



Sentencia 506 de 1995 Corte Constitucional

Sentencia 506/95 noviembre 9

Sentencia C-506/95 noviembre 9. Corte Constitucional. Magistrado Ponente doctor Carlos Gaviria Díaz. Tema: Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, Dice:

B. Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales

La Constitución de 1991 consagra una nueva concepción del Estado y del poder. El respeto de la dignidad humana concebido como elemento fundante del Estado Social de Derecho, encuentra su desarrollo en el reconocimiento de su propia autodeterminación, dentro de la comunidad social a la cual pertenece, que sólo se logra con su participación activa en las decisiones que le incumben. De ahí que Estado Social de Derecho, democracia participativa y autonomía territorial no sean más que expresiones de un único fin: el desarrollo integral del hombre dentro de su contexto social.

En este sentido, la autonomía territorial tiene como propósito lograr una eficiente asignación de los recursos del Estado, para el cabal cumplimiento de sus funciones, teniendo en cuenta las necesidades y requerimientos particulares de cada comunidad local.

Durante la vigencia de la Constitución de 1886 se comenzó a vivir en el para una marcada tendencia a la descentralización política y administrativa, en virtud de la cual se fueron asignando progresivamente poderes y competencias, pero también obligaciones y responsabilidades a las entidades territoriales, muchas veces sin la necesaria armonía con la descentralización de los recursos económicos, error que impidió a las entidades responder en forma adecuada a sus nuevos compromisos históricos.

La nueva Carta contempla un claro propósito de consolidar el proceso descentralizador que se venía gestando, en favor del municipio colombiano, al cual define como la "entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado" (artículo 311 de la Constitución). Tal determinación se ubica dentro de las contemporáneas tendencias mundiales del Estado, en materia de administración pública y política fiscal.

El modelo actual de la organización del Estado colombiano responde a una concepción diferente a la del Estado unitario centralizado. El punto fundamental de este cambio se encuentra en el concepto de autonomía, que se atribuyó de manera explícita -entre otras- a las entidades territoriales, a través de las cuales se busca hacer efectivo el respeto a la identidad comunitaria local y a su capacidad de auto-determinarse, sin que se ignore por eso la necesidad de que ciertas actividades sean coordinadas y planeadas desde el poder central.

Unidad nacional y autonomía de las entidades territoriales no son pues conceptos antagónicos; por el contrario, se implican mutuamente. El fortalecimiento de la unidad de la nación, consignado como propósito esencial en el Preámbulo de la Constitución, precisa la revitalización del municipio; pero a su vez, la concepción del mismo como núcleo fundamental de la organización político- social y administrativa del país implica la redefinición del Estado y de sus relaciones con los miembros del mismo.

Esta Corporación se ha pronunciado con anterioridad sobre el punto que ahora se trata. Valga citar la sentencia C-004 de 1993, que, con ponencia del Magistrado Ciro Angarita Barón, dijo:

"...la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro- periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En

cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos".

En síntesis, el municipio que antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley.

c.- Autonomía fiscal de las entidades territoriales

La autonomía territorial, pues, tiene límites en relación con asuntos atinentes a los intereses nacionales. Tal es el caso del sistema tributario, gobernado por el principio de unidad, en virtud del cual se busca evitar que los tributos municipales resulten incongruentes con propósitos de mayor envergadura.

La Constitución asigna la facultad impositiva al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales; pero el ámbito de potestad impositiva de estos últimos debe estar señalado por aquél, salvo en lo relativo a la propiedad inmueble, pues sobre su gravamen tienen los municipios la potestad exclusiva (artículo 317 C.R.). Es decir, la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos (arts. 287-3 y 313-4 C.N.).

Precisando el asunto que aquí se analiza, expresó la Corte, en sentencia C-517 de 1995 con ponencia del Dr. Ciro Angarita Barón, que:

"...la Corte juzga necesario poner de presente que la denominada tesis de la "soberanía fiscal" de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional. Así se infiere de manera clara e inequívoca no solo del contexto sistemático de la Carta y en particular de los artículos citados, sino además de la misma historia de dicha iniciativa,

"La propuesta de consagrarla fue derrotada en la Asamblea Constitucional. Esos mismos elementos permiten sin reticencias afirmar que en la nueva Carta el Constituyente en esta materia conservó los lineamientos básicos del régimen anterior pues les reconoció una autonomía fiscal limitada. Es decir, su ejercicio se subordina a los términos que señale la ley.

"En efecto, pese a que la Carta del 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley que ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijen".

Sin embargo, el poder impositivo del Congreso se halla también limitado, en la medida en que no puede afectar los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales, los cuales gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, ni puede conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de éstas. Dicha prohibición no se presenta con la cesión que en un momento dado haga el legislador a los municipios, del producto de un impuesto de carácter nacional, caso en el cual la atribución sigue siendo del Congreso, y éste podrá derogar el tributo; pero no puede disponer del producto ya cedido, el cual será libremente administrado por la entidad territorial beneficiaria.

c. Sobre el comercio exterior.

En el caso concreto del impuesto sobre el comercio exterior, la norma acusada, antes que crear impuestos de carácter local, mantiene una política que ha sido constante, cual es la de prohibir a las entidades territoriales el establecimiento de cargas impositivas sobre tal actividad.

Como antecedentes legislativos de la prohibición de gravar a nivel local las exportaciones, se citan los artículos 259 numeral 2 literal b del Decreto 1333 de 1986 y 18 de la Ley 9 de 1991, que prescriben:

Decreto 1333 de 1986, art. 259 numeral 2 literal b.

"artículo 259. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, continuarán vigentes.

2. ...Además, subsisten para los Departamentos y Municipios las siguientes prohibiciones:

b. La de gravar los artículos de producción nacional destinados a la exportación".

Ley 9 de 1991, artículo 18 "Disposiciones sobre gravámenes a las exportaciones. Las entidades territoriales y los Distritos Especiales no podrán establecer gravámenes sobre la exportación, ni sobre el tránsito de productos destinados a la exportación".

La disposición acusada constituye el ejercicio de una facultad impositiva propia del legislador, que simplemente ha juzgado conveniente, atendiendo a políticas económicas relacionadas con las expectativas de Internacionalización de la economía y de estímulo a las exportaciones, limitar las cargas impositivas sobre los bienes destinados a la exportación o sobre la actividad misma.

El impuesto sobre el comercio exterior no ha sido pues creado ni cedido por la ley en favor de las entidades territoriales; por tanto éste nunca ha ingresado al patrimonio de aquéllas y, en consecuencia, la prohibición que contempla la norma demandada no implica un desconocimiento de los derechos patrimoniales que la Constitución les otorga a los municipios ni vulnera la autonomía de que disponen para administrar sus propios recursos, ya que, se repite, ni el impuesto sobre el comercio exterior ni su producto les pertenece.

El demandante considera que la prohibición hecha a los municipios, en la norma demandada, para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior, constituye una exención en relación con un tributo de propiedad de las entidades territoriales. Su error radica en confundir los conceptos de exención tributaria y prohibición de establecer un tributo, el primero de los cuales consiste en la liberación de una carga impositiva que en principio tiene el sujeto, pero de la que, por razones determinadas, el legislador o la corporación correspondiente, resuelve liberarlo; en tanta que el segundo concepto hace relación ya no al particular sino a la corporación pública, asamblea o concejo, a quien la ley no le asigna la facultad de crear el impuesto.

La Constitución prohíbe al legislador decretar exenciones obre impuestos de propiedad de las entidades territoriales, según lo prescribe el artículo 294 de la Constitución Nacional, ya que son las mismas corporaciones públicas de dichas entidades las facultadas para decidir sobre la concesión de exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de su propiedad.

Por último, valga aclarar que el impuesto sobre el comercio exterior no se identifica con el impuesto de industria y comercio. Aquél es del orden nacional, en tanto que éste es del orden municipal y por tanto son inconfundibles. El impuesto de industria y comercio, de conformidad con lo prescrito en el artículo 195 del Decreto 1333 de 1986, recae sobre "todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumpla en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos. (Lo resaltado no es del texto)

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el párrafo 3 del artículo 32 de la Ley 136 de 1994.

Fecha y hora de creación: 2024-08-16 12:23:41