias introduzcan al proyecto de ley artículos nuevos, a condición que estos estén inscritos en las materias que fueron objeto de debate en las comisiones respectivas. Señala que, conforme a distintas decisiones de la Corte, para que exista una vulneración de los citados principios, debe estarse ante una “enmienda total” de los textos, de modo que se rompa toda unidad temática. En últimas, el criterio de identidad entre lo debatido y aprobado en primer y segundo debate en cada una de las cámaras, está delimitado dentro del concepto de dicha unidad temática.

A juicio del Ministerio, estos presupuestos son cumplidos en el caso objeto de examen. En efecto, el proyecto de ley tiene por materia la previsión de normas tributarias para el control y la competitividad, no solo ajustes sobre impuestos nacionales, como erróneamente lo plantea la demandante. Así, no concurre vicio de procedimiento alguno, en tanto “... existe un vínculo temático e instrumental razonable entre la expedición de normas tributarias para el control tributario (sic) y las medidas que se adopten sobre los sujetos pasivos de los impuestos territoriales, lo cual incluye la posibilidad de incluir esta clase de sujetos para determinado tributo. Lo anterior, hace parte del marco de configuración legislativa en materia de tributos territoriales, donde la ley puede ocuparse de los elementos del tributo, dejándole a las entidades territoriales un margen de actuación, pero que también es posible más no obligatorio que el Congreso agote esos elementos.” Insiste en que, inclusive normas relativas a tributos territoriales fueron debatidas por parte de las comisiones conjuntas, como sucede respecto de reglas sobre distribución de combustibles líquidos en zonas de frontera, previstas en modificaciones a la Ley 681 de 2001 y la Ley 191 de 1995.

Debe indicarse que el interviniente no se pronunció respecto de los cargos fundados en vicios materiales.

2. Intervenciones institucionales.

2.1. Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, formuló intervención ante la Corte, dirigida a solicitar que se declare exequible la expresión acusada por el ciudadano Salgar Vegalara. Para ello, en lo que respecta a la demanda por vicios de procedimiento legislativo, reitera los argumentos planteados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, agregando que la materia concreta sobre impuestos de carácter territorial sí fue tratada por las comisiones conjuntas, como lo demuestra la intervención que en esa etapa del trámite realizó la misma Federación.

En cuanto a los cargos fundados en aspectos sustantivos, expresa el interviniente que la jurisprudencia constitucional ha determinado que la autonomía de las entidades territoriales respecto de los tributos de su propiedad no puede comprenderse como una suerte de soberanía tributaria a su favor. Por ende, es válido desde la perspectiva constitucional que el

Congreso prevea reglas sobre dichos tributos territoriales, dejando a las asambleas y concejos la competencia para la regulación específica del impuesto correspondiente. Esta competencia incorpora la posibilidad que el legislador pueda definir algunos aspectos estructurales del tributo, como sucede en el presente caso respecto de la definición de uno de los sujetos pasivos de los impuestos predial y de valorización. Sobre el particular, el interviniente trae a colación las reglas fijadas por la Corte en la sentencia C-183/03, antes reseñada, en donde se admitió que el legislador extendiera la condición de sujetos pasivos del impuesto predial a determinados usuarios de bienes de uso público.

A partir de la recopilación de la jurisprudencia aplicable, la Federación concluye que (i) el Congreso sí tiene la facultad de crear y regular impuestos territoriales; (ii) el legislador está igualmente investido de la facultad de establecer nuevos sujetos pasivos responsables del impuesto predial y de la contribución por valorización, de acuerdo con los criterios de política tributaria que el mismo legislador adopte; y (iii) que el aprovechamiento económico es un criterio constitucionalmente admisible para la imposición del impuesto predial y la contribución por valoración. En consecuencia, los cargos planteados no están llamados a prosperar.

3. Intervenciones ciudadanas.

3.1. El ciudadano John Jairo Parra Gamboa solicita a la Corte que declare la inexecutable de la norma acusada o, de manera subsidiaria, del párrafo demandado en el libelo D-8556. Para ello reitera los argumentos presentados por los demandantes Escorcia Vargas y Salgar Vegalara

3.2. La ciudadana Nancy Patricia López presenta ante a la Corte escrito justificativo de la inexecutable de la norma acusada. Para ello, hace una exposición amplia acerca del juicio de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de señalar que la norma acusada, en tanto deja de imponer el tributo a lo distintos tenedores del bien público, sin razón alguna para ello ni finalidad constitucional que se pretenda cumplir, viola el principio de igualdad. Del mismo modo, explica de manera análoga a como lo hace la demanda del ciudadano Salgar Vegalara, el cargo fundado en la violación del principio de legalidad del tributo, ante la ausencia de definición, por parte del legislador, de los distintos elementos esenciales del impuesto, diferentes al sujeto pasivo del mismo. Al respecto plantea la interviniente que "... una simple lectura de la disposición demandada permite apreciar que no solamente esta se encuentra prima facie vulnerando la garantía del derecho del contribuyente (en este caso, los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión) a la igualdad ante la ley, impidiéndole, adicionalmente, tener claridad acerca de sus obligaciones tributarias, sino también y con mayor gravedad, se encuentra violentando flagrantemente el principio de legalidad y de reserva de ley, al extender uno de los elementos esenciales del tributo, como lo es el sujeto pasivo de una contribución especial y de un impuesto predefinido en la legislación vigente, a los meros tenedores a título de concesión de bienes inmuebles públicos, omitiendo estructurar otro elemento condicional del tributo como es el hecho generador acorde con el nuevo sujeto que no detenta ni la posesión ni la propiedad del bien inmueble público, lo cual le impide al contribuyente tener certeza de cuál es el hecho generador y de cómo este se determina, en donde sólo podría interpretar por analogía al absurdo, ante el silencio de la disposición, que se está gravando la valorización de un bien ajeno que nunca se incorpora a

su patrimonio, o la explotación económica de la actividad que realiza, estadio en el cual nos encontraríamos ante un impuesto y una contribución equiparables a otra clase de tributo, como el de la renta.”

La interviniente insiste en que la norma es inconstitucional, al imponer el pago del impuesto predial y de la contribución por valorización a personas que no son titulares de derecho de dominio sobre el bien público. Esta situación a su juicio también viola los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, en tanto afecta a los concesionarios de contratos existentes, lo que implica una reformulación de sus expectativas económicas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación rindió el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, en el que solicita a la Corte que se esté a lo resuelto a la decisión que se adopte en el expediente D-8495 y, como lo sostuvo la Vista Fiscal en esa oportunidad, se declare inexecutable el artículo 54 de la Ley 1430 de 2011, por vicios de procedimiento en su formación. Adicionalmente pide a la Corte que en razón de la existencia de una falencia de trámite que afecta a la Ley 1430/11 en su conjunto, consistente en haberse votado el informe de conciliación en las plenarias de las cámaras el mismo día de su publicación definitiva, la Corte considere ese vicio como subsanable y, por ende, devuelva esa Ley al Congreso para que se enmiende. En todo caso, como pretensión subsidiaria señala que en caso que la Sala concluya que ese yerro es insubsanable, declare la inconstitucionalidad de la mencionada Ley.

Para sustentar esta conclusión, el Ministerio Público reitera los argumentos que presentó en el expediente D-8495, que asumió el estudio de constitucionalidad de la norma de la referencia, en los cuales justifica la existencia de un vicio de procedimiento, con base en las siguientes premisas:

5.1. Al estudiar el proceso de formación de la expresión demandada, que hace parte del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, se encuentra que esta corresponde al proyecto de ley 124 de 2010, Cámara, 174 de 2010, Senado, “por medio del cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”. El proyecto en comento, en un comienzo se refería a reformas al Estatuto Tributario Nacional, sin hacer mención alguna de temas tributarios de orden territorial. Esta tendencia se mantiene al momento en el cual se presenta el informe de ponencia para primer debate conjunto en las Comisiones Primera de Cámara y Senado. En el debate conjunto de las comisiones primeras de las cámaras, se empieza a notar la necesidad de tener en cuenta los asuntos tributarios del orden territorial en el trámite del proyecto de ley. Por ello, las comisiones aprueban los artículos 41 y 43. En ellos se alude a la distribución porcentual, según sus aportes, de los recursos recaudados por concepto de la contribución especial producto de contratos de asociación suscritos entre entidades territoriales de diferente orden, y a la acreditación del pago del impuesto sobre vehículos automotores para expedir el seguro obligatorio de accidentes de tránsito, con la posibilidad de que las entidades territoriales puedan asignar a las compañías de seguros la calidad de agentes de retención del impuesto vehicular. Esta tendencia se mantiene en las ponencias rendidas para segundo debate en las plenarias de las cámaras legislativas, al incluir un artículo nuevo sobre la autorización, a las entidades territoriales ahorradoras en el Fondo de

Estabilización Petrolera, para retirar hasta el 25% de lo ahorrado para la inversión en vías de su jurisdicción.

Para la Vista Fiscal, este decurso del trámite legislativo permite comprobar cómo desde el primer debate en las comisiones de las cámaras, el legislador tuvo la intención de incluir temas relativos a los tributos del orden territorial en el proceso de discusión y de aprobación del proyecto de ley. Esta intención o voluntad era viable, en la medida en que dichos temas guardan una conexidad temática con el título del proyecto y con su contenido. En el caso de la norma acusada, en cambio, no es posible comprobar tal vínculo. Si se observa la materia del proyecto, la creación de un impuesto municipal y de una contribución de valorización no tiene ninguna relación con la misma, a pesar de tratarse de una norma tributaria, porque el objeto de dicho proyecto es el de expedir normas tributarias de control y para la competitividad, como se puede advertir en su título y en su contenido. La expresión demandada no guarda conexidad con este objeto, pues no tiene un propósito de control sino de imposición, ni promueve la competitividad sino que establece una carga económica a los concesionarios.

5.2. De otro lado, el Ministerio Público identificó un vicio de procedimiento que afecta la ley en su conjunto, consistente en la incorporación de modificaciones sustanciales al texto de la iniciativa, contenidas en el informe de la comisión accidental de conciliación, las cuales solo fueron publicadas en un texto aclaratorio el mismo día de la discusión y votación del informe. Tales modificaciones están relacionadas con la redacción del artículo 4º del proyecto de ley, en materia de responsables del gravamen a movimientos financieros. Señala sobre el particular que basta comparar los textos transcritos para establecer que no se trata de una modificación menor, que no incide en el significado de la norma. En realidad es una modificación sustancial, pues no es lo mismo gravar las operaciones de pago a más de un tercero, que gravar las operaciones de pago a terceros. En el primer evento las operaciones de pago hechas al primer tercero no están gravadas, mientras que en el segundo todas las operaciones de pago hechas a terceros están gravadas. Además, la exclusión que se hace del texto legal de las operaciones de reporto, tiene claros efectos respecto del gravamen a los movimientos financieros. Al haberse introducido dos modificaciones sustanciales en la aclaración al texto de conciliación, se debe concluir que la publicación definitiva del texto conciliado del proyecto de ley se hizo en al Gaceta del Congreso 1107 del 16 de diciembre de 2010, en la que consta el documento aclarado. Así, al haberse aprobado este texto en las plenarias de ambas cámaras el 16 de diciembre de 2010, es evidente que la aprobación ocurre el mismo día de la publicación, lo que contraviene lo previsto en el artículo 161 C.P.

Con todo, considera que la Corte debe determinar si ese vicio tiene naturaleza subsanable o no, razón por la cual solicita a esta Corporación que declare la inexecutable de la Ley 1430 de 2010 o, de forma subsidiaria, ordene la respectiva devolución al Congreso, si ello se considerase procedente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a esta Corporación conocer de la presente demanda, por dirigirse contra una

Ley.

2. Como se concluye de la lectura de los antecedentes expuestos, las demandas acumuladas ofrecen distintos problemas jurídicos, relacionados con censuras tanto de carácter formal, que acusan el procedimiento legislativo surtido por el artículo 54 de la Ley 1430 de 2011, como por cargos fundados en asuntos materiales, relativos a los requisitos constitucionales predicables de la regulación de tributos territoriales, como es el impuesto predial, así como los preceptos aplicables a la contribución por valorización.

Con todo, advierte la Sala que la Corte adoptó recientemente la sentencia C-822 de 2011, la cual declaró la constitucionalidad de la norma legal citada, para lo cual resolvió varios cargos, también de naturaleza formal y sustantiva, alegados en esa oportunidad. Esta circunstancia implica que en la presente decisión deba adoptarse una metodología particular, que constará de las siguientes etapas: En primer término, la Sala determinará los problemas jurídicos que plantean las demandas formuladas por los ciudadanos Escorcia Vargas y Salgar Vegalara. Luego, identificará cuáles de estos asuntos fueron objeto de decisión por parte de la sentencia C-822 de 2011, respecto de los cuales la Corte se estará a lo resuelto en dicha decisión. En tercer lugar, si se evidenciare que subsisten problemas jurídicos no resueltos por este Tribunal, se procederá a su resolución.

Problemas jurídicos y asuntos amparados por los efectos de cosa juzgada constitucional

3. Conforme lo expresado en las demandas acumuladas y advertidas las consideraciones expuestas por los distintos intervinientes, la Sala identifica los siguientes problemas jurídicos, materia de la presente decisión. Sobre el particular es pertinente aclarar que, en virtud del carácter rogado de la acción pública de inconstitucionalidad, el análisis se restringe a aquellos asuntos propuestos por los ciudadanos demandantes, excluyéndose otros, en especial aquellos sugeridos por los intervinientes y el Ministerio Público.

3.1. ¿El procedimiento legislativo surtido por el artículo 54 de la Ley 1430 de 2011 desconoce los principios de identidad flexible y consecutividad, en tanto se trata de un texto que fue incorporado durante el debate en las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes, sin que fuera tratado por las comisiones conjuntas que adelantaron el primer debate en cada una de estas corporaciones?

3.2. ¿La norma acusada desconoce la autonomía de las entidades territoriales para la regulación de los tributos propios de dichos entes, como el impuesto predial, en tanto dispone un nuevo sujeto pasivo responsable del pago de dichos tributos, en este caso concesionarios de inmuebles públicos, respecto de dichos bienes?

3.3. ¿El precepto demandado es contrario al principio de equidad tributaria, en tanto impone la responsabilidad del pago del impuesto predial y de la contribución por valorización a los concesionarios de inmuebles públicos, cuando estos son meros tenedores de dichos bienes, no ejercen dominio o posesión sobre los mismos y, por lo tanto, ni hacen parte de su patrimonio, ni se benefician de sus frutos? De esta manera, ¿contraría el precepto mencionado el principio de igualdad, al equiparar indebidamente a los propietarios y poseedores del bien, con quienes ejercen la simple tenencia del inmueble público, como sucede en el presente caso con los concesionarios?

3.4. ¿Resulta desconocido el principio de legalidad de los tributos, en tanto la norma acusada se limita a disponer un sujeto pasivo del impuesto predial y de la contribución por valorización y, a su vez, omite regular los demás elementos estructurales del tributo, esto es, el sujeto activo, el hecho generador, la base gravable y las tarifas correspondientes?

Por último, la Sala considera que el cargo fundado en la presencia, en razón de la norma acusada, de una carga desproporcionada que afecta la adecuada prestación de los servicios públicos, resulta inepto puesto que viola el requisito de certeza. Esto en la medida que, según se explicó en los antecedentes de esta sentencia, la fundamentación de esta censura consiste en las potenciales consecuencias de la imposición del tributo respecto a los costos de la prestación del servicio público suministrado por el concesionario. Es evidente que este asunto no se predica de la norma jurídica demandada, sino de sus presuntos efectos económicos, materia que no se desprende de la regla de derecho acusada. Sobre el particular, debe advertirse que conforme a la jurisprudencia constitucional,¹ la certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado. Estas condiciones, como es sencillo observar, no se predicán del cargo analizado.

4. Mediante la reciente sentencia C-822 de 2011, adoptada en razón de la demanda D-8495, la Corte declaró exequible la expresión “En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión” contenida en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010. Este precepto fue demandado tanto por vicios formales como de fondo, los cuales fueron resueltos por la Corte a partir de los siguientes argumentos:

4.1. Después de examinar el trámite legislativo del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, en particular, en relación con el segmento normativo acusado, la Corte concluyó que no hubo desconocimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible. En efecto, se encontró que el proyecto de ley 124/10 (Cámara), 174/10 (Senado), fue tramitado con mensaje de urgencia por solicitud del Gobierno Nacional, razón por la cual se configuró en este caso la excepción a la regla de los cuatro debates reglamentarios dispuesta por los artículos 157 C.P. y 169 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso. Por tal motivo, el proyecto surtió tres debates, en primer debate, en la sesión conjunta de las Comisiones Terceras conjuntas de Cámara de Representantes y Senado y en segundo debate, en las Plenarias de las dos cámaras, tal y como consta en las Gacetas del Congreso correspondientes y con el lleno de los requisitos exigidos por la Constitución y la ley. De otro lado, la Sala determinó que en la aprobación de la norma acusada, no se vulneró el principio de identidad flexible, en la medida que, en la sesión conjunta de las Comisiones Terceras de Senado y Cámara de Representantes fue planteado por un representante a la Cámara, el tema específico de los impuestos territoriales y en particular, de los sujetos pasivos del impuesto predial, tópico que no puede considerarse como un tema nuevo y mucho menos ajeno a la materia tributaria regulada por la Ley 1430 de 2010.

4.2. En cuanto al cargo formulado por vulneración del artículo 161 C.P., fundado en que la aclaración del texto conciliado aprobado por las plenarios de las cámaras legislativas fue publicado el mismo día de la votación sobre el informe de conciliación, la Corte encontró que no tiene lugar dicha vulneración. Esto debido a que la aclaración que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1107 de 2010, consistía en un error de transcripción del inciso segundo del artículo 4º del proyecto de ley, por lo tanto, no era una aclaración sustancial o de fondo sobre el contenido de la ley, ni tampoco hacía referencia a la disposición acusada, razón por la cual este cargo queda desvirtuado. Adicionalmente, la Sala observó que el aparte demandado fue consignado, con idéntica redacción, en los textos definitivos aprobados en la Plenaria de la Cámara y del Senado, por lo cual el texto de conciliación no alteró ni introdujo ninguna modificación con respecto a esta disposición. En consecuencia, el segmento demandado fue declarado exequible, por no configurarse los vicios de forma alegados por la demandante.

4.3. En lo que respecta al cargo sustantivo fundado en la presunta vulneración del principio de legalidad tributaria, en tanto la norma acusada no fijaba todos los elementos estructurales del ingreso fiscal, en los términos del artículo 338 C.P., la Corte reiteró su jurisprudencia en el sentido que la falta de certeza en la definición legal de los elementos del tributo, solo conduce a la inexecutable de disposiciones tributarias cuando la falta de claridad sea "insuperable", esto es, que obedezca a la oscuridad invencible del texto legal que no hace posible encontrar una interpretación razonable sobre cuáles puedan ser en definitiva tales elementos. La jurisprudencia ha puesto de presente que si bien se exige el respeto de los principios de legalidad y certeza del tributo, esto no se opone al carácter general y abstracto de las normas tributarias, sin que sea necesario describir ni particularizar todos los supuestos de hecho que hipotéticamente podrían caer bajo el señalamiento general de las disposiciones.

En ese sentido, la Corte ha admitido que el principio de legalidad tributaria supone la determinación de los elementos del tributo por parte de los órganos de representación popular, entendiendo que en materia de tributos de orden territorial, las Asambleas y Concejos tienen la facultad de definir ciertos elementos de los mismos en virtud del principio de autonomía, de conformidad con los artículos 287 y 338 de la Constitución.

En el caso concreto, la Corte observó que el impuesto predial está regulado en la Ley 44 de 1990 y en el Decreto 1333 de 1986 y la contribución por valorización por el Decreto 1333 de 1986 y el Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente por la Ley 48 de 1968, entre otros, así como las ordenanzas y acuerdos que los han desarrollado. Por ello, no es posible afirmar que dichos tributos y sus elementos esenciales no estuvieran de antemano establecidos legalmente. De esta manera, lo que hizo el legislador en desarrollo de su potestad tributaria, fue ampliar los sujetos pasivos de dichos tributos, cuyos elementos ya estaban preestablecidos en disposiciones anteriores. Adicionalmente, en términos la sentencia objeto de análisis debe tenerse en cuenta que el impuesto predial no se refiere de manera exclusiva al derecho de dominio, pues lo relevante es la existencia del inmueble y no las calidades del sujeto que lo posee o ejerce ese derecho. Así, es frecuente encontrar referencias legales al poseedor como sujeto pasivo del tributo. Por esta razón, no le está vedada al legislador la posibilidad de la imposición de un nuevo elemento del impuesto derivado de la mera tenencia del inmueble. En el presente caso, los nuevos sujetos pasivos

son los tenedores de bienes de uso público a título de concesión, de manera que el hecho generador del tributo es determinable, en tanto se deduce del contexto mismo de la norma que alude a la tenencia de dichos bienes, por lo que no se desconoció el principio de legalidad tributaria.

Frente a la contribución por valorización, la Corte llegó a similar conclusión. Del mismo modo que como se explicó respecto del marco constitucional y normativo del impuesto predial, a juicio de la Sala nada impide que el legislador grave con la contribución de valorización hechos generadores que no tengan que ver con el dominio, el que se extienda por medio de ley al cobro de valorización a tenedores a título de concesión de bienes de uso público. Analizado el conjunto de normas vigentes sobre esta contribución, se encuentran los elementos mínimos de la misma, de modo que desde esta perspectiva, el tributo es compatible con la Constitución. Adicionalmente, la sentencia en comento advierte que tanto la Corte como el Consejo de Estado han señalado que resulta viable gravar con el impuesto predial y de valorización a los tenedores de bienes de uso público, cuando dichos bienes se encuentren en manos de particulares.

4.4. En relación con el cargo por violación del principio de equidad tributaria, derivado de la presunta inconstitucionalidad derivada de gravar con el impuesto predial y la contribución por valorización a los concesionarios de bienes públicos, quienes no se favorecen con los frutos ni el mayor valor de dichos inmuebles, la Corte consideró que no estaba llamado a prosperar. Esto debido a que el Congreso puede válida y legítimamente imponer tanto el impuesto predial como la contribución de valorización a sujetos pasivos diferentes a los propietarios y poseedores. Es evidente que la situación de tenedores, propietarios, poseedores, usufructuarios u otro sujeto pasivo que decida gravar el legislador con estos impuestos, es igual, pues en todos ellos existe una relación entre el sujeto pasivo y el bien inmueble, lo que representa la fuente de dichos tributos. En otras palabras, en criterio de la Sala, la facultad de imponer un gravamen real como el predial o la valorización se sustenta de un lado, en un hecho objetivo que es la existencia del bien raíz y de otro; de otro, en un aspecto subjetivo referido al hecho generador, el cual se encuentra representado en la relación del sujeto con el predio. No existe por tanto, desconocimiento del principio de equidad como manifestación del principio de igualdad, en la medida en que está imponiendo el predial y la valorización teniendo en cuenta la existencia del bien, pero sin pretender imponer a los tenedores el hecho generador del dominio o la posesión sobre dicho bien.

4.5. Por último, en lo que respecta al cargo formulado con base en la presunta afectación de los principios de buena fe y confianza legítima, en razón de la modificación en las condiciones contractuales para los tenedores concesionarios, derivada de la aplicación de los mencionados tributos sobre la propiedad inmueble, la Corte reafirmó que en materia fiscal no es posible hablar de derechos adquiridos de los administrados, puesto que el legislador tiene la facultad de establecer modificaciones o de crear nuevos tributos por razones de política fiscal. El principio de confianza legítima representa un criterio orientador, que sin embargo, no puede limitar la actividad legislativa ni petrificar el régimen tributario, más aún cuando se ha demostrado que la norma cumple con los principios de legalidad, equidad y justicia tributaria, por lo cual no sería desproporcionado gravar a los tenedores de bienes de uso público a título de concesión. La Sala advirtió, en ese orden de ideas, que los argumentos de la demandante en materia de irretroactividad y confianza legítima, se basan en razones de

conveniencia cuyo análisis no corresponde al ejercicio del control de constitucionalidad.

5. Como se observa, las consideraciones planteadas por la Corte en la sentencia C-822/11, dan respuesta a los problemas jurídicos descritos en los fundamentos 3.1., 3.3 y 3.4. de esta sentencia. En efecto, las controversias que presentan las demandas acumuladas frente a la presunta violación del principio de legalidad, igualdad y equidad tributaria, son análogas a las formuladas por el ciudadano Salgar Vegalara, de modo que con base en los efectos de la cosa juzgada constitucional, la Sala debe estarse a lo resuelto en la citada decisión.

Idéntica conclusión se predica respecto de los cargos fundados en vicios de procedimiento legislativo, presentados por la ciudadana Escorcía Vargas. A este respecto, debe tenerse en cuenta que aunque la sentencia C-822/11 circunscribió la declaratoria de exequibilidad al aparte “En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión” contenida en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010, para la Sala es claro que el análisis efectuado sobre el procedimiento legislativo, fue llevado a cabo respecto de la constitucionalidad de la totalidad del artículo, de modo que no hay lugar a adoptar una decisión en diferente sentido, habida cuenta que la Corte se pronunció sobre esa materia en la mencionada sentencia. Sobre el particular, en dicha decisión se explicó lo siguiente:

“4.1.4.1. Con relación al cargo por la supuesta violación del artículo 157 superior, se encuentra probado que el proyecto de ley 124 de 2010 Cámara, 174 de 2010 Senado, fue tramitado con mensaje de urgencia por solicitud del Gobierno Nacional, razón por la cual se configura la excepción a la regla de los cuatro debates reglamentarios dispuesta en el artículo 163 constitucional y en el artículo 169 de la Ley 5ª de 1992. En este orden de ideas, el proyecto surtió los primeros debates en sesiones conjuntas de comisiones terceras de Cámara y Senado -gaceta 165 y 166 de 2011- y los dos debates a cargo de las plenarias de de las dos Cámaras- gacetas 80 y 213 de 20112-.

4.1.4.2. Así, el proyecto de ley 124 de 2010 Cámara, 174 de 2010 Senado cumplió todos los debates exigidos por el artículo 157 de la Constitución para su conversión en Ley. Ellos, además, se realizaron respetando el trámite legislativo en los términos establecidos por la Constitución y la Ley3, es decir realizando el aviso previo, incorporando los temas en el orden del día, verificando el quórum, debatiendo los artículos y preposiciones propuestas, realizando las votaciones por artículo o en bloque, y publicando en las gacetas del Congreso tanto las ponencias, como las actas de Plenaria y los textos definitivos aprobados en Comisión por cada cámara en Plenarias.

(...)

Por lo expuesto, se desvirtúa el primer cargo por vicios de forma esgrimido por la demandante relativo al desconocimiento del principio de consecutividad, ya que se realizaron los debates sucesivos al proyecto de ley, en la secuencia prescrita para las iniciativas legislativas con mensaje de urgencia, siguiendo las formalidades de trámite.

(...)

4.2.4.1. Si bien ni en el proyecto original presentado por el gobierno, ni en las ponencias para

primer debate, aparece el texto de la disposición demandada, durante el primer debate en las comisiones conjuntas se proponen nuevos artículos y se deja constancia en el acta de la necesidad de expedir normas sobre los impuestos territoriales, y más específicamente, sobre los sujetos pasivos del impuesto predial.

4.2.4.2. Como se anotó anteriormente, en la Sesión Conjunta de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y Senado de la República (Acta No 4 publicada en la Gaceta 166 de 2011), el Representante León Darío Ramírez Valencia hizo uso de la palabra, haciendo referencia a esta materia, resaltando la importancia de que en futuros debates se tratara el tema de “los impuestos territoriales y más exactamente de sujetos pasivos del predial”.

4.2.4.3. El haber puesto sobre la mesa la necesidad de discutir dichos temas en futuros debates, es suficiente para establecer que en este caso se respetó el principio de identidad flexible: se excluye con ello la hipótesis, sin duda inconstitucional, de que un tema enteramente nuevo y completamente ajeno al proceso de deliberación, fuera incorporado en sucesivas etapas del trámite legislativo. Precisamente la identidad flexible en el proceso de formación de las leyes refleja, como se anotó arriba, la voluntad de la Constitución de 1991 que hizo prevalecer el principio democrático, y en ese orden de ideas flexibilizó los criterios para el trámite de las leyes concediendo mayor libertad al Legislador representado en el Pleno de la Cámara correspondiente.

(...)

Por lo anterior, queda desvirtuado el cargo de forma contra el aparte del artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 relativo al desconocimiento del principio de identidad flexible, por constar en el acta del primer debate que el tema referido a los impuestos territoriales y a los sujetos pasivos de dichos impuestos, fue objeto de ilustración y materia de deliberación en la sesión de las comisiones conjuntas, no obstante dichas consideraciones no se hubieren plasmado en un artículo.

(...)

4.3.3.1. En relación al cargo por vulneración del principio de unidad temática, la Corte considera que, en este caso, dicho principio no ha sido desconocido por el legislador. En efecto, en reciente jurisprudencia⁴, la Corte consideró que la violación de la regla de unidad de materia se acreditará únicamente cuando se demuestre que el precepto no tiene ninguna relación de conexidad objetiva y razonable con la materia de la ley respectiva⁵, esto es, cuando “el precepto de que se trate se muestra totalmente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte”⁶. Así, el análisis debe estar orientado a identificar en primer lugar el alcance material o núcleo temático de la ley; en segundo lugar, determinar la proposición normativa que se considera ajena a esa temática; y por último, considerar si la norma objeto de análisis está relacionada con esa temática, a partir de los criterios de conexidad.

4.3.3.2. Desde los debates en las Comisiones Conjuntas de Cámara y Senado, se consideró la necesidad de incluir temas de orden territorial en la reforma tributaria. Por ejemplo en la Gaceta 166 de 2011, queda consignada una intervención en la que se señala la importancia de que se proporcionen a los entes territoriales las herramientas necesarias para que éstos

no dependan tanto del sistema general de participaciones; la aplicación de 4 por mil a los convenios interadministrativos que suscriben los entes territoriales y que ejecutan entidades de otro orden; la duda sobre si la deducción de 5% al contratista, la recibe la nación o las entidades territoriales; la propuesta para que en el marco de la reforma tributaria se establecieran mecanismos a los entes territoriales para que ellos mismos arbitren sus recursos y no dependan del Sistema General de Participaciones.

Como anota el Procurador en su intervención, a raíz de estas discusiones en las Comisiones se aprobaron los artículos 41 y 43 en relación con el recaudo por concepto de contribución especial producto de contratos de asociación suscritos entre entidades territoriales de diferente orden y su distribución en forma porcentual a los recursos aportados, y de otro lado, el tema del seguro obligatorio de accidentes de tránsito y la posibilidad de que los entes territoriales asignen a las compañías de seguro la calidad de agentes de retención del impuesto. Lo anterior quedó igualmente plasmado en los siguientes debates en lo que se incluye un artículo que autoriza a las entidades territoriales ahorradoras en el Fondo de Estabilización Petrolera para retirar hasta el 25 % del monto ahorrado para la inversión en vías de su jurisdicción.

Cabe resaltar que, ni siquiera el título de la ley “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad”, lleva a deducir que se trata de regular materias de orden exclusivamente nacional, y por lo mismo, no restringe de manera alguna la posibilidad de abarcar disposiciones que hagan alusión a temas territoriales. Una lectura completa de la ley demuestra la existencia de varios artículos que hacen referencia a temas territoriales: el artículo 9 de la Ley que delega al Ministerio de Minas y Energía la distribución del combustible con algunas exenciones tributarias en departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera; el artículo 39 de la Ley que adiciona al artículo 6º de la Ley 1106 de 2006 en relación con el recaudo por concepto de contribución especial de los contratos que se ejecuten a través de convenios entre entidades del orden nacional y/o territorial; el artículo 44 para fomentar la competitividad en el departamento de Arauca; el artículo 46 en el que se establecen condiciones especiales para el pago de impuestos, tasas y contribuciones, y se dispone específicamente que las autoridades territoriales podrán adoptarlas en sus correspondientes estatutos; el artículo 51 que elimina el parágrafo 130 de la Ley 488 de 1998 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones Fiscales de las entidades Territoriales”; el artículo 53 sobre la contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones; el artículo 69 relativo a la determinación oficial de los tributos distritales por el sistema de facturación; el artículo 60 que regula el carácter real del impuesto predial unificado estableciendo que recae sobre bienes raíces y que el municipio podrá perseguir el inmueble sea quien fuere el que lo posea.

(...)

De lo anterior, se desprende que la ley considerada globalmente, sí hizo referencia a temas territoriales, regulando también aspectos tributarios no exclusivamente de orden nacional. Por lo anterior, la disposición demandada guarda conexidad con el contenido general de la Ley, desvirtuando el cargo por desconocimiento del principio de unidad de materia.”

Del aparte transcrito, está suficientemente acreditado que la Corte avaló la constitucionalidad del trámite legislativo de la artículo demandado, en lo que respecta a su compatibilidad con los principios de consecutividad, identidad flexible y unidad de materia. Por ende, la norma resulta exequible por tales aspectos.

6. Con todo, la Corte advierte que los efectos de cosa juzgada constitucional no se predicán en relación con el cargo descrito en el fundamento jurídico 3.2., relativo al presunto desconocimiento, por parte de la norma acusada, del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales, en lo que respecta a la imposición de tributos sobre la propiedad inmueble. Aunque, como se explicará posteriormente, la sentencia C-822/11 hace algunas referencias a este respecto, el cargo no fue tratado de manera autónoma, debido a que no fue propuesto en la demanda de inconstitucionalidad formulada en esa oportunidad. Por lo tanto, corresponde a la Corte resolver dicho cargo en la presente decisión.

Para ello, la Sala adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, recapitulará el precedente constitucional sobre la articulación entre la facultad del Congreso de regular la materia tributaria y el grado de autonomía mencionado. En este apartado hará especial énfasis en aquellas sentencias que han tratado normas legales que regulan aspectos propios del impuesto predial y de la contribución por valorización. Luego, en segundo término y a partir de las reglas jurisprudenciales que se deriven del análisis anterior, la Corte resolverá el cargo propuesto.

Delimitación de las competencias del Congreso en materia de gravámenes a la propiedad inmueble. Reiteración de jurisprudencia

7. La descentralización administrativa y la concesión de autonomía a las entidades territoriales son aspectos que, sin duda, son estructurales para el modelo de Estado adoptado por la Constitución (Art. 1º C.P.) Es por ello que concurren diversas normas de la Carta Política que disponen distintos mecanismos dirigidos a evitar que esos rasgos no se tornen en simples referencias nominales, sino que antes bien, prefiguren materialmente la articulación entre el ámbito nacional y local, en lo que respecta al ejercicio del poder político.

Frente al asunto objeto de debate en esta decisión, conviene concentrarse en lo relativo al grado de autonomía que reconoce la Constitución a las entidades territoriales en asuntos de naturaleza fiscal. A este respecto, ese ordenamiento parte de la premisa que la descentralización y la autonomía mencionadas no serían nada más que meras fórmulas retóricas, si no se confiriera a las entidades territoriales unas fuentes estables e identificables para el financiamiento de las competencias que, de manera correlativa, les adscribe la Constitución y la ley. Es en este orden de ideas que el artículo 287 C.P. prescribe que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites previstos en la Constitución y la ley, reconociéndoles los derechos a (i) gobernarse por sus autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que le correspondan, (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales.

Otras disposiciones constitucionales son expresas en la concesión de recursos fiscales propios de las entidades territoriales. Así, prescripción que resulta nodal para afrontar el

problema jurídico de la referencia, el artículo 317 C.P. señala que solo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble. Empero, lo que posteriormente será objeto de análisis separado, el mismo precepto constitucional determina que esa potestad exclusiva de los municipios no es óbice para que (i) otras entidades impongan la contribución por valorización frente a dicha propiedad; o (ii) que el legislador esté investido de la potestad de destinar, mediante ley, un porcentaje de esos 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.

En consonancia con esta previsión, el artículo 294 C.P. prohíbe que la ley conceda exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

8. A partir de estas previsiones constitucionales, la jurisprudencia de la Corte ha construido una doctrina comprehensiva acerca de las fuentes de ingreso fiscal de las entidades territoriales, basada en la distinción entre recursos endógenos y exógenos a dichos entes. En síntesis, ese precedente señala que la Constitución distingue entre ingresos propios de las entidades territoriales, como sucede con el impuesto predial, respecto de los cuales el Estado central tiene un campo de acción reducido y, en especial, se encuentra impedido para prever una destinación distinta que el uso en dichas entidades territoriales. En cambio, los recursos nacionales, respecto de los cuales tienen derecho de participación las entidades territoriales, son de carácter exógeno, razón por la cual el legislador tiene un mayor margen para su regulación, con base en sus competencias constitucionales en materia fiscal.

9. La distinción entre recursos endógenos y exógenos a las entidades territoriales muestra, a su vez, una evidente tensión entre las facultades concurrentes para la determinación legal de los tributos. Ello es así si se advierte que el Estado colombiano tiene carácter unitario (Art. 1º C.P.), lo que implica que sus componentes no tienen un régimen de autonomía asimilable a la de los sistemas políticos federales. Esto se comprueba a partir de la competencia general que la Constitución adscribe al Congreso para fijar la política fiscal y tributaria del Estado (Art. 150 C.P., numerales 11 y 12), disposición que permite inferir válidamente que la capacidad de configuración legislativa en la materia no se restringe al ámbito nacional, sino que también se extiende a la regulación del poder fiscal derivado que ostentan los organismos de representación política de las entidades territoriales. Esto a su vez se reafirma al considerar cómo la Carta Política confiere a las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales la facultad de decretar los tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones, pero en todo caso sujeta en su ejercicio de conformidad con la ley (Arts. 300-4 y 313-4 C.P.).¹⁰

Esta tensión ha sido objeto de análisis reiterado en la jurisprudencia constitucional, la cual ha fijado las siguientes reglas de decisión, que tienen por objeto armonizar las competencias en materia tributaria entre la Nación y las entidades territoriales:

9.1. Las entidades territoriales, aunque tienen derechos análogos a los de propiedad privada en relación con sus recursos endógenos, carecen de soberanía fiscal. Esto quiere decir que el legislador, de acuerdo con sus competencias constitucionales, tiene la facultad de regular

los aspectos generales de estos ingresos, disposiciones que sirven de marco para la producción normativa, esta sí específica, de la que se encargan las asambleas y concejos.

Esta conclusión es formulada por la jurisprudencia constitucional desde sus precedentes más tempranos, como lo indica la sentencia C-467/93, que precisamente en el marco del control de constitucionalidad de una ley que prevé aspectos propios del impuesto predial, señaló que “[d]entro del reconocimiento de autonomía que la Constitución les otorga a los municipios en diferentes campos, en materia impositiva éstos no cuentan con una soberanía tributaria para efectos de creación de impuestos, ya que dicha facultad se encuentra limitada o subordinada no sólo a la Constitución sino también a la ley, tal como lo ha expresado esta Corporación. (Ver sentencia C-04, enero 14-93, Ponente Dr. Ciro Angarita Barón.) Sin embargo no se puede desconocer su total autonomía en lo que se refiere a la administración, manejo y utilización de los recursos tributarios que recauden por concepto de impuestos directos e indirectos.”

9.2. Con base en la premisa anterior, se tiene entonces que para que los órganos de representación popular de las entidades territoriales puedan regular sus fuentes tributarias endógenas, debe existir una ley que (i) faculte a dichos entes para la imposición del impuesto territorial correspondiente; y (ii) determine los lineamientos generales que deben tener en cuenta dichos órganos de representación para la determinación de los elementos esenciales y específico del tributo. De esta manera se preserva la competencia del legislador para fijar la política fiscal y tributaria y, a su vez, resulta garantizada la vigencia del grado de autonomía que la Constitución confiere, en materia fiscal, a las entidades territoriales.

Sobre el particular, la sentencia C-944/03 recapituló el precedente existente en materia de la autonomía normativa de los entes locales para la regulación del impuesto predial, y a partir de ese análisis concluyó que “... el legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales “gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, según el artículo 362 de la Carta, en armonía con el contenido del artículo 317 de la Constitución, en cuanto señala que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.” || Esta clara diferenciación sobre lo que hace parte de las facultades del legislador y lo que rebasa estas facultades en materia impositiva municipal, encuadra en el marco trazado por la Constitución sobre el concepto de autonomía de las entidades territoriales, que no es absoluta ni siquiera cuando se trata de asuntos fiscales.”

9.3. La anterior cita jurisprudencial pone en evidencia el tercer criterio aplicable a la materia. La limitación constitucional a la actividad del legislador frente a la regulación de los impuestos de las entidades territoriales, se concentra en determinadas prohibiciones, a saber (i) regular aspectos particulares del tributo y, específicamente su administración y recaudo; y en especial (ii) disponer sobre su destinación, salvo en el caso previsto en el artículo 362 C.P. Esto último habida consideración que la Constitución, como se ha explicado, confiere a las

entidades territoriales derecho de propiedad de esos recursos, según lo ha explicado la jurisprudencia que interpreta el artículo 287-3 C.P.

A este respecto, la sentencia C-467/93, ya reseñada, insiste en que “[l]a Carta Política les reconoce de manera exclusiva a tales entes territoriales la facultad de gravar la propiedad inmueble, con excepción de la contribución de valorización, la que puede ser impuesta por otras entidades, tal y como lo ordena el artículo 317 que textualmente reza: “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización”. Dicha renta municipal al igual que los demás impuestos municipales, como se ha reiterado, goza de protección constitucional, de manera que la ley no puede conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni efectuar recortes en relación con el impuesto predial.”.

10. Los anteriores criterios han sido uniformemente aplicados por la jurisprudencia constitucional, con el fin de resolver demandas contra normas legales que han sido acusadas de desconocer el grado de autonomía que tienen las entidades territoriales en materia de establecimiento del impuesto predial.

10.1. El primer caso que debe analizarse está contenido en la sentencia C-467/93, la cual declaró la constitucionalidad de algunas normas contenidas en las Leyes 75 de 1986 y 44 de 1990, que regulan el impuesto predial. Esta sentencia fue expresa en mostrar cómo las entidades territoriales carecen de soberanía fiscal y, en cambio, son habilitadas por el legislador para la fijación de tributos, como sucede con el impuesto predial, acto jurídico luego del cual adquieren la potestad de regular los aspectos particulares del tributo. Sobre el particular, el fallo en comento, que configura doctrina invariable dentro de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, indica que “... para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa que autorice su creación, la que como es obvio debe adecuarse a la preceptiva constitucional. Una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en general de acuerdo con una política preconcebida, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, en esta última hipótesis salvo el caso de guerra exterior. || Decretado el impuesto en favor de los municipios, se convierte en renta de carácter municipal de su propiedad exclusiva, con las mismas prerrogativas de que goza la propiedad de los particulares y cuya distribución y utilización, como se anotó, únicamente le compete al municipio, lo que en verdad constituye una garantía para el manejo autónomo de los recursos propios.”

Es desde esta perspectiva que se debe comprender el ámbito de autonomía de las entidades territoriales respecto de la fijación del impuesto predial. Así, la sentencia estudiada prevé que “[l]a Carta Política les reconoce de manera exclusiva a tales entes territoriales la facultad de gravar la propiedad inmueble, con excepción de la contribución de valorización, la que puede ser impuesta por otras entidades, tal y como lo ordena el artículo 317 que textualmente reza: “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización”. Dicha renta municipal al igual que los demás impuestos municipales, como se ha reiterado, goza de

protección constitucional, de manera que la ley no puede conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni efectuar recortes en relación con el impuesto predial.”

10.2. Similares consideraciones fueron realizadas en la sentencia C-183/03, citada por el demandante Salgar Vegalara y varios de los intervinientes. En esa ocasión se estudió la constitucionalidad del artículo 6º de la Ley 768/02, norma que faculta a las entidades territoriales a exigir el pago del impuesto predial a “las construcciones, edificaciones, o cualquier tipo de mejora”, sobre bienes de dominio público, en los distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. Aunque en ese caso el problema jurídico era relativo a si dicha norma resultaba compatible con el naturaleza inalienable e imprescriptible de los bienes de uso público, en todo caso la Corte señaló que la disposición era predicado de la válida competencia del legislador para regular, de manera general, aspectos propios de los tributos que, como el impuesto predial, son de propiedad de las entidades territoriales.

La sentencia C-183/03, sobre el particular, señaló de manera consonante al fallo anteriormente analizado, que “[e]l principio de representación popular en materia tributaria, se traduce en que solamente las corporaciones de representación popular pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales, por ello el artículo 338 de la Constitución establece que “solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”. Así mismo, la Carta Política confiere a los departamentos y a los municipios la facultad de establecer impuestos de conformidad con la ley (arts. 300-4 y 313-4 C.P.); adicionalmente otorga a los municipios la facultad exclusiva de gravar la propiedad inmueble, sin perjuicio de la contribución de valorización (art. 317 C.P.). || Es importante recordar que el órgano legislativo tiene la facultad de crear impuestos de orden nacional, evento en el cual la ley debe definir los elementos que conforman la obligación tributaria. No obstante, tratándose de tributos de orden territorial, la ley puede autorizar su creación, caso en el cual las corporaciones correspondientes de representación popular pueden desarrollar el tributo autorizado por la ley, circunstancia que armoniza con lo dispuesto por el artículo 338 superior, en el cual se ordena la predeterminación del tributo, sin que ello signifique que la fijación de sus elementos sea facultad exclusiva del legislador, como quiera que la norma superior citada específicamente habla de las ordenanzas y los acuerdos¹¹. || Ahora bien, el impuesto predial es un gravamen de orden municipal según lo establece la misma Carta Política en su artículo 317 al preceptuar que “Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble...”. Ello significa que por mandato constitucional los municipios están facultados para gravar la propiedad inmueble, a través de sus concejos municipales o distritales. || Si bien resulta cierto que los bienes de uso público no están gravados con el impuesto predial y complementario, por cuanto se trata de un impuesto que recae sobre la propiedad raíz, el legislador por razones de política fiscal, reconociendo una situación de hecho, consideró que en los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, cuya creación se llevó a cabo directamente por el constituyente¹², los concejos distritales pudieran gravar con dicho impuesto las construcciones, edificaciones y cualquier otro tipo de mejoras que realicen los particulares sobre bienes de uso público, teniendo en cuenta que se trata de inmuebles por adhesión permanente. En tal virtud, mientras se encuentren “en manos de particulares” y ellos los estén aprovechando económicamente, hasta tanto no vuelvan al dominio del Estado bien por el vencimiento de los términos señalados en las autorizaciones legalmente otorgadas, o mientras el Estado logra la restitución de dichos bienes en caso de que se

encuentren en manos de particulares en forma ilegal o irregular, no contraría la Carta Política que el Congreso considere como predios objeto de gravamen esas construcciones, edificaciones o mejoras a que se refiere la norma acusada.”

10.3. Por último, esta regla es replicada en la decisión C-944/03. En este caso, se analizó la exequibilidad del artículo 16 de la Ley 675 de 2001, que en materia de propiedad horizontal determina algunas reglas respecto al cobro del impuesto predial en inmuebles amparados en ese régimen. La Corte, para resolver el cargo relacionado con la violación de la autonomía de las entidades territoriales, reiteró las reglas anteriormente expuestas, para concluir que el precepto demandado hacía parte del ámbito de regulación adscrito por la Constitución al legislador en relación con los tributos de índole territorial. Para sustentar esta conclusión, la Sala previó en esa oportunidad que “[e]n conclusión: el legislador está facultado por la Constitución para fijar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales en el ejercicio de la atribución impositiva del impuesto predial, con el fin de evitar, por ejemplo, eventos de doble tributación, o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio objeto del gravamen, lo que resquebraja el concepto de República Unitaria, que es uno de los principios fundamentales en la Constitución, según el artículo 1º de la Carta. Lo que no le está permitido al legislador es fijar la tasa impositiva, la administración, el recaudo o el control del mismo, pues, los impuestos de las entidades territoriales “gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, según el artículo 362 de la Carta, en armonía con el contenido del artículo 317 de la Constitución, en cuanto señala que “sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble.” || Esta clara diferenciación sobre lo que hace parte de las facultades del legislador y lo que rebasa estas facultades en materia impositiva municipal, encuadra en el marco trazado por la Constitución sobre el concepto de autonomía de las entidades territoriales, que no es absoluta ni siquiera cuando se trata de asuntos fiscales.”

11. A partir de las consideraciones expuestas, se tiene que el legislador está investido de la facultad de decretar y regular aspectos generales de los impuestos de las entidades territoriales, entre ellos el impuesto predial. Una vez se ha adelantado esa labor de determinación normativa, la renta ingresa al patrimonio de las entidades territoriales, encontrándosele vedado al Congreso desconocer esa propiedad, a través de la consagración de exenciones, tratos preferenciales o destinaciones al erario nacional, salvo en el caso de guerra exterior.

Ahora bien, es importante también indicar que, de conformidad con lo previsto en el artículo 317 C.P., la contribución por valorización es un ingreso fiscal que puede ser impuesto por entidades diferentes a los municipios, de manera que no le resultan aplicables las reglas, antes explicadas, de delimitación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Antes bien, en ese caso puntual el legislador se encuentra facultado para regular la materia bajo un concepto de amplia libertad de configuración normativa, merced lo previsto en el artículo 150-12 C.P.

Así, en la sentencia C-495/98, la Corte explicó cómo “[l]a contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que está 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.”¹³

Solución del cargo propuesto

12. Para el demandante Salgar Vegalara, el aparte acusado es contrario a la autonomía de las entidades territoriales, en tanto delimita un sujeto activo del impuesto predial y la contribución por valorización, asunto que en su criterio es privativo de los órganos de representación popular de las entidades territoriales, en los términos del artículo 317 C.P.

Para resolver este asunto y conforme a las reglas jurisprudenciales antes expuestas, la Corte debe partir de la definición del contenido y alcance de la expresión acusada, a efectos de determinar si es viable prodigarle las implicaciones que identifica el actor. A este respecto, la Sala encuentra que mediante la norma el legislador crea un nuevo responsable del pago del impuesto predial y la contribución por valorización, relativo a los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión. Como se observa, la norma se comprende como una autorización para que las entidades territoriales impongan, en ejercicio de sus competencias, el gravamen de impuesto predial a dichos concesionarios. De otro lado, en lo que respecta a la contribución por valorización, como se explicó en la sentencia C-822/11, la norma acusada se encuadra dentro de la competencia del legislador para prever ese ingreso fiscal que, se insiste, puede ser decretado por entidades distintas a los municipios, según la fórmula adoptada por el Constituyente en el artículo 317 Superior.

Como se observa, la norma acusada es una expresión válida de la competencia del legislador respecto de los tributos predicables de la propiedad inmueble, puesto que se limita a facultad al legislador para disponer un nuevo responsable del tributo. Además, el precepto no incurre en ninguna de las prohibiciones que sobre esos ingresos fiscales dispone la Constitución, en tanto (i) no regula aspectos específicos sobre la distribución, administración y recaudo del tributo; y (ii) en modo alguno afecta la destinación del impuesto, puesto que ni prevé tratamientos diferenciales ni exenciones sobre el mismo, así como tampoco lo traslada a fines distintos que el ingreso al patrimonio de los municipios.

En consecuencia, la Corte concluye que la norma acusada es compatible con el grado de autonomía que la Constitución dispone a favor de las entidades territoriales y, a su vez, no presenta afectación a los ingresos fiscales de que estas son titulares. Por lo tanto, declarará la exequibilidad del precepto, por el cargo allí analizado.

En mérito de lo expuesto, 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-822 del 2 de noviembre de 2011, declaró exequible la expresión “En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión” contenida en el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.”.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 54 de la Ley 1430 de 2010 “por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad.”, por los cargos analizados en esta sentencia.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

Ausente en comisión

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado (P)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

1 Corte Constitucional, sentencia C-1052/01.

2 La Gaceta 213 de 2011, al ser un documento público de libre circulación y consulta, se obtuvo de la página web de la Secretaría del Senado <http://www.secretariasenado.gov.co/gacetadelcongreso.htm>

3 Según la sentencia C-473 de 2004, los requisitos de trámite previstos en la Constitución en los artículos 145, 146, 157 y 160 consisten: “En primer lugar, el número mínimo de congresistas que deben estar presentes para iniciar la deliberación de cualquier asunto, así como para adoptar decisiones (Artículo 145, CP). En segundo lugar, la mayoría necesaria para adoptar decisiones en la respectiva corporación que, salvo que la Constitución exija una mayoría especial, debe ser la mayoría de los votos de los asistentes (Artículo 146, CP). En tercer lugar, el carácter imperativo de los debates en las comisiones y en las plenarias, sin los cuales ningún proyecto puede llegar a ser ley (Artículo 157, CP). En cuarto lugar, la necesaria publicidad de lo que va a ser sometido a debate como presupuesto mínimo para garantizar la participación efectiva de los congresistas (Artículo 157, CP). En quinto lugar, el período mínimo que debe mediar entre debates como garantía de que la decisión del Congreso sobre el proyecto de ley es producto de una reflexión ponderada (Artículo 160, CP). Y en sexto lugar, la votación de lo discutido como finalización del debate (Artículo 157, CP)”.

4 C-490 de 2011

5 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-832/06.

6 Cfr. Corte Constitucional, sentencias C-501/01, C-714/01, C-1025/01 y C-809/07, entre otras.

7 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-720/99, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 *Ibidem*.

9 Corte Constitucional, sentencia C-925/06.

10 La misma jurisprudencia identifica, a su vez, los criterios para el reconocimiento de un ingreso fiscal como endógeno o exógeno. A este respecto, la mencionada sentencia C-925/06 señala, a partir de la recopilación de argumentos fijados en fallos precedentes, que “[c]onforme el criterio formal la renta pertenecerá a la entidad territorial cuando así lo haya dispuesto la ley que crea o autoriza el respectivo tributo. Ante el silencio del legislador sobre la titularidad del tributo, la Corte ha dispuesto la necesidad de utilizar otros dispositivos para determinar la naturaleza de la fuente de financiación, definidos como los criterios orgánico y material.]] De acuerdo con el criterio orgánico el tributo corresponderá a un recurso propio de las entidades territoriales, si para perfeccionarlo “es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional.” Como lo ha reafirmado la doctrina constitucional en comentario, “en la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar

el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad.” || Ante la posibilidad que los criterios formal y orgánico resulten insuficientes para determinar la naturaleza del tributo, esta Corporación ha previsto la aplicación del criterio material. Según este parámetro, la fuente de financiación tendrá carácter endógeno cuando las rentas que ingresan en el patrimonio de la entidad territorial “se recaudan integralmente en su jurisdicción y se destinan a sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que exista algún elemento sustantivo - como, sería por ejemplo, la movilidad interjurisdiccional de alguno de sus elementos - que sirva para señalar que se trata de una renta nacional.” || Por último, la Corte ha fijado reglas definidas sobre la forma de dirimir los conflictos en la aplicación de los criterios expuestos. En ese sentido, para la definición del tributo deberá darse prelación al derecho sustancial sobre las manifestaciones formales expresadas por el legislador. Así, en casos de controversia, el factor definitorio será el criterio orgánico, de manera tal que aunque el legislador haya previsto que determinada renta es de carácter nacional (criterio formal), se comprenderá como fuente de financiación endógena de las entidades territoriales si “(1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal - criterio orgánico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación.””

11 Cfr. C-004/93, C-084/95, C-987/99

12 Actos Legislativos No. 1 de 1987, No. 3 de 1989 y No.1 de 1993, respectivamente. En relación con la creación de estos distritos especiales, la Corte Constitucional se pronunció al respecto al analizar la constitucionalidad de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 22/99 Senado y No.06/00 Cámara “Por el cual se adopta el régimen político, administrativo y fiscal de los distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico e Santa Marta”, en sentencias C-063/02 y C-481/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

13 Esta posición jurisprudencial es reiterada, a su vez, en las sentencias C-155/03 y C-525/03.