

Sentencia T-700/03

IGLESIA PENTECOSTAL-Exención tributaria

IGLESIA PENTECOSTAL E IMPUESTO PREDIAL-Procedencia de la tutela para exención por inexistencia de otros medios de defensa judicial

LEGITIMACION POR ACTIVA EN TUTELA-Ministro de iglesia cristiana pentecostal puede ser en el orden territorial o municipal/DERECHO A LA IGUALDAD DE CONFESIONES RELIGIOSAS E IGLESIAS

En la medida en que la libertad religiosa comprende también la protección de las colectividades e instituciones mediante las cuales se ejerce dicha libertad, estas instituciones también deben gozar de iguales derechos. Sólo así puede garantizarse que el Estado mantenga su carácter laico, pues si se permitiera al Estado privilegiar unas confesiones por encima de otras, se estaría limitando la libertad del individuo para elegir autónomamente su propio credo. En el presente caso el demandante pretende obtener protección para esta forma de igualdad colectiva entre congregaciones religiosas. Su pretensión no va encaminada a obtener una exención que le haya sido negada, ni a impedir que otras personas o el Estado interfieran en su derecho a profesar su fe. Lo que pretende es que la iglesia de la cual es él ministro reciba el mismo trato tributario que las demás. Esto llevaría a pensar que si su interés es el de proteger a un sujeto colectivo, él mismo debe tener su representación, para poder actuar a su nombre. Si el ministro que interpone la acción de tutela representa a la Iglesia Pentecostal en el orden territorial o municipal, esta sola condición es suficiente para darle legitimidad activa en el presente caso.

DERECHO A LA IGUALDAD DE CONFESIONES RELIGIOSAS E IGLESIAS-Tratamiento tributario

En el presente caso es indiscutible que el Concejo Municipal le otorgó un trato desigual a la Iglesia Pentecostal, frente al que le dio a la Iglesia Católica. Para establecer si este trato desigual constituye una vulneración del derecho a la igualdad de la primera, es necesario establecer si la diferencia establecida entre las dos iglesias es proporcional. Esta Corporación ha sostenido que esta metodología combinada resulta adecuada para analizar las medidas en que el Estado establece una diferencia entre las personas. En particular, porque permite identificar las diferentes etapas del juicio (proporcionalidad), y utilizar diferentes niveles de

análisis dependiendo del caso (juicio de igualdad). la exención diferencial del impuesto predial afecta la profesión del culto en condiciones de igualdad entre las distintas iglesias. Ello es así, pues el culto requiere un lugar de profesión, llámese a éste templo, iglesia, capilla, etc. Dentro de la práctica religiosa, el templo es el lugar de reunión de los fieles, y en esa medida es una condición necesaria para el ejercicio colectivo del culto, aspecto éste que se encuentra explícitamente protegido por el artículo 19 de la Constitución. Al gravarse la propiedad sobre los lugares de culto se está afectando la posibilidad que tienen quienes lo profesan de difundirlo, y de sus fieles para practicar los ritos. Esta afectación, por supuesto, está permitida por el ordenamiento jurídico, en la medida en que tiene como propósito atender los gastos del Estado, permitiéndole cumplir sus cometidos. En esa medida, las exenciones de las cargas tributarias que recaen sobre los lugares de culto son incentivos para la profesión de las creencias religiosas de las respectivas iglesias.

JUICIO DE IGUALDAD-Cuando debe efectuarse

Al aplicar este test integrado, el rigor del juicio de razonabilidad, adecuación y proporcionalidad strictu sensu, dependerá de las circunstancias del caso. En concreto, la Corte ha sostenido que el juicio estricto de igualdad debe efectuarse cuando: 1) se limite el ejercicio de un derecho constitucional a un grupo social determinado; 2) el Estado acude a un criterio de diferenciación prohibido o sospechoso; 3) la Carta impone explícitamente un tratamiento igualitario en relación con determinado bien, carga o servicio y; 4) se afecte a poblaciones que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.

JUICIO DE IGUALDAD EN MATERIA TRIBUTARIA

El sólo tratamiento tributario diferencial a un grupo determinado de personas, por sí mismo, no justifica la aplicación de un juicio estricto de igualdad. Esta flexibilidad es acorde con el artículo 363 de la Constitución, que consagra la equidad, la progresividad y la eficiencia como principios aplicables al sistema tributario como un todo, y no a un tributo en particular. Por lo tanto, para que un tratamiento tributario diferente justifique un juicio estricto de igualdad, es necesario que la limitación diferencial del derecho de propiedad afecte de manera importante la efectividad de otro derecho o principio que tengan carácter fundamental.

LIBERTAD DE CULTOS-Afectación por imposición de cargas tributarias diferentes

Cuando las cargas e incentivos se distribuyen de manera diferencial entre las distintas iglesias, se está afectando su libertad para difundir el culto en condiciones de igualdad. En particular, si se tiene en cuenta que las exenciones tributarias sobre los inmuebles donde se profesa el culto constituyen incentivos a la práctica del rito, y éste es un elemento que por definición, hace parte de una práctica religiosa comunitaria. Como consecuencia del tratamiento diferencial, unas confesiones religiosas se verían obligadas a dejar de profesar su fe y a dejar de efectuar sus ritos en determinadas partes del territorio, o a hacerlo en condiciones más gravosas, mientras que a otras se las estaría incentivando a hacerlo. Esto traería como consecuencia que unas iglesias pueden aumentar la difusión de sus credos en un determinado territorio, mientras otras no podrían hacerlo en ese mismo lugar. De asumirse con ligereza esta posibilidad, se podría llegar al punto en el cual la libertad religiosa, como facultad para difundir una determinada creencia y practicar sus ritos sin la injerencia del Estado, se convertiría en un mero enunciado formal, mientras que para otras estaría garantizada, en virtud de la exención. Al imponer cargas tributarias diferenciales sobre los lugares de culto, se está afectando el ejercicio del derecho a difundir colectivamente la religión en condiciones de igualdad, dentro de determinado territorio. Por lo tanto, la limitación del derecho de propiedad, producto de una medida tributaria aplicada diferencialmente, no sólo afecta el derecho de propiedad, sino el derecho de difundir libremente la religión, y de hacerlo en condiciones de igualdad. En esa medida, además de la utilización de un criterio sospechoso, la afectación de un derecho fundamental como la libertad religiosa, y del principio de igualdad en las condiciones de profesión de los distintos credos, son razones que justifican la aplicación de un juicio estricto de igualdad en el presente caso.

DERECHO A LA IGUALDAD-Falta de razonabilidad en trato tributario diferente

La falta de razonabilidad del trato tributario diferente entre la Iglesia Pentecostal y la Iglesia Católica constituye un fundamento suficiente para constatar que el Concejo de San Joaquín vulneró el derecho a la igualdad entre confesiones religiosas. En esa medida, en virtud de la sola falta de razonabilidad, habría lugar a conceder la presente acción para proteger los derechos vulnerados.

Asunto: Acción de tutela interpuesta por José Antonio Ochoa Angarita contra el Concejo Municipal de San Joaquín (Santander)

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Presidente, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Joaquín (Santander).

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El señor José Antonio Ochoa Angarita, en calidad de Pastor de la Iglesia de Dios Pentecostal Movimiento Internacional del municipio de San Joaquín, en adelante Iglesia de Dios Pentecostal, solicita la protección de los derechos a la igualdad y a la libertad de cultos, presuntamente vulnerados por el Concejo demandado, al no exonerar del pago del impuesto predial a dicha iglesia sobre un bien de su propiedad.

2. Hechos

2.1 El 27 de marzo de 2002, el párroco católico del municipio de San Joaquín solicitó al presidente del Concejo de dicho municipio que exonerara del pago del impuesto predial correspondiente a los años 1999, 2000, 2001, 2002, en relación con diversos inmuebles de propiedad de la Iglesia Católica. Del mismo modo, había solicitado la exoneración de dicho impuesto para el año 1998. Todas las solicitudes, con fundamento en la Ley 20 de 1974 “Por la cual se aprueba El Concordato y Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede, suscrito en Bogotá el 12 de julio de 1973”.

2.2 En el mismo sentido, un pastor de la Iglesia Pentecostal, solicitó la exoneración del impuesto predial de un inmueble de propiedad de ésta al presidente del Concejo de San

Joaquín. Ante dicha petición, el presidente del Concejo Municipal respondió que tan pronto como las escrituras del inmueble estuvieran a nombre de la Iglesia, el Concejo procedería a exonerarla del impuesto (oficio N° 032 PHV).

2.3 En sesión de julio 16 de 2002, el Concejo Municipal decidió exonerar del impuesto predial a la parroquia de la Iglesia Católica.

2.4 Una vez hecho el traspaso de la propiedad del inmueble respecto del cual se había hecho la solicitud de exoneración del impuesto predial, el Concejo negó la exoneración del impuesto predial a la Iglesia Pentecostal en sesión ordinaria del 1º de noviembre (proyecto de acuerdo No. 002/02).

3. Fundamento de la acción

Para el actor, la determinación de exonerar de los impuestos prediales a la Parroquia de San Joaquín, vulnera no solamente los artículos 13 y 19 Superiores, sino también el Régimen Jurídico de la Administración Municipal por cuanto no se cumplieron los requisitos para que un proyecto sea Acuerdo Municipal, consagrados en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

Sostiene que los Concejos Municipales son autónomos para tomar sus decisiones. Sin embargo, ninguna autoridad del Estado está facultada para discriminar a las personas por motivo de sus convicciones religiosas, como lo está haciendo el Concejo Municipal de San Joaquín, al exonerar del pago de todos los impuestos a la parroquia católica, pese a no presentarse Proyecto de Acuerdo al respecto, ni surtirse las discusiones dentro de los debates.

Resalta que en cambio el Proyecto de Acuerdo No. 002 por medio del cual se solicitaba la exoneración del pago de impuestos y contribuciones de carácter local a las propiedades de la Iglesia que representa, sí fue rechazado “sin razones jurídicas, morales ni de conveniencia”, contraviniéndose así los fallos proferidos por la Corte Constitucional en relación con este tema.

4. Respuesta de la entidad demandada

El presidente del Concejo Municipal de San Joaquín se opuso a las pretensiones de la demanda, alegando que en ningún momento se le ha otorgado un trato preferencial a la

Iglesia Católica sobre las demás iglesias, en particular, sobre la iglesia Pentecostal. Para el efecto afirma que la comunicación enviada por él al párroco de la iglesia Católica de dicha localidad no le informa la existencia de un acuerdo exonerándola del impuesto predial. Lo que manifiesta en dicha carta es la voluntad de exonerar a dicha Iglesia del impuesto predial. Sin embargo, para que esta exención se materialice es necesario que el proyecto de acuerdo sea firmado por el alcalde municipal, situación que todavía no se ha producido.

II. DECISION JUDICIAL QUE SE REvisa

El Juzgado Promiscuo Municipal de San Joaquín, mediante sentencia de diciembre 16 de 2002, concedió el amparo solicitado con base en las siguientes consideraciones:

Después de explicar en qué consiste el derecho a la igualdad, indica que en el caso sub examine el Concordato celebrado con la Iglesia Católica "(...) se extiende a todas las iglesias o credos y si en aquel se dice que en consideración a su peculiar finalidad se exceptúan de ser gravados los edificios destinados al culto y la casa cural en el caso específico de San Joaquín (...)" Así mismo señala que "no existe ni en el Concordato ni en la Constitución una sola disposición que habilite al Gobierno Nacional o local para establecer un tratamiento fiscal diverso entre las congregaciones religiosas que tengan reconocimiento y personería jurídica."

Advierte, que pese a lo anterior, el Concejo Municipal resolvió exonerar a la Parroquia de San Joaquín del impuesto predial sobre bienes de su propiedad. En cambio, dispuso cobrarlo a la Iglesia de Dios Pentecostal, no obstante encontrarse en la misma situación de la Iglesia Católica, incurriendo así en un trato discriminatorio. A juicio del Despacho, el criterio utilizado por el Concejo para establecer el trato diferenciado es de aquellos que la Constitución, prima facie prohíbe. Indica que "(...) el artículo 13 de la Carta como lo dice la Corte contiene un catálogo abierto o enunciativo de criterios que, en principio, no pueden ser utilizados para establecer diferenciaciones. Uno de ellos es la religión y se consagra categóricamente el derecho a no ser discriminado por esto." Por las anteriores consideraciones, el juez de tutela concluye que la medida que aplicó el Concejo, vulnera lo dispuesto en los artículos 13 y 19 de la Carta y desconoció las normas consagradas en la Ley 136 de 1994, relacionadas con la creación de acuerdos municipales.

En consecuencia, el a quo, ordenó al Concejo Municipal de San Joaquín, que aplicara

igualmente la carga o el beneficio de exención al impuesto predial sobre los bienes de la Iglesia de Dios Pentecostal. Así mismo, dispuso que se elaborara el Acuerdo Municipal dando cumplimiento en todas sus partes a la Constitución y la ley y se discutiera en la próxima Sesión a llevarse a cabo. También ordenó “suspender el cobro y pago del impuesto predial del inmueble donde funciona la Iglesia de Dios Pentecostal, mientras que el Concejo Municipal resuelve en igualdad el cobro o la exención del impuesto.”

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala de Revisión, para revisar la sentencias proferidas dentro de los procesos de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela

2.1 Inexistencia de otros medios de defensa judicial para proteger los derechos fundamentales invocados

Conforme lo establece el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 6º y 8º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela no resulta procedente cuando exista otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Con todo, dicha acción procede cuando los mecanismos de defensa que prima facie se presenten como principales no permitan proteger los derechos fundamentales de manera eficaz e integral. Para evaluar la eficacia y el carácter integral de la protección, el juez de tutela debe atender las circunstancias concretas en que se encuentra el demandante.

En el presente caso, el demandante considera vulnerado sus derechos a la igualdad y a la libertad religiosa, por la actuación del Concejo Municipal de San Joaquín, al otorgar mediante acuerdo, una exención tributaria a la Iglesia Católica y negarla respecto de la Iglesia Pentecostal. Tratándose de actuaciones administrativas efectuadas por un concejo municipal, los primeros mecanismos de defensa judicial que se presentan como idóneos para

desplazar a la acción de tutela son las acciones ante lo contencioso administrativo.

A este respecto, conviene tener en cuenta que el análisis toca tanto al acuerdo municipal mediante el cual se otorgó la exención a la Iglesia Católica, como al acto mediante el cual se denegó el proyecto de acuerdo que otorgaba esa misma exención a la Iglesia Pentecostal. Podría cuestionarse el carácter de acto administrativo de la denegación del proyecto de acuerdo en relación con la Iglesia Pentecostal. Sin embargo, prima facie se observa que se trata de un acto administrativo, en tanto manifestación de voluntad de la administración municipal, que pone fin a una actuación administrativa iniciada en virtud del derecho de petición. Por lo tanto, para efectos de establecer la procedencia de la acción de tutela, se tomará como un acto administrativo.

La acción de nulidad y restablecimiento del derecho parecería procedente, pues el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo establece que ésta procede a favor de quien pretenda modificar una obligación fiscal. Ello le serviría al demandante para solicitar la nulidad por inconstitucionalidad del acto que deniega la exención a la Iglesia Pentecostal. A pesar de lo anterior, el demandante no podría obtener el restablecimiento de su derecho a obtener una exención, pues éste nunca le había sido otorgado, y resultaría contradictorio afirmar que alguien tiene derecho a que se le restablezca un derecho que nunca se ha otorgado.

Podría alegarse, en gracia de discusión, que el párrafo del artículo 7º de la Ley 133 de 1994 establece que los concejos municipales “podrán conceder a las instituciones religiosas exenciones de los impuestos y contribuciones de carácter local en condiciones de igualdad para todas las confesiones e Iglesias”. Sin embargo, dicha norma está otorgando una facultad a tales entidades, no imponiendo un mandato. En esa medida, resultaría dudosa la facultad del juez contencioso para ordenar a la administración expedir ex novo un acto administrativo concediendo una exención.

Podría, por otra parte, demandarse la nulidad del acuerdo que concede la exención a la Iglesia Católica. Al fin, con ello se restablecería la situación de igualdad anterior a su expedición, y las dos iglesias se encontrarían en pie de igualdad. Sin embargo, esta no es la pretensión del demandante, ni corresponde a una adecuada comprensión del carácter relacional del derecho a la igualdad. Resultaría absurdo suponer que el demandante pretende que se atribuya nuevamente una carga a la Iglesia Católica, como medida para

restablecer la igualdad. Por el contrario, lo que pretende el demandante es acceder a un beneficio como contribuyente.

Si bien el deber de tributación implica cargas para los contribuyentes, las exenciones constituyen beneficios otorgados a algunos de ellos, en razón de sus condiciones particulares. Este es el caso de las exenciones otorgadas a las instituciones religiosas, y es a éste beneficio, y no al simple restablecimiento de una igualdad matemática, que aspira el demandante. En efecto, su pretensión no está encaminada a recibir un mismo trato que la iglesia católica al margen del trato propinado a ésta, sino a recibir un beneficio específico: la exención del impuesto predial en relación con determinados inmuebles de su propiedad, en condiciones de igualdad con dicha iglesia.

En virtud de lo anterior, ha de concluirse que la acción de nulidad tampoco resulta idónea para proteger los derechos del demandante.

Por otra parte, como el parágrafo del artículo 9º de la Ley 133 de 1994 dispone que cuando los concejos municipales otorguen exenciones tributarias a las iglesias y confesiones religiosas deben hacerlo en condiciones de igualdad, podría afirmarse que en el presente caso es procedente la acción de cumplimiento. Sin embargo, esta posibilidad no resulta viable debido a que el artículo 9º de la Ley 393 de 1997 establece que “[l]a acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela.” Por lo tanto, en la medida en que el incumplimiento de lo establecido en el parágrafo del artículo 9º de la Ley 133 de 1994 comporta una posible vulneración de los derechos a la igualdad y a la libertad religiosa, la acción de cumplimiento no resulta procedente.

2.2 Legitimidad activa y pasiva para interponer la acción de tutela

En el presente caso, el demandante considera vulnerado el derecho a la igualdad entre cultos religiosos y la libertad en el ejercicio de los mismos, debido a las actuaciones del Concejo Municipal de San Joaquín, que concedió algunas exenciones del impuesto predial a la Iglesia Católica, negándolas respecto de la Iglesia Pentecostal. En esa medida, lo primero que le corresponde hacer a esta corporación es indagar acerca de la naturaleza de los derechos invocados como presuntamente vulnerados, para establecer si el demandante está legitimado para interponer la acción de tutela. A este respecto conviene reiterar lo que la

Corte ha dicho en relación con el derecho a la igualdad entre iglesias.

A este respecto, la Corte ha distinguido dos ámbitos diferentes en relación con los cuales se predica la igualdad. En primer lugar, un ámbito individual, en el cual el sujeto titular del derecho es la persona humana. En virtud del derecho a la igualdad en el ámbito individual (C.N. art. 13), nadie puede ser discriminado por la religión que profesa, y debe recibir la misma protección y trato por parte de las autoridades, independientemente de sus creencias religiosas. Sin embargo, esta disposición por sí misma resultaría insuficiente para proteger integralmente todo lo que implica el fenómeno religioso. A este fenómeno también le son inherentes una serie de prácticas colectivas, una organización y una estructura, y por lo tanto, también se protege a las distintas iglesias como instituciones. En esa medida, se reconoce su derecho a tener una personalidad jurídica. La Corte se pronunció sobre este punto al analizar la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre libertad religiosa. En la Sentencia C-088 de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz), dijo:

“... [la libertad religiosa] comprende un ámbito mayor, pues no sólo implica y se ocupa del tema del culto y del de la celebración de los ritos o prácticas o los de la profesión de la religión, sino del reconocimiento de la personalidad jurídica de las iglesias y confesiones, el valor especial de sus ritos relacionados con el estado civil de las personas, el alcance y límites de las decisiones de sus órganos internos, las prácticas y la enseñanza, las condiciones para acreditar la idoneidad profesional de sus autoridades y las relaciones con la autoridad civil. El culto de la fe, en sus diversas expresiones encuentra plena libertad para su existencia y desarrollo; se trata de que la libertad de religión garantice el derecho de los individuos a organizar entidades de derecho, que se proyecten en los ordenes que se han destacado.”

En la medida en que la libertad religiosa comprende también la protección de las colectividades e instituciones mediante las cuales se ejerce dicha libertad, estas instituciones también deben gozar de iguales derechos. Sólo así puede garantizarse que el Estado mantenga su carácter laico, pues si se permitiera al Estado privilegiar unas confesiones por encima de otras, se estaría limitando la libertad del individuo para elegir autónomamente su propio credo.

En el presente caso el demandante pretende obtener protección para esta forma de igualdad

colectiva entre congregaciones religiosas. Su pretensión no va encaminada a obtener una exención que le haya sido negada, ni a impedir que otras personas o el Estado interfieran en su derecho a profesar su fe. Lo que pretende es que la iglesia de la cual es él ministro reciba el mismo trato tributario que las demás. Esto llevaría a pensar que si su interés es el de proteger a un sujeto colectivo, él mismo debe tener su representación, para poder actuar a su nombre. En efecto, en la Sentencia T-269/01 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), esta Corporación denegó la acción de tutela interpuesta por un ministro para la Iglesia Pentecostal, quien solicitaba se la eximiera de la sobretasa ambiental en igualdad de condiciones con la Iglesia Católica. Dentro de las razones por las cuales no otorgó la protección solicitada en dicha oportunidad, la Corte adujo que el demandante no era representante legal de dicha entidad, y por lo tanto carecía de legitimidad activa. Sobre este punto dijo:

En efecto, en aquella oportunidad la legitimidad activa resultaba un elemento inexcusable, pues la sobretasa ambiental es un tributo de orden nacional. Al tratarse de un tributo nacional, debía ser el representante legal de la congregación religiosa en ese orden quien solicitara la exención, y no un ministro, con funciones dentro del orden territorial o local. Sólo de esta manera puede garantizarse el respeto por la personalidad jurídica de la Iglesia respectiva, pues de lo contrario se estaría permitiendo que las autoridades eclesiásticas excedan el ámbito de sus funciones, afectando con ello a otros miembros de la comunidad, que no hacen parte del territorio en el cual ejercen su autoridad. En esa medida, la legitimidad activa resultaba indispensable para garantizar el respeto por la personalidad jurídica y los mecanismos internos de la congregación.

Sin embargo, en el presente caso no se dan las mismas circunstancias que se presentaban en aquella oportunidad. Por lo tanto, el análisis de la legitimidad activa no puede ser el mismo. En efecto, tratándose de un impuesto municipal como el predial, las autoridades religiosas de ese orden pueden solicitar al Estado el amparo constitucional frente a medidas que afecten a la iglesia en el respectivo municipio, siempre y cuando tengan competencia para hacerlo. Al exigir que los problemas que afectan singularmente a una comunidad circunscrita en un determinado territorio deban tramitarse por las autoridades religiosas del orden nacional se están imponiendo requisitos innecesarios. Con ello se estaría desconociendo la personalidad jurídica de la iglesia respectiva, en cuanto su capacidad funcional depende de que esta iglesia cuente con la autonomía territorial necesaria para

afrontar los problemas en este orden. En esa misma medida, imponer el requisito de ser representante legal de la iglesia en el orden nacional resultaría contrario al principio constitucional fundamental según el cual el Estado debe facilitar la participación de las personas en las decisiones que los afectan.

En esa medida es necesario concluir que si el ministro que interpone la acción de tutela representa a la Iglesia Pentecostal en el orden territorial o municipal, esta sola condición es suficiente para darle legitimidad activa en el presente caso. Ahora bien, por otra parte, la entidad demandada, el Concejo Municipal de San Joaquín -Santander- es de carácter estatal, y por lo tanto, también existe legitimación pasiva para interponer la acción.

Por lo tanto, la Corte entra a realizar el análisis de fondo del asunto en cuestión.

3. Análisis de fondo

3.1 Planteamiento del problema jurídico

En el presente caso, ante solicitud del párroco, el Concejo Municipal de San Joaquín decidió exonerar del impuesto predial algunos inmuebles pertenecientes a la parroquia de la Iglesia Católica del mismo municipio. Ante una solicitud semejante a la anterior, el Concejo Municipal decidió no exonerar algunos de los inmuebles pertenecientes a la Iglesia Pentecostal del municipio. Por lo tanto, esta Corporación debe establecer si un concejo municipal vulnera la igualdad y la libertad religiosa al negar la exención del impuesto predial sobre el lugar de culto de una Iglesia, cuando la ha concedido a otra. Con todo, para resolver el anterior problema jurídico es necesario establecer el tipo de escrutinio al cual ha de someterse la actuación.

3.2 Determinación del tipo de juicio de igualdad

En el presente caso es indiscutible que el Concejo Municipal de San Joaquín le otorgó un trato desigual a la Iglesia Pentecostal, frente al que le dio a la Iglesia Católica. Para establecer si este trato desigual constituye una vulneración del derecho a la igualdad de la primera, es necesario establecer si la diferencia establecida entre las dos iglesias es proporcional. Esta Corporación ha sostenido que esta metodología combinada resulta adecuada para analizar las medidas en que el Estado establece una diferencia entre las personas. En particular,

porque permite identificar las diferentes etapas del juicio (proporcionalidad), y utilizar diferentes niveles de análisis dependiendo del caso (juicio de igualdad).

De tal modo, al aplicar este test integrado, el rigor del juicio de razonabilidad, adecuación y proporcionalidad strictu sensu, dependerá de las circunstancias del caso. En concreto, la Corte ha sostenido que el juicio estricto de igualdad debe efectuarse cuando: 1) se limite el ejercicio de un derecho constitucional a un grupo social determinado; 2) el Estado acude a un criterio de diferenciación prohibido o sospechoso; 3) la Carta impone explícitamente un tratamiento igualitario en relación con determinado bien, carga o servicio y; 4) se afecte a poblaciones que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Al respecto, la Corte sostuvo:

6. En varias sentencias¹, esta Corte ha definido cuáles son los factores que obligan a recurrir a esta clase de juicio. De acuerdo con esa evolución jurisprudencial, el escrutinio judicial debe ser más intenso al menos en los siguientes casos: en primer lugar, cuando se limita el goce de un derecho constitucional a un determinado grupo de personas; segundo, cuando se utiliza como elemento de diferenciación un criterio prohibido o sospechoso; tercero, cuando se trate de asuntos en los que la Carta señala mandatos específicos de igualdad; y, finalmente, cuando se afecta a poblaciones que se encuentran en situaciones de debilidad manifiesta. De acuerdo con lo anterior, debe la Corte precisar si este caso presenta alguna de las características anteriormente mencionadas, y por tanto, amerita un examen estricto en cuanto a la diferencia de trato. El análisis comenzará entonces por dilucidar si con la actuación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se presenta limitación a un derecho constitucional. (resaltado fuera de texto) Sentencia T-360/02 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett)

En este caso se encuentran presentes por lo menos dos de los tres anteriores factores que justifican la aplicación del juicio estricto de igualdad. En primer lugar, el criterio de diferenciación utilizado por el Concejo es uno de los que se consideran sospechosos, según el artículo 13 de la Carta, que prohíbe la discriminación por motivos de religión. Una distinción hecha con base en una diferencia de credo religioso, es por sí misma sospechosa, y justifica la aplicación de un juicio estricto de igualdad.

Por otra parte, en este caso también se está limitando el ejercicio de un derecho

constitucional a un determinado grupo de personas, en la medida en que el impuesto predial implica una limitación de la libertad de disposición sobre el derecho de propiedad privada del sujeto obligado (C.N. art. 58). Sin embargo, la sola limitación del derecho de propiedad a un grupo de personas no conduce por sí misma a que sea aplicable un juicio estricto de igualdad. Sin duda, el derecho de propiedad es de gran significación constitucional, sin embargo, es la propia Carta la que lo limita para garantizar el cumplimiento de su función social.

Dentro de las formas de realizar esta función social de la propiedad, tiene gran importancia el sistema tributario como mecanismo de redistribución al interior de una sociedad. Sin embargo, este sistema de redistribución es bastante complejo. De tal forma las cargas adicionales impuestas a un grupo de personas pueden verse compensadas por la concesión de ciertos beneficios a su favor. Estos beneficios, a su vez pueden reflejarse en la reducción de cargas tributarias, en el otorgamiento de subsidios o en el direccionamiento del gasto social. Puede tratarse de exenciones, exclusiones u otros beneficios tributarios, subsidios, o su consideración como parte de un sector prioritario en el gasto social. Así, puede ocurrir que una medida de carácter diferencial, mirada en conjunto con el balance de cargas y beneficios de este sistema de redistribución, arroje un saldo favorable para un determinado grupo, al cual se le está imponiendo una carga que, individualmente considerada, resulta prima facie discriminatoria.

De tal forma, el sólo tratamiento tributario diferencial a un grupo determinado de personas, por sí mismo, no justifica la aplicación de un juicio estricto de igualdad. Esta flexibilidad es acorde con el artículo 363 de la Constitución, que consagra la equidad, la progresividad y la eficiencia como principios aplicables al sistema tributario como un todo, y no a un tributo en particular. Por lo tanto, para que un tratamiento tributario diferente justifique un juicio estricto de igualdad, es necesario que la limitación diferencial del derecho de propiedad afecte de manera importante la efectividad de otro derecho o principio que tengan carácter fundamental.

En el presente caso, la exención diferencial del impuesto predial afecta la profesión del culto en condiciones de igualdad entre las distintas iglesias. Ello es así, pues el culto requiere un lugar de profesión, llámese a éste templo, iglesia, capilla, etc. Dentro de la práctica religiosa, el templo es el lugar de reunión de los fieles, y en esa medida es una condición necesaria

para el ejercicio colectivo del culto, aspecto éste que se encuentra explícitamente protegido por el artículo 19 de la Constitución. Al gravarse la propiedad sobre los lugares de culto se está afectando la posibilidad que tienen quienes lo profesan de difundirlo, y de sus fieles para practicar los ritos. Esta afectación, por supuesto, está permitida por el ordenamiento jurídico, en la medida en que tiene como propósito atender los gastos del Estado, permitiéndole cumplir sus cometidos. En esa medida, las exenciones de las cargas tributarias que recaen sobre los lugares de culto son incentivos para la profesión de las creencias religiosas de las respectivas iglesias.

Sin embargo, cuando estas cargas e incentivos se distribuyen de manera diferencial entre las distintas iglesias, se está afectando su libertad para difundir el culto en condiciones de igualdad. En particular, si se tiene en cuenta que las exenciones tributarias sobre los inmuebles donde se profesa el culto constituyen incentivos a la práctica del rito, y éste es un elemento que por definición, hace parte de una práctica religiosa comunitaria. Como consecuencia del tratamiento diferencial, unas confesiones religiosas se verían obligadas a dejar de profesar su fe y a dejar de efectuar sus ritos en determinadas partes del territorio, o a hacerlo en condiciones más gravosas, mientras que a otras se las estaría incentivando a hacerlo. Esto traería como consecuencia que unas iglesias pueden aumentar la difusión de sus credos en un determinado territorio, mientras otras no podrían hacerlo en ese mismo lugar.

De asumirse con ligereza esta posibilidad, se podría llegar al punto en el cual la libertad religiosa, como facultad para difundir una determinada creencia y practicar sus ritos sin la injerencia del Estado, se convertiría en un mero enunciado formal, mientras que para otras estaría garantizada, en virtud de la exención. Al imponer cargas tributarias diferenciales sobre los lugares de culto, se está afectando el ejercicio del derecho a difundir colectivamente la religión en condiciones de igualdad, dentro de determinado territorio. Por lo tanto, la limitación del derecho de propiedad, producto de una medida tributaria aplicada diferencialmente, no sólo afecta el derecho de propiedad, sino el derecho de difundir libremente la religión, y de hacerlo en condiciones de igualdad. En esa medida, además de la utilización de un criterio sospechoso, la afectación de un derecho fundamental como la libertad religiosa, y del principio de igualdad en las condiciones de profesión de los distintos credos, son razones que justifican la aplicación de un juicio estricto de igualdad en el presente caso.

Una vez se ha determinado el tipo de juicio que la Corte debe realizar, es necesario establecer cuáles son las etapas que la jurisprudencia ha establecido que deben seguirse en el análisis. El precedente judicial vigente, que resulta aplicable al presente caso, es el que estableció la Sentencia T-352/97. En efecto, las etapas definidas en esa sentencia corresponden a la sistematización de las etapas efectuadas anteriormente por la jurisprudencia,² y que han continuado siéndolo posteriormente.³ Por otra parte, tal precedente resulta aplicable al presente caso, pues en aquella oportunidad se analizaba un problema jurídico muy similar al actual. En aquella ocasión, la Iglesia Cristiana Integral Casa sobre la Roca, había solicitado a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales que conceptuara si estaba obligada a presentar declaración de ingresos y patrimonio, teniendo en cuenta que la misma entidad había eximido a la Iglesia Católica de tal deber. La DIAN había sostenido que dicha Iglesia sí estaba obligada a presentar tal declaración, aun cuando la Iglesia Católica no lo estuviera. Por lo tanto, correspondía a la Corte en aquella oportunidad establecer si la DIAN había vulnerado el derecho a la igualdad de la Iglesia Casa en la Roca, al conceptuar que sí estaba obligada a cumplir con dicha carga tributaria procedimental.

En dicha oportunidad, la Corte enunció los pasos que se deben seguir en el análisis, de la siguiente manera:

“Para que una medida que establece un trato diferenciado en virtud de uno de los criterios constitucionalmente “sospechosos” supere el juicio de igualdad y la presunción de inconstitucionalidad que la cobija, se requiere que se verifiquen los siguientes requisitos: (1) que persiga un objetivo constitucionalmente imperioso; (2) que obren datos suficientes para afirmar que resulta idónea para garantizar la finalidad perseguida; (3) que es indispensable para alcanzar tal propósito; (4) que el beneficio que se busca obtener es mayor que el daño que causa; y (5) que el trato diferenciado se ajusta al grado de la diferencia que existe entre las personas o grupos de personas involucrados. Si una medida de la naturaleza de la que se estudia, no cumple alguna de estas condiciones, compromete el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política.” Sentencia T-352/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

En virtud de la jurisprudencia se tienen entonces que la diferencia establecida por el Concejo Municipal de San Joaquín será: 1) razonable, únicamente en la medida en que persiga una

finalidad que constituya un imperativo constitucional; 2) será adecuada en cuanto exista suficiente soporte probatorio para mostrar que la diferenciación garantiza el objetivo perseguido; 3) será necesaria, si el objetivo no se puede lograr a través de medidas diferentes; y 4) será proporcionada a) jurídicamente, si el beneficio buscado es de mayor entidad que la lesión de los bienes jurídicos afectados y b) fácticamente, si la diferencia de trato se ajusta a las diferencias de hecho que hay entre las dos iglesias.

Pasa entonces la Corte a realizar el juicio estricto e integrado de igualdad en relación con el tratamiento tributario diferencial que el Concejo Municipal de San Joaquín dio a la Iglesia Pentecostal, en relación con la Iglesia Católica.

3.3 Razonabilidad del tratamiento tributario diferente entre las dos Iglesias

Tratándose de un juicio estricto de igualdad, la Corte debe establecer si el trato diferencial entre las iglesias, en relación con el impuesto predial, es una medida que persigue un objetivo constitucionalmente imperativo. Para tal efecto, es necesario evaluar el objetivo que, según el acta del Concejo se perseguía al negar la exención. De tal modo, según consta en el Acta No. 23 del Concejo Municipal de San Joaquín, correspondiente a la sesión de noviembre 1º de 2002, la mayoría de esa corporación negó el proyecto de Acuerdo No. 002, que en su artículo 1º concedía una exención a “las demás Iglesias y confesiones que ejercen actividad religiosa en el Municipio de San Joaquín” (fl. 12) porque de aprobarlo, “todo el mundo va a venir a que los exoneren del pago del impuesto” (fl. 28). Pasa entonces la Corte a analizar esta objetivo desde una perspectiva constitucional.

La percepción de ingresos propios suficientes, y su adecuado manejo por parte de las entidades territoriales, son aspectos de gran importancia constitucional. Si tales entidades carecen de recursos suficientes, no pueden ejercer su autonomía, y por lo tanto, el principio de descentralización administrativa y política no pasaría de ser un enunciado formal. Esto impediría que el gobierno territorial cumpliera una parte importante de sus cometidos, lo cual a su vez revertiría en contra del desarrollo de la región. En esa medida, las asambleas y concejos tienen cierta autonomía en el manejo de sus propios ingresos –recursos endógenos–, en particular en lo que se refiere a los impuestos de carácter territorial. Estas corporaciones, elegidas por votación popular, son quienes mejor conocen las necesidades presupuestales de su respectivo territorio, y quienes mejor representan sus intereses

regionales, en relación con su presupuesto propio. Por tal motivo que el artículo 294 de la Constitución prohíbe al legislador conceder exenciones en relación con los tributos propios de las entidades territoriales.

Sin embargo, el solo equilibrio fiscal, considerado en abstracto, no es un objetivo que constituya un imperativo constitucional. Para que pueda considerarse como tal, es necesario que exista una relación de conexidad entre la percepción de determinados ingresos y la consecución de un objetivo concreto, que sea constitucionalmente imperativo, y que esté encargado a dichas entidades. En esa medida, para justificar el trato diferente, el concejo debe probar que la cuantía que recibe el municipio por el impuesto predial sobre los templos de las iglesias no exoneradas, es indispensable para atender necesidades que constituyan un imperativo constitucional. De lo contrario, no podría aceptarse que el trato diferencial persiga un objetivo imperativo desde el punto de vista constitucional. Por supuesto, la relación entre un impuesto y un objetivo constitucional específico no significa una contradicción del artículo 359 de la Constitución. Esta relación se establece de manera general durante la etapa de planeación, entre las necesidades del municipio, y las cuantías que ingresan a su presupuesto.

Sobre la insuficiencia del equilibrio fiscal como elemento de razonabilidad en el análisis de proporcionalidad de las medidas del Estado, la Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones. En este sentido, la Corte ha dicho que el equilibrio, y en general las metas fiscales propuestas por el gobierno suponen una planeación previa y responsable por parte de las autoridades, y que la sola afectación de dichas metas no puede terminar conculcando valores y principios constitucionales. Así, lo ha afirmado esta Corporación para declarar la inconstitucionalidad de la declaratoria de emergencia económica en la Sentencia C-122/974, y para declarar la constitucionalidad condicionada de la norma del presupuesto nacional que no disponía de los recursos suficientes para cancelar el reajuste de los salarios de una gama amplia de servidores públicos en la Sentencia C-1064/01.5

En el presente caso, sin embargo, el Concejo se limitó a afirmar que de aceptarse el proyecto de Acuerdo 002, todas las demás personas solicitarían la exención. Por su parte, en su respuesta a la demanda, el presidente del Concejo Municipal de San Joaquín, no agregó razones adicionales como fundamento de las decisiones de la Corporación que preside. En esa medida, la Corte debe concluir que la actuación de la entidad demandada no persigue un

objetivo concreto susceptible de calificarse como imperativo desde el punto de vista constitucional. Por lo tanto, de conformidad con el análisis estricto de igualdad, su actuación no resulta razonable.

Esta Corporación no desconoce que aun cuando las solicitudes de exención se dieron dentro de un mismo período fiscal, las distintas iglesias elevaron sus peticiones en momentos distintos. De tal modo, podría alegarse que el municipio de San Joaquín cuenta con recursos suficientes para exonerar a algunas iglesias, pero no a todas ellas. Desde este punto de vista, su decisión sería razonable, en la medida en que le concedió la exención a la primera iglesia que los solicitó. Con todo, este argumento no resulta de recibo. El Concejo cuenta con la autonomía suficiente para establecer el alcance de la exención, de tal modo que, teniendo en cuenta sus necesidades presupuestales, si decide concederla, su decisión cobije a todas las iglesias en igual proporción.

La falta de razonabilidad del trato tributario diferente entre la Iglesia Pentecostal y la Iglesia Católica constituye un fundamento suficiente para constatar que el Concejo de San Joaquín vulneró el derecho a la igualdad entre confesiones religiosas. En esa medida, en virtud de la sola falta de razonabilidad, habría lugar a conceder la presente acción para proteger los derechos vulnerados. Sin embargo, dada la labor pedagógica que desempeña la Corte, considera importante hacer unas breves referencias a la adecuación, necesidad, y proporcionalidad del trato diferencial que la entidad demandada dio a la Iglesia Pentecostal.

En primer lugar, es necesario afirmar que al no existir objetivo ulterior que constituya un imperativo constitucional, más allá del equilibrio fiscal del municipio, no puede la Corte establecer si la medida es adecuada. Simplemente, la Corte no dispondría de un criterio para establecer si la diferenciación es una medida adecuada. Con todo, aun aceptando que el objetivo de mantener un equilibrio fiscal es razón suficiente para establecer una diferencia entre credos religiosos, la medida no superaría el análisis estricto de adecuación. Además, porque para establecer la adecuación de la medida diferenciadora, es indispensable contar con el soporte probatorio suficiente. Sin embargo, el Concejo Municipal se limitó a afirmar que extender el beneficio tributario a la Iglesia Pentecostal conduciría a que otras personas también lo pidieran, sin establecer en concreto cuál sería el perjuicio derivado de ello.

Ahora bien, sin duda, la restricción del beneficio tributario otorgado a la Iglesia Católica

permite la entrada de ingresos propios al municipio, por concepto del impuesto predial que paguen las demás iglesias. Sin embargo, por sí misma esta medida no es suficiente para garantizar un adecuado equilibrio fiscal. Para mostrar que la medida es adecuada, sería necesario que hubiera material probatorio que mostrara que la restricción de la exención garantizaría un adecuado equilibrio fiscal, necesario para lograr objetivos constitucionales imperativos. De otro modo, el juez de tutela carece de los elementos de juicio necesarios para comprobar que la medida es adecuada.

Por otra parte, la medida sería necesaria únicamente si la entidad demandada logra demostrar que el objetivo propuesto no es susceptible de alcanzarse a través de otros medios. En el caso concreto, la necesidad de la medida está ligada a dos aspectos. Por un lado, se encuentra vinculada a la disponibilidad presupuestal del municipio para lograr los objetivos propuestos, es decir, a una cuestión eminentemente empírica, y por el otro, está relacionada con la disponibilidad de mecanismos para obtener los recursos necesarios para lograr los objetivos concretos propuestos. De tal modo, la diferenciación sería necesaria únicamente si el municipio no cuenta con los recursos necesarios, ni con los medios jurídicos para obtenerlos de otro modo. Sin embargo, en el presente caso la entidad demandada no intentó establecer, siquiera de manera sumaria la necesidad de la diferenciación, ni dentro del debate al interior del Concejo, ni en la respuesta a la demanda de tutela.

Como lo ha sostenido esta Corporación en múltiples oportunidades, la demostración de la necesidad de la medida corresponde a la entidad demandada, en particular al Estado, pues resulta en extremo gravoso imponer esta carga probatoria al demandante.⁶ En particular, cuando establecer la necesidad de una medida para un objetivo presupuestal del municipio es una cuestión que hace parte del ámbito de sus competencias del Concejo Municipal. Por lo tanto, desde esta perspectiva, la actuación de la entidad demandada tampoco resulta necesaria.

En relación con la proporcionalidad de la diferenciación, corresponde a la entidad demandada demostrar que al exonerar del impuesto predial sobre los lugares de culto a las demás iglesias se produciría una lesión a un bien jurídico de mayor valor constitucional que la igualdad entre las iglesias y que la libertad de cultos. Así mismo, le compete establecer que la diferencia atribuida a estas dos confesiones religiosas corresponde a la diferencia de hecho que existe entre ellas.

Con todo, no cualquier diferencia de hecho es susceptible de configurar una razón suficiente para establecer una diferencia. Al ser el derecho a la igualdad un concepto relacional, la diferencia de hecho debe obedecer a un criterio de distinción relevante para efectos de la asignación de la carga o beneficio de que se trate. En esa medida, por ejemplo, podría aducirse que una iglesia tiene mayor capacidad de pago que otra, y que el tratamiento tributario otorgado a cada una, corresponde a esta diferencia. Sin embargo, la entidad demandada tampoco justificó la proporcionalidad de su actuación en este sentido.

Por otra parte, la entidad demandada tampoco justificó su actuación en el mayor valor del bien jurídico protegido a través de la diferenciación. En este sentido, resulta necesario reafirmar que la igual libertad en cuanto a las condiciones de ejercicio del culto es una condición necesaria para preservar el pluralismo religioso. Este comporta un gran valor constitucional, en cuanto sólo mediante un diálogo permanente y en condiciones de igualdad entre individuos y colectividades con diversas perspectivas religiosas puede el individuo buscar su realización plena en este aspecto. Por lo tanto, sólo facilitando las condiciones para que ello sea así, puede realizarse la dignidad humana como valor constitucional.

En virtud de lo anterior, se concederá la protección solicitada por el demandante.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política

RESUELVE

PRIMERO.- CONCEDER la protección de los derechos a la igualdad y a la libertad religiosa, invocados por José Antonio Ochoa Angarita, en su calidad de ministro de la Iglesia Pentecostal de San Joaquín. En esa medida, CONFIRMAR la Sentencia de diciembre 16 de 2002, proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de San Joaquín, Santander, mediante la cual se concedió la protección de los derechos invocados por el demandante.

SEGUNDO.- Por Secretaría General LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver, entre otras, las sentencias T-230 de 1994, C-445 de 1995, C-309 de 1997, C-183 de 1998, C-481 de 1998 y C-112 de 2000

2 Como precedentes que fueron sistematizados en la T-352/97, según la cita de la sentencia en cuestión, se encuentran las sentencias T-422/92 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-230/94 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T- 563/94 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-288/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-422/96 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-530/93 (Alejandro Martínez Caballero), C-445/95 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-022/96 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

3 Aplicando las mismas etapas en un juicio integral estricto de igualdad, véanse las siguientes sentencias: T-568/98 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) F.J. No. 10, C-539/99 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) F.J. No. 16, C-1488/00 (M.P. Martha Sáchica Méndez) F.J. No. 5. Ver también la Sentencia C-093/01 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

4 Véase, entre otros, F.J. No. 11.

5 Véase F.J. 5.2.3.1.

6 En este sentido véanse las Sentencias T-225/98 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), y C-1064/01 (M.Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño).