

Sentencia C-944/03

NORMA ACUSADA-Precisión legal sobre la forma de fijar el impuesto

IMPUESTO PREDIAL-Norma acusada no lo decreta sino que fija un parámetro general

IMPUESTO PREDIAL-Norma acusada fija pautas, regulaciones y orientaciones generales dejando en manos de las autoridades municipales la fijación, administración, recaudo y control del mismo

ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance de la autonomía

IMPUESTO PREDIAL-Jurisprudencia acerca de la potestad impositiva de los municipios

IMPUESTO PREDIAL-Origen

ENTIDADES TERRITORIALES-Principio de unidad de materia y autonomía tributaria

IMPUESTO PREDIAL-Inexistencia de la soberanía tributaria

ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía no es absoluta ni cuando se trata de asuntos fiscales

PROPIEDAD HORIZONTAL-Impuesto predial de las unidades privadas frente a inmueble que no está sometido en este régimen no vulnera principio de igualdad

PROPIEDAD HORIZONTAL-Titularidad de los bienes comunes de los inmuebles

TEORIA DE LA COMUNIDAD-Concepto

TEORIA DE LA PERSONA JURÍDICA-Alcance

PROPIEDAD HORIZONTAL-Naturaleza jurídica

PROPIEDAD HORIZONTAL-Derecho de dominio sobre bienes comunes

PROPIEDAD HORIZONTAL-Coexistencia de derechos

PROPIEDAD HORIZONTAL-Titulares de la propiedad en común

PRINCIPIO DE IGUALDAD-No vulneración

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No vulneración al existir relación directa entre el título y los objetivos de la ley y la norma acusada

Referencia: expediente D-4592

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1º del artículo 16 de la Ley 675 de 2001 “por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.”

Actores: Eduardo José Pacheco de la Hoz

Magistrado Ponente:
Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., quince (15) de octubre de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Eduardo José Pacheco de la Hoz presentó demanda contra el parágrafo 1º del artículo 16 de la Ley 675 de 2001 “por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.”

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada. Texto tomado del Diario Oficial Nro. N. 44509, del 4 de agosto de 2001.

Ley 675 de 2001

por medio de la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.

Artículo 16. Identificación de los bienes privados o de dominio particular. Los bienes privados o de dominio particular, deberán ser identificados en el reglamento de propiedad horizontal y en los planos del edificio o conjunto.

La propiedad sobre los bienes privados implica un derecho de copropiedad sobre los bienes comunes del edificio o conjunto, en proporción con los coeficientes de copropiedad. En todo acto de disposición, gravamen o embargo de un bien privado se entenderán incluidos estos bienes y no podrán efectuarse estos actos en relación con ellos, separadamente del bien de dominio particular al que acceden.

Parágrafo 1°. De conformidad con lo establecido en el inciso 2° del presente artículo, el impuesto predial sobre cada bien privado incorpora el correspondiente a los bienes comunes del edificio o conjunto, en proporción al coeficiente de copropiedad respectivo.

Parágrafo 2°. En los municipios o distritos donde existan planos prediales georreferenciados, adoptados o debidamente aprobados por la autoridad catastral competente, estos tendrán prelación sobre los demás sistemas para la identificación de los bienes aquí señalados.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que esta disposición viola los artículos 13, 158 y 317 de la Constitución. El concepto de violación lo expone a través de las siguientes preguntas, que desarrolla al pie de cada una, así :

1. ¿Es constitucional imponer un gravamen a la propiedad raíz por disposición legal cuando sólo los municipios, a través de acuerdos municipales tienen la atribución constitucional para hacerlo?

Señala el actor que dentro de las normas constitucionales que definen las competencias de las entidades del Estado, se encuentra el artículo 317 que autoriza sólo a los municipios la imposición de los gravámenes a la propiedad inmueble, de forma que las normas locales son las que determinan los impuestos a la propiedad raíz y no a las normas nacionales, como muestra de apoyo a la descentralización territorial y protección a los propietarios. Por ello, mal puede el Congreso decretar un impuesto a la propiedad en sí y fijar su tasa impositiva. Dicha reglamentación, la Constitución la concede única y exclusivamente a los municipios, sin excepciones o cortapisas de ninguna clase.

Por lo tanto, la mención del artículo acusado es inconstitucional pues comporta la regulación del impuesto predial para los bienes inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, proveniente de un ente distinto la municipio.

2. ¿Es constitucional la inclusión de un impuesto a la propiedad inmueble liquidado con base en una mayor extensión inexistente y contenido en una ley que regula el régimen de propiedad horizontal, a la luz del principio de igualdad y de la unidad de materia debida a las leyes?

El demandante expone las razones por las que el párrafo 1° acusado, en su concepto, no tiene conexión teórica con el contenido de la Ley 675 de 2001, ni con el contenido de la misma normativa en cabeza del artículo 1° de la misma Ley, que establece el objetivo de la misma, así como la violación del derecho de igualdad entre los propietarios de bienes raíces respecto del impuesto predial.

Señala que el desarrollo urbano ha dado lugar a soluciones habitacionales y comerciales que combinan derechos de propiedad sobre unidades privadas y una participación sobre bienes que resultan apropiados para el ejercicio de los atributos de la propiedad sobre esos bienes. Esto llevó al legislador a constituir un tipo especial de propiedad llamado “horizontal”. La Ley 678 se dedica en gran parte a definir las funciones que le corresponden a la persona jurídica que se crea al momento de someter determinado inmueble al régimen de propiedad horizontal, clasificar los tipos de propiedad existentes y ordenar algunas obligaciones para los destinatarios de las normas.

No obstante, este objetivo de la ley, el párrafo acusado decreta un impuesto a la propiedad inmueble de quienes son titulares de unidades privadas sometidas a propiedad horizontal, por la participación en los bienes comunes y a una tasa equivalente al coeficiente de la copropiedad de la respectiva unidad privada. Esta disposición, según el actor, no tiene nada que ver con los objetivos de la Ley 675 de 2001.

Explica que lo acusado quiere decir que “el valor a pagar por concepto de impuesto predial de las unidades privadas de edificios o conjuntos sometidos a propiedad horizontal deberá aumentarse en el mismo porcentaje al que equivale el coeficiente de copropiedad respectivo, aunque por una parte la persona jurídica creada en virtud del sometimiento al régimen de propiedad (que en realidad es la propietaria de los bienes comunes de la propiedad horizontal) no es contribuyente según las normas legales pertinentes, y por la otra parte, prácticamente se le está sumando área inexistente a las unidades privadas de edificios o conjuntos sometidos al régimen de propiedad horizontal, para aumentar su avalúo y consecuentemente el valor a pagar por concepto de impuesto predial.” (fl. 4)

De otro lado, se crea una distinción entre el impuesto predial de los propietarios de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal y los propietarios de inmuebles que no están sometidos a tal régimen. Pues, éstos últimos son valuados con base en su área privada para efectos de la liquidación del impuesto predial. En cambio, a los inmuebles sometidos a tal régimen son valuados por el área privada más el coeficiente de copropiedad que corresponda, según establece el párrafo acusado, sin que medie un derecho de propiedad sobre las áreas comunes en la misma proporción al coeficiente de propiedad en cabeza de los titulares de las unidades privadas de la propiedad horizontal “porque el coeficiente de copropiedad apenas indica una participación en los activos fijos de la copropiedad horizontal, muy al estilo

de las participaciones en el capital social de las sociedades comerciales, pero nunca un derecho real sobre ellas ...” (fl. 4).

Pone de presente que si hubiere un derecho de propiedad sobre las áreas comunes, al desafectar los bienes comunes no esenciales, entrarían a formar parte de la persona jurídica que se crea al someter los bienes al régimen de propiedad horizontal, como lo dispone el artículo 20 de la Ley 675 de 2001. Además, si esto fuere así, los réditos producto de la explotación económica deberían repartirse entre los propietarios de las unidades privadas que forman la propiedad horizontal, pero, en cambio pertenecen a la persona jurídica, según dispone el artículo 19, parágrafo 2º, de la misma Ley.

Concluye que insinuar que al impuesto predial sobre cada bien privado se le incorpora el correspondiente a los bienes comunes en proporción al coeficiente de copropiedad, significa que los propietarios deben tributar por : 1. bienes raíces de los cuales no son titulares; 2. bienes raíces que acceden imaginariamente al área efectiva de su derecho de propiedad, aunque los demás propietarios de inmuebles tributen por el área efectiva que ocupe su bien raíz; y, 3. por bienes que realmente hacen parte del patrimonio de una persona jurídica que no es contribuyente del impuesto.

Señala que si la Corte declara la constitucionalidad de este parágrafo, se debe condicionar en que no debe entenderse como una nueva fórmula para la liquidación del impuesto predial de las unidades privadas que conforman una propiedad horizontal, las que continuarán tributando al Estado en la misma forma como lo hacen las propiedades privadas que no están sometidas al régimen de propiedad horizontal.

IV. INTERVENCIONES.

Intervinieron el Ministerio del Interior y de Justicia, a través de la doctora Ana Lucía Gutiérrez Guingue, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del doctor Carlos Andrés Guevara Correa, quienes pidieron declarar a la Corte la exequibilidad de la disposición acusada. Las razones de cada uno se resumen así :

a) Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia. En primer lugar, considera la interviniente que la intención del legislador fue incluir disposiciones acordes con las necesidades comerciales y urbanas, que permitan prevenir y superar los eventuales conflictos que se susciten. Se refiere a esta nueva noción del derecho de dominio.

Sobre el cargo de violación del derecho a la igualdad, trae conceptos de tratadistas y jurisprudencia de la Corte, para concluir que desconocer el coeficiente de propiedad como criterio para la definición de derechos y deberes de los integrantes de la propiedad horizontal alteraría por completo el sentido de la Ley 675 de 2001, así como la tradición jurídica consagrada en leyes

anteriores, que persiguen el desarrollo de los principios de justicia y equidad en la distribución de cargas y derechos inherentes a la modalidad de dominio.

Además, explica que la norma acusada hace parte de la facultad que el artículo 334 de la Constitución le confiere al Estado de intervenir en la economía.

La presunta violación del principio de unidad de materia no se da, pues, esta expresión debe entenderse en sentido amplio. En el caso bajo examen, el legislador quiso regular íntegramente esta forma especial de dominio, que es la propiedad horizontal. Por ello, el título de la Ley tiene relación con la materia del texto acusado.

Respecto del cargo de violación del artículo 317 de la Carta, la interviniente se refiere a la sentencia C-495 de 1998, sobre la inexistencia de la soberanía tributaria de las entidades territoriales. El parágrafo acusado regula la forma como se determina el impuesto predial de esta clase de bienes. Es decir, fija los parámetros a tener en cuenta en la liquidación, dejando en manos de las autoridades municipales la fijación de las tarifas, sin afectar las atribuciones constitucionales de las autoridades municipales. Además, la exclusividad de los municipios para fijar estas tarifas del impuesto predial no se predica de las contribuciones de valorización, las cuales pueden ser determinadas por otras entidades públicas, ya que por su naturaleza, la contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino a un sector de la población, representado por los propietarios o poseedores del inmuebles que se benefician con una obra pública.

b) Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Considera que si bien es cierto que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble como lo dice el artículo 317 de la Constitución, también lo es que esas facultades deben ceñirse a la ley. Así lo ha expresado la Corte Constitucional en la sentencia C-004 de 1993. Además, la disposición acusada no decreta un impuesto, toda vez que los gravámenes sobre la propiedad raíz fueron unificados a partir del año de 1990 en un solo impuesto, denominado impuesto predial unificado, Ley 44 de 1990, de modo que el impuesto al que hace referencia la disposición acusada ya se encuentra creado. La autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, sino que siempre debe estar delimitada por la Constitución y la ley, según el artículo 287 de la Carta. El Congreso tiene la facultad de fijar directamente cualquier elemento del tributo, asunto al que se ha referido la Corte en las sentencias C-346 de 1997, C-467 de 1993. Así mismo, el legislador está facultado para limitar la autonomía por razones de interés nacional o por coherencia macroeconómica, que permitan prevalecer disposiciones del orden nacional en el ámbito de las políticas económicas y fiscales públicas, frente a las competencias territoriales.

Tampoco hay violación del derecho a la igualdad pues se está ante dos clases de propietarios claramente diferenciados y existen razones suficientes para la expedición de la norma demandada. Lo que hace la ley es entrever la existencia de unos bienes comunes en el caso de los inmuebles sometidos al régimen de

propiedad horizontal, que es de suyo diferente a los bienes no sometidos a este régimen, y establecer el cumplimiento de una obligación en proporción al coeficiente de copropiedad, es totalmente lógico.

Lo dispuesto en el párrafo acusado es simplemente una aclaración, que no implica que la base gravable o la tarifa del impuesto predial se hayan visto aumentados por la norma demandada.

Finalmente menciona el contenido del artículo 58 de la Constitución en lo relativo a la función social de la propiedad. Las zonas comunes quedan claramente delimitadas dentro del concepto de propiedad privada, lo que implica que todas las consecuencias del derecho de propiedad le serán aplicadas a esas áreas comunes, incluyendo lo relativo a los impuestos aplicables a dichos bienes, en este caso, el predial, al cual están sujetos los apartamentos respectivos dentro de un régimen de propiedad horizontal.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en concepto Nro. 3262, de fecha 25 de junio de 2003, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del párrafo 1º del artículo 16 de la Ley 675 de 2001, por las razones que se resumen así :

Explica lo concerniente a los gravámenes a la propiedad inmueble en relación con el principio de legalidad de los tributos, artículo 338 de la Carta. Pone de presente que por tratarse Colombia de una República Unitaria existe el principio de centralización política. Señala que las entidades territoriales están supeditadas, de acuerdo con la Constitución en los artículos 300, numeral 4, y 33, numeral 4, a lo que disponga el legislador.

El precepto acusado no está decretando un impuesto. Ni vulnera el artículo 317 de la Carta, porque no establece que la recaudación de los tributos que gravan los bienes raíces se destinen a entes diferentes al municipio.

Señala el señor Procurador que existe conexidad temática entre la norma demandada y el resto de la ley, ya que el artículo 16 que hace parte del párrafo acusado, estableció la identificación de los bienes privados, señalando que la propiedad de éstos implica un derecho de copropiedad sobre los bienes comunes del edificio o conjunto, en proporción con los coeficientes de copropiedad, por lo que debía aclarar, como lo hizo la norma, que así debía entenderse la propiedad privada sometida al régimen de propiedad horizontal, para efectos de la liquidación del impuesto predial. No hay violación, entonces, del principio de la unidad de materia.

No hay, tampoco, vulneración del principio de igualdad pues los propietarios de inmuebles que están bajo el régimen de propiedad horizontal no están en igual situación fáctica respecto de los propietarios de inmuebles que no están sometidos a dicho régimen.

Considera además que no tiene razón el demandante cuando afirma que los propietarios de las unidades privadas carecen de un derecho real de propiedad sobre las áreas comunes. Explica que la propiedad horizontal ha sido considerada como una propiedad de carácter especial. Con el gravamen a la propiedad se busca garantizar la función social y ecológica de la propiedad; el cumplimiento de la normatividad urbanística; entre otras razones.

La edificación se somete al régimen de propiedad horizontal mediante escritura pública, registrada y obtiene la calidad de persona jurídica, sin ánimo de lucro, con derechos y obligaciones de orden legal y reglamentario.

Señala que “el coeficiente de copropiedad indica la proporción en que los dueños de unidades inmobiliarias cerradas lo son de las zonas comunes y en el mismo sentido, dicho derecho de propiedad, conlleva derechos y obligaciones, que se manifiestan en su participación en las decisiones de la asamblea de propietarios y en su contribución con las cuotas ordinarias y extraordinarias de administración. Desde esta perspectiva, es totalmente razonable que los propietarios de unidades privadas que a su vez ostentan un derecho de copropiedad sobre los bienes comunes, tributen sobre unos y otros teniendo en cuenta el coeficiente de copropiedad del cual participan.” (fl. 50)

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, pues, el artículo acusado es de carácter legal.

2. Lo que se debate.

El actor considera que el párrafo 1° del artículo 16 de la Ley 675 de 2001 viola los artículos 13, 158 y 317 de la Constitución, por las siguientes razones: sólo los municipios pueden reglamentar e imponer un gravamen a la propiedad raíz, y la disposición acusada está imponiéndolo a través de la Ley; la disposición acusada crea una distinción respecto del impuesto predial, entre los propietarios de inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal y aquellos que no, en violación del principio de igualdad, sin que exista justificación para ello; y, se viola el principio de unidad de materia porque no hay conexión temática entre el párrafo demandando y el contenido de la Ley 675 de 2001

Quienes intervinieron en este proceso y el señor Procurador consideraron que la disposición no viola las normas constitucionales que señala el demandante, y pidieron a la Corte declarar la exequibilidad de la disposición. Los argumentos correspondientes se estudiarán al referirse a cada cargo.

3. Cargo de supuesta violación del artículo 317 de la Constitución.

El actor considera que la norma acusada viola el artículo 317 de la Constitución porque está reglamentando y fijando la tasa impositiva de la propiedad raíz a través de una Ley, asunto que sólo le compete a los municipios.

Para la Corte no le asiste razón al demandante por las siguientes razones : de una parte, de la simple lectura de la norma acusada, se desprende que ella no decreta un impuesto sino que hace una precisión legal sobre la forma de fijar el impuesto predial en los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal. Precisión destinada tanto a los municipios, que son las entidades territoriales que constitucionalmente pueden gravar la propiedad inmueble, como a los propietarios de las unidades privadas sometidas al régimen de propiedad horizontal, que tienen el derecho a conocer de antemano cómo será calculado el impuesto predial, tanto de sus bienes privados como de los bienes comunes del edificio o conjunto, evitando eventos tales como la doble tributación o la incertidumbre tributaria de los contribuyentes frente a las cargas impositivas, según el municipio donde esté ubicado el predio. Y, de la otra, porque tanto las normas constitucionales, como la amplia jurisprudencia de la Corte lo ha expresado, no se impuso la autonomía absoluta de las entidades territoriales, y en materia fiscal, no existe soberanía tributaria. Se ampliarán estos puntos.

3.1 En cuanto a que el artículo acusado no decreta un impuesto sino que fija un parámetro general, esta conclusión de la Corte se desprende de la simple lectura de la disposición acusada, que consagra que el impuesto predial sobre cada bien privado sometido al régimen de propiedad horizontal, incorpora el correspondiente impuesto predial de los bienes comunes del edificio o conjunto, y que tal incorporación se hace en proporción al coeficiente de copropiedad respectivo. Obsérvese, entonces, que no se está decretando ningún gravamen.

Salta fácilmente a la vista que se están fijando, a través de la Ley, unas pautas, regulaciones u orientaciones generales concernientes al impuesto predial, dejando en manos de las autoridades municipales la fijación, administración, recaudo y control del mismo. De esta forma se respetan las disposiciones constitucionales sobre la titularidad de los tributos de propiedad de los municipios, según ordenan los artículos 294, 317, 262 de la Constitución, entre otras disposiciones, y a su vez, se garantiza el principio de que lo concerniente a las atribuciones municipales en materia fiscal debe ceñirse a la ley.

3.2 En cuanto al alcance de la autonomía de las entidades territoriales en esta materia fiscal municipal, conviene mencionar algunas sentencias de la Corte en las que se han analizado cargos semejantes, en las que el demandante supone que porque la ley fija pautas en relación con impuestos prediales, se está infringiendo el artículo 317 de la Carta. En estos casos la Corporación ha hecho

las diferencias jurídicas entre lo que es la competencia del legislador de señalar las pautas generales de los tributos de propiedad del municipio, y la fijación, recaudo y destino de los mismos, que es de la competencia exclusiva de las entidades municipales.

En la sentencia. C-467 de 1993, la Corte analizó la potestad impositiva de los municipios y, concretamente el impuesto predial. Se remontó a los orígenes del impuesto cuando, en el año de 1990, mediante la Ley 44 de 1990, se unificó el impuesto para convertirlo en uno solo, que se ha llamado "Impuesto Predial Unificado", estableciéndose éste como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios, pero con sujeción a los parámetros generales fijados por el legislador. Se transcriben apartes pertinentes de esta sentencia :

“d) Potestad impositiva de los municipios.

Dentro 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.

En efecto, al leer el artículo 338 de la Carta que prescribe: "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos", parecería deducirse una autonomía impositiva de los municipios. Sin embargo ésto no es así, pues dicha disposición ha de interpretarse en íntima relación con el artículo 287-3 del mismo Ordenamiento que dispone: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 3.- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones", recuérdese que dentro de las entidades territoriales se encuentran los municipios (art. 286 ib.).

Disposiciones que guardan conexidad con lo estatuido en el ordinal 4 del artículo 313 ibídem, que asigna a los Concejos la función de "Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales".

De otra parte es la misma Constitución la que establece el principio de legalidad de los impuestos, al consagrar en el artículo 150-12 como función del Congreso que ejerce por medio de ley "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales...."

Igualmente obsérvese que la Constitución de 1991, al igual que lo hacía la Carta de 1886, concede una especial protección a las rentas municipales al dejar consignado en el artículo 362, "Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y

renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior", y en el 294 ib, señaló que "La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317".

Así las cosas, 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.

e.- El impuesto predial.

El impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las leyes 1 y 4 de 1913 y 34 de 1920, consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los decretos legislativos 3185 y 4133; luego se expidió la ley 14 de 1983, denominada "de fortalecimiento de los fiscos municipales" en la que se regularon aspectos relativos a la formación y actualización del catastro, y se adoptaron medidas trascendentales en relación con este impuesto, al ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada, autorizar a los contribuyentes para autoavaluar sus inmuebles, etc.

Con la entrada en vigor de la ley 44 de 1990, normatividad de la cual forman parte los mandatos acusados, se reformó nuevamente el citado gravamen sobre la propiedad raíz, al fusionar el impuesto predial con otros tres, a saber: el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral, para convertirlo en uno solo que se ha llamado "Impuesto Predial Unificado", estableciéndose como gravamen del orden municipal, cuya administración, recaudo y control corresponde a los respectivos municipios.

El impuesto predial, además de ser una de las formas más antiguas de tributación, es sin lugar a dudas, el rubro más importante de los ingresos tributarios de los municipios.

La 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.” (sentencia C-467 de 1993, MP., doctor Carlos Gaviria Díaz)

En la sentencia C- 346 de 1997, la Corte se refirió a los principios de unidad y la autonomía tributaria de las entidades territoriales y la interpretación para conciliar estos dos principios. Explicó que las entidades territoriales no gozan de autonomía absoluta en materia fiscal. Dijo la providencia :

“Un rasgo característico que afirma el derecho a la autonomía lo constituye la atribución que tienen las entidades territoriales para establecer los tributos necesarios que requiere el cumplimiento de sus funciones. En efecto, no basta con diseñar una autonomía bajo la idea de que las entidades territoriales pueden designar sus propias autoridades, ejercer poderes, atribuciones o competencias específicas que les pertenecen, con cierta libertad e independencia, si al mismo tiempo aquella no comprende lo económico y financiero, es decir, el derecho de contar con recursos, a través de la participación en las rentas nacionales y el establecimiento de impuestos y de administrarlos, según convenga a la gestión de los intereses regionales y locales.

No obstante, como lo ha señalado la Corte, con fundamento en los arts. 287, 294, 300-4, 313-4, 317 y 338 de la Constitución no existe una autonomía absoluta en materia fiscal en cabeza de las entidades territoriales, pues su competencia para establecer y regular los tributos debe ejercerse por la autoridad competente, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley, lo cual significa que el atributo de la potestad impositiva regional y local es relativo y, en tal virtud, el legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para su ejercicio, siempre que se respete el núcleo esencial de la autonomía, es decir, que no se desnaturalice la esencia de ésta de modo que se la desvirtúe, desconozca o desnaturalice.

La Constitución señala los derechos y el ámbito de las atribuciones que en materia fiscal le corresponden a las entidades territoriales e igualmente puntualiza los espacios competenciales permitidos y los vedados para la actividad legislativa. En efecto, la Constitución confiere a los departamentos y a los municipios la facultad de establecer impuestos de conformidad con la ley, (arts. 300-4 y 313-4), otorga a éstos últimos la potestad exclusiva de gravar la propiedad inmobiliaria, sin perjuicio de la contribución de valorización (C.P. art. 317); consagra el principio de que los impuestos regionales gozan de protección constitucional y no puede la ley trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior (C.P. art. 362); prohíbe que la ley establezca exenciones o tratamientos preferenciales sobre los tributos de las entidades territoriales, o consagrar recargos sobre sus impuestos a menos que el recargo esté destinado a las entidades responsables del manejo y conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables (C.P. art. 294).” (sentencia C-346 de 1997, MP., doctor Antonio Barrera Carbonell)

En la sentencia C-495 de 1998, la Corte reiteró la jurisprudencia sobre la inexistencia de la soberanía tributaria.

En 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 1° 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.

Por las razones anteriores, no prospera el cargo de violación del artículo 317 de la Constitución, pues, la norma acusada no está decretando un impuesto predial, sino, se repite, hace precisiones generales sobre la materia, lo que encuadra, según lo visto, perfectamente dentro de las facultades del legislador.

4. Cargo sobre la supuesta violación del principio de igualdad.

El actor reprocha que la norma establece que el valor a pagar por concepto de impuesto predial de las unidades privadas de los edificios o conjuntos bajo el régimen de propiedad horizontal es mayor que el que debe pagar el propietario de un inmueble que no está sometido a este régimen.

Esto significa, para el demandante, que los primeros deberán pagar el impuesto predial sobre áreas comunes, en proporción con el coeficiente de copropiedad, sin que medie un derecho de propiedad sobre estas áreas comunes. Aunado al hecho de que, según el actor, se trata de una mayor extensión inexistente, sobre bienes raíces de los que no son titulares, pues pertenecen a una persona jurídica, que no es el titular del inmueble del área privada.

4.1 Para la Sala no existe violación del principio de igualdad porque resulta claro que unos y otros propietarios de bienes raíces no se encuentran en la misma situación : el inmueble de los primeros hace parte de un conjunto o edificio, que tiene áreas comunes, en cambio, el inmueble de los segundos no comparte áreas comunes con otros propietarios.

Desde este sólo punto de vista no prospera el cargo de supuesta violación del principio de igualdad.

4.2 Tampoco prospera el cargo si se aceptase la afirmación del actor respecto de que se están incluyendo en la base gravable áreas comunes sobre las que no

ejercen un derecho real sobre ellas, sólo con el fin de aumentar el valor a pagar por concepto de impuestos.

Al respecto, hay que mencionar que el debate sobre la titularidad de los bienes comunes de los inmuebles sometidos al régimen de propiedad horizontal, ha sido objeto de examen tanto por la ley como por la jurisprudencia y la doctrina, tal como lo recuerda la Corte Constitución en la sentencia C-318 de 2002, en la que después de hacer una breve referencia histórica de los orígenes legales de las reglas que regularon este nuevo concepto de propiedad en nuestro país, denominado “propiedad horizontal” y se remontarse a los hechos acaecidos el 9 de abril de 1948, que dieron como resultado que, a través de la declaración del estado de sitio, se expidiera el Decreto 1329 del 21 de abril de 1948 “sobre el régimen de la propiedad de pisos y departamentos de un mismo edificio”, se estudiaron, también en esta providencia, las diferentes teorías que se han expuesto sobre el interrogante de a quién pertenecen los bienes comunes y la titularidad de los mismos. En lo pertinente dijo esta sentencia :

4. Cómo ha resuelto la ley el interrogante de a quién pertenecen los bienes comunes, y, por ende, la titularidad de los mismos.

4.1 Por tratarse de una situación nueva que, como se dijo, no tenía un desarrollo legal y, mucho menos, jurisprudencial, frente a los numerosos interrogantes y conflictos que suscitaba esta moderna forma de vivir cotidianamente, compartiendo unos bienes y servicios comunes, ha dado lugar a las más diversas teorías jurídicas, encaminadas a resolver, dentro de las nociones generales y clásicas del derecho y de la propiedad, asuntos tales como, cuál es la naturaleza jurídica de la propiedad horizontal, a quién pertenecen las áreas comunes : si a todos los propietarios, o a una nueva persona jurídica o a una sociedad, integrada por los propietarios. Para lo que interesa a esta providencia, porque, no es del caso detenerse en todas las teorías que se han desarrollado, basta mencionar las más importantes, y la forma como la Ley las ha adoptado :

4.1.1 - La teoría de la comunidad, entendida como el derecho de propiedad que tienen dos o más personas sobre los bienes comunes. Sin embargo, esta teoría presenta inconvenientes jurídicos, ya que, si se aplica en estricto sentido, los comuneros tendrían derecho, también, por ejemplo, a pedir la división de la cosa en común. Por ello, se desarrolló la teoría de la comunidad *sui generis*, que fue la adoptada, primero en el Decreto 1286 de 1948, y posteriormente, en la Ley 182 de 1948, así : “Cada propietario será dueño exclusivo de su piso o departamento, y comunero de los bienes afectado a uso común. (art. 2)”

4.1.2 - En la Ley 16 de 1985 se acogió la teoría de la persona jurídica. Con esta teoría se trataron de superar los inconvenientes que contenía la teoría de la sociedad, que estaba siendo expuesta en ese momento. Sin embargo, esta teoría de la persona jurídica, dentro de la propiedad horizontal, entendida como una persona jurídica distinta de los copropietarios y dueña de los bienes comunes, para algunos presenta el problema jurídico de la forma jurídica de la adquisición de los derechos reales : el título y el modo. No obstante estos inconvenientes que le señalan es la que se impuso, no sólo en la Ley 16 de 1985, sino, también, en la ley 675 de 2001, artículo 32.

4.2 Sea este breve recuento, para resaltar dos aspectos :

4.2.1 La naturaleza jurídica de la propiedad horizontal es un tema en desarrollo, tanto por la ley como por la jurisprudencia, y, su evolución y perfeccionamiento dependerán, en gran medida, como todos los asuntos jurídicos, de la forma como éstos se desenvuelvan en la sociedad, aunado al hecho innegable, que esta clase de propiedad es la que se impone en el mundo moderno. Basta mirar el auge de los grandes centros comerciales y de las construcciones de vivienda, que son verdaderos conglomerados habitacionales, que comparten áreas y servicios.

4.2.2 El otro aspecto a destacar consiste en que desde su regulación legal, el derecho de dominio sobre los bienes comunes nace directamente del derecho que adquirieron los propietarios de los bienes privados. Es decir, de la propiedad de los bienes privados deviene el derecho de dominio de los bienes comunes, con todas las consecuencias que ello significa.” (sentencia C-318 de 2002, M.P., doctor Alfredo Beltrán Sierra)

En el mismo sentido la Corte se refirió a la coexistencia de estos dos derechos (sobre las unidades privadas y las comunes) y la titularidad de las áreas comunes en los propietarios de las áreas privadas, así :

“Del análisis de la norma en cuestión, queda claro que coexisten dos derechos, a saber: el primero, que radica en la propiedad o dominio que se tiene sobre un área privada determinada; y, el segundo, una propiedad en común sobre las áreas comunes, de la cual son cotitulares quienes a su turno lo sean de áreas privadas. (sentencia C-726 de 2000, M.P., doctor Alfredo Beltrán Sierra)

4.3 Este recuento jurisprudencial está encaminado a demostrar que el argumento que sostiene el actor en cuanto al cargo de violación del principio de igualdad no tiene asidero, porque no obstante las teorías jurídicas en desarrollo que existen sobre la propiedad de las áreas comunes, sobre lo que no existe duda es que los “titulares de la propiedad en común son los propietarios de las unidades privadas del edificio o conjunto sometido al régimen de propiedad horizontal.” (sentencia C-318 de 2002).

Entonces, si los bienes raíces que hacen parte de un conjunto o edificio sometido al régimen de propiedad horizontal y los bienes raíces que no están sometidos a tal régimen no se encuentran en la misma situación, no existe violación del principio de igualdad. Además, de la propiedad de los bienes privados deviene el derecho de dominio de los bienes comunes, con todas las consecuencias jurídicas, impositivas, etc., que esta situación lleve consigo. Lo que tampoco implica violación del principio de igualdad.

No prospera, pues, el cargo de violación al derecho a la igualdad.

5. Presunta vulneración del principio de unidad de materia.

El actor considera que la disposición acusada viola el principio de unidad de materia de que trata el artículo 158 de la Constitución, porque si la Ley 675 de 2001 tiene como objetivo regular la especial forma de dominio denominada propiedad horizontal, no hay conexión teórica con lo establecido en el párrafo demandado, que decreta un impuesto a la propiedad inmueble.

Para la Corte este cargo no prospera por una razón elemental : como se advirtió en el punto 3 de esta providencia, la norma acusada no establece ni decreta un impuesto a la propiedad inmueble, sino que traza pautas, regulaciones, orientaciones generales al impuesto predial. Además, existe la relación directa entre el título y los objetivos de la Ley y la norma acusada, en cuanto establece, para efectos del impuesto predial, que se incorporen los bienes comunes del edificio, en proporción al coeficiente de copropiedad.

Obsérvese que los conceptos a los que alude la disposición acusada corresponden a los regulados en la Ley 675 de 2001, como son : bienes comunes y coeficiente de copropiedad, frente a la obligación de los propietarios de contribuir a los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad, según impone el artículo 95, numeral 9. Por lo tanto, tiene la relación necesaria que el legislador regule en la ley de propiedad horizontal, lo inherente a las áreas que deben tenerse en cuenta de la propiedad privada y de las áreas comunes, para efectos tributarios, y, al hacerlo en proporción al coeficiente de copropiedad, se cumplen los conceptos de justicia y equidad.

En consecuencia, no prospera el cargo.

En conclusión : por todo lo anteriormente explicado, se declarará la exequibilidad del parágrafo 1º del artículo 16 de la Ley 675 de 2001, por no violar los artículos 13, 158 y 317 de la Constitución.

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Declarar, por los cargos estudiados, **exequible** el parágrafo 1º del artículo 16 de la Ley 675 de 2001 “por la cual se expide el régimen de propiedad horizontal.”

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Presidenta

JAIME ARAÚJO RENTERIA
Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA
Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Jaime Araujo Rentería no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (e)