



Sentencia 346 de 1997 Corte Constitucional

SENTENCIA C-346 DE 1997

PRINCIPIOS DE UNIDAD Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Conciliación

La conciliación entre los principios de unidad y autonomía, ha de hacerse bajo el entendido de que las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenece por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Económico y financiero

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.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites en materia fiscal

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.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Elemento de referencia para establecer límites en materia fiscal

La expresión y gestión de los intereses regionales, propios de la autonomía, no resultan contrarios ni excluyentes con los propósitos y objetivos de alcance nacional; es decir, pueden existir competencias concurrentes que impliquen en un momento dado la necesidad de afirmar los intereses locales y que al mismo tiempo entren en conflicto con los intereses nacionales, en cuyo caso se debe hacer la ponderación adecuada que consulte en lo posible su armonización, pero "se privilegiará el interés que concentre el mayor valor social"

ESPACIO PUBLICO-Concepto

El concepto de espacio público, conceptualmente ya no es el mismo de antaño, limitado a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes y caminos), según la legislación civil, sino que es mucho más comprensivo, en el sentido de que comprende en general la destinación de todo inmueble bien sea público o privado al uso o a la utilización colectiva, convirtiéndose de este modo en un bien social.

ESPACIO PUBLICO INTERNO-Regulación corresponde al legislador/IMPUESTO PREDIAL DE ESPACIO PUBLICO INTERNO-Gravación menor que para áreas privadas en unidades inmobiliarias cerradas/IMPUESTO PREDIAL-Tarifas diferenciales

La norma alude a un aspecto, el llamado "espacio público interno" que constituye un aspecto que concierne a los llamados intereses colectivos o sociales que corresponde regular al legislador. De este modo, no puede resultar extraño que, para efectos del impuesto predial, el legislador determine, dado el valor y la connotación social que tienen las áreas que integran dicho espacio, que ellas sean gravadas con un impuesto predial diferenciado menor que el previsto para las áreas privadas. Ello se adecua a la Constitución, porque ésta no sólo propicia y protege el surgimiento y consolidación de otras formas alternas de dominio diferente a la tradicional propiedad individual, sino que, además, le asigna al Estado el deber de velar por la protección de la integridad de las zonas destinadas al espacio público y al uso común. La obligación de contribuir a los gastos e inversiones del Estado debe estar sustentada en conceptos de justicia y equidad, razón por la cual se consultan éstos cuando el legislador permite el establecimiento de tarifas diferenciales menores para las zonas comunes y del espacio público interno, con respecto a las que corresponden a las áreas de dominio privado, pues la institución de aquéllas responden más a los intereses comunitarios prevalentes, que a los intereses privados.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Restricciones que persiguen un interés general en materia tributaria/IMPUESTO PREDIAL Y CONTRIBUCIONES DE VALORIZACION-Zonas comunes y espacio público interno en unidades inmobiliarias cerradas

No resulta irrazonable ni desproporcionado, antes por el contrario consulta finalidades constitucionales que son válidas, el establecimiento en el art. 42 de las aludidas restricciones a la autonomía de los municipios para establecer impuestos, mas aún cuando con ellas se satisface o persigue un interés de alcance general y la consecución de un objetivo de mayor valor social que el que pueda representar el tratamiento tributario uniforme de las áreas que componen las unidades inmobiliarias cerradas. La competencia privativa que tienen los municipios para gravar la propiedad inmueble no se vulnera con la disposición objetada, porque dicha potestad subsiste en cabeza de aquéllos, en el sentido de que pueden señalar, conforme a la ley, todos los elementos del respectivo tributo, sólo que con el fin de perseguir finalidades constitucionales legítimas se ha dispuesto en la norma comentada el establecimiento de tarifas diferenciales en las condiciones en ellas señaladas, pero que en todo caso deben ser fijadas por la competente autoridad municipal.

AUTONOMIA DE MUNICIPIOS-Establecimiento de tarifas diferenciales atendiendo ciertos criterios

En el establecimiento de las referidas tarifas diferenciales las autoridades municipales gozan de plena autonomía. Sin embargo, en su determinación deben obrar con criterios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad que consulten los intereses municipales y de la comunidad. Por lo tanto el uso desviado de esta facultad, atentatorio contra los intereses públicos sociales puede dar lugar al uso de la acción pública de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

FORMAS PROCESALES-En su diseño deben observarse ciertos criterios

En el establecimiento de las formas propias de cada actuación judicial, que comprende así mismo la regulación de las diferentes acciones, el legislador debe tomar como punto de referencia la realidad social y extraer de ellas reglas útiles que hagan expedito y eficaz el derecho de acción. Por lo tanto, si bien el legislador goza de libertad para establecer las formas procesales, en el diseño de éstas deben observarse los criterios de razonabilidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad. No son válidas constitucionalmente, en consecuencia, aquéllas formas procesales que se desvían de dichos criterios y que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción.

COPROPIETARIOS DE UNIDAD INMOBILIARIA CERRADA-Exigencia de mayoría para impugnar acto de autoridades de planeación y urbanismo/ASAMBLEA DE COPROPIETARIOS-Ausentismo/DERECHO DE ACCION PARA IMPUGNAR-Protección

La consagración de una mayoría de las dos terceras partes de los votos de los copropietarios de una unidad inmobiliaria cerrada, para obtener la autorización de impugnar las decisiones de las autoridades de planeación y urbanismo, resulta a todas luces irracional y desproporcionada, porque significa la consagración de un sistema específico y excepcional para la impugnación de los referidos actos administrativos subjetivos, que desconoce la realidad social y particularmente la forma como operan en la práctica las asambleas de copropietarios, en las cuales el ausentismo de sus miembros es la regla de conducta constante. Con mucha dificultad y luego de más de una citación, por lo menos, se logra que concurran a ella el número mínimo para llevar a acabo la respectiva sesión. Conseguir la aquiescencia del 75% de los miembros de la asamblea, como lo prevé la norma, es casi un imposible. Por ende, la exigencia del proyecto configura, en la práctica, la negación del derecho de acción para impugnar dichas decisiones.

DERECHO A LA IGUALDAD-Imposición carga procesal onerosa a unidades inmobiliarias cerradas/DERECHO DE ASOCIACION-Unidades cerradas determinan ejercicio derecho de acción

Se viola en el presente caso el derecho a la igualdad, cuando desatendiendo los aludidos criterios el legislador impone a las personas jurídicas que constituyen las unidades inmobiliarias cerradas una carga procesal onerosa y excepcional que no se exige a las demás personas que acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrado. Dicha norma consagra una injerencia excesiva y desproporcionada del legislador en el ámbito del derecho de asociación, si se tiene en cuenta que como personas jurídicas son las propias unidades cerradas las que deben determinar, según lo establezcan sus propios estatutos, la conveniencia y las condiciones bajo las cuales ejercitan el derecho de acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Avalar la referida norma, implicaría legitimar una intervención indebida en el manejo y administración de dichas unidades, pues el establecimiento de las reglas o procedimientos de gestión de sus propios intereses sólo a ellas compete.

[Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-495 de 1998](#) , [Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-690 de 2003](#) , [Ver la Ley 675 de 2001](#)

Referencia: Expediente OP-17

Proyecto de ley No. 258/96 Senado -31/95 Cámara "Por el cual se adiciona y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal".

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., a los veintidós (22) días del mes de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Mediante oficio del 20 de junio de 1997, el Presidente del Senado de la República envió a la Corte Constitucional el proyecto de ley No. 258-96 Senado-3195 Cámara, "Por medio del cual se adiciona y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal", el cual fue devuelto a esa Corporación Legislativa con objeciones por razones de conveniencia y vicios de constitucionalidad, según oficio No. 10.200 del 6 de marzo de 1997 originario de la Presidencia de la República.

El proyecto en mención sufrió el trámite de rigor ante las cámaras legislativas que integran el Congreso de la República, el cual se resume de la siguiente manera:

- El día 1° de agosto de 1995 el proyecto en cuestión fue presentado ante la Cámara de Representantes por el Representante William Vélez Mesa. En esa misma fecha fue repartido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la referida Corporación.
- En la sesión correspondiente al día 6 de diciembre de 1996 fue debatido y aprobado en primer debate en dicha Comisión.
- Igualmente, la Plenaria de la Cámara de Representantes lo debatió y aprobó por unanimidad con fecha 27 de marzo de 1996.
- El aludido proyecto fue debatido y aprobado en la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado el 13 de noviembre de 1996.
- Así mismo, fue discutido y aprobado en segundo debate en la Sesión Plenaria del Senado, correspondiente al día 9 de diciembre de 1996.
- Con el fin de conciliar las discrepancias surgidas entre los articulados finalmente aprobados por las plenarias de cada cámara legislativa se designaron comisiones accidentales, cuyo informe conjunto de fecha 12 de diciembre de 1996, fue aprobado en las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.
- El 29 de enero de 1997 el Presidente de la Cámara de Representantes envió el referido proyecto, con todos sus antecedentes, al Presidente de la República, para que se produjera el acto de su sanción, el cual fue recibido en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con fecha 21 de febrero de 1997.
- El día 6 de marzo de 1997 la Presidencia de la República devolvió al Presidente de la Cámara de Representantes, sin la correspondiente sanción presidencial, por razones de inconveniencia e inconstitucionalidad. Estas últimas se refieren específicamente a los arts. 42 y 44 del proyecto.
- De la confrontación de la fecha en que se recibió en la Presidencia de la República el aludido proyecto y aquélla en que fue devuelto con objeciones se establece que el Gobierno actuó dentro del término de seis días hábiles que señala el art. 166 de la Constitución, dado que aquél consta de 49 artículos.
- Las plenarias de la Cámara y del Senado aceptaron las objeciones por inconveniencia formuladas contra los arts. 29 y 30 del proyecto, no así las de inconstitucionalidad. En tal virtud, insistieron en la constitucionalidad de los arts. 42 y 44 de dicho proyecto.
- Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar las objeciones del Gobierno a un proyecto de ley por inconstitucional, procede la Corte a adoptar la decisión correspondiente únicamente en relación con dichas objeciones, según la competencia de que se encuentra investida en los términos de los artículos 167 incisos 4 y 5 y 241 numeral 8 de la Constitución Política.

II. TEXTOS DE LAS NORMAS DEL PROYECTO OBJETADAS POR INCONSTITUCIONALES.

PROYECTO DE LEY 258/96 SENADO - 031/95 CAMARA

"Por la cual se adiciona y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal".

El Congreso de Colombia

Decreta:

(.....)

ARTICULO 42. Impuesto predial y contribuciones de valorización. Las unidades Inmobiliarias Cerradas pagarán el impuesto predial y las contribuciones de valorización correspondientes a las zonas comunes y al espacio público interno conforme a tarifas diferenciales menores a las tarifas de las áreas privadas.

ARTICULO 44. Situaciones jurídicas subjetivas. Las autorizaciones para impugnar los actos administrativos de las autoridades de planeación y urbanismo que den aprobación y licencias definitivas sólo podrán darlas la Asamblea General de Copropietarios con el voto de por lo menos el 75% de sus miembros.

III. LA OBJECION PRESIDENCIAL.

En el oficio 10200 del 6 de marzo de 1997, suscrito por el señor Presidente de la República y dirigido al Presidente de la Cámara de Representantes, se expusieron las razones de las objeciones de inconstitucionalidad en relación con los arts. 42 y 44 del proyecto, en los siguientes términos:

"a) El artículo 42 del proyecto establece que las unidades inmobiliarias cerradas pagarán una tarifa inferior por concepto de impuesto predial y contribuciones de valorización con respecto de las tarifas de las áreas privadas".

"Este artículo, en lo concerniente al impuesto Predial vulnera el artículo 317 de la Constitución Política, ya que corresponde a los Municipios exclusivamente, gravar la propiedad inmueble".

"b) El artículo 44 del proyecto señala que las autorizaciones para impugnar los actos administrativos de las autoridades de Planeación y Urbanismo sólo podrán darlas la Asamblea General de Copropietarios con los votos de por lo menos el 75% de sus miembros".

"Esta norma vulnera el artículo 29 de la Constitución Política, al privar a las personas naturales de ejercer las acciones administrativas pertinentes en caso de que sientan vulnerados sus derechos".

IV. ANALISIS Y PRONUNCIAMIENTO POR LAS PLENARIAS DE LA CAMARA Y DEL SENADO SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.

1. Cámara de Representantes.

La comisión accidental designada por la Cámara de Representantes para estudiar y emitir opinión sobre las objeciones presidenciales consideró lo siguiente:

En relación con las objeciones al art. 42 del proyecto manifestó su desacuerdo porque esta norma no determina tarifa tributaria alguna sino un marco fundamental dentro del cual los concejos municipales pueden ejercer sus competencias -de autonomía relativa- en materia del impuesto a la propiedad de inmueble y, en consecuencia, no altera para nada las atribuciones de los municipios que continúan siendo titulares de tales rentas y de su regulación mediante acuerdo.

Con respecto a las contribuciones de valorización no existe la exclusividad de la regulación en favor de los municipios, ya que pueden existir contribuciones de valorización en los órdenes nacional, regional y local. Por lo tanto, puede darse el caso de la concurrencia de regulaciones por diferentes entidades públicas.

"La doctrina y la jurisprudencia nacionales más autorizadas siempre han considerado que la potestad tributaria de los municipios se halla acreditada en todo momento a la Ley, y que las entidades locales no detentan una soberanía fiscal. Por tanto, es indiscutible el reconocimiento de la facultad legislativa para encauzar el ejercicio de la potestad tributaria derivada por parte de las autoridades municipales".

En el fondo el legislador esta reconociendo una realidad socio económica objetiva que amerita un tratamiento tributario diferencial para un fin constitucionalmente válido, avalado por los arts. 58-3 (formas asociativas de propiedad) y 82 (espacio público) de la Constitución.

En cuanto a las objeciones contra el art. 44 del proyecto, se estima que esta norma no vulnera la Constitución porque ella se refiere simplemente a una regla interna de mayoría y a una competencia interna de la unidad inmobiliaria cerrada, cuando quiera que se intente presentar una demanda judicial en su nombre.

Las personas naturales y jurídicas distintas a la unidad inmobiliaria cerrada siempre que estén legitimadas en la causa están habilitadas para instaurar acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

"En otras palabras, el Proyecto de Ley # 31/95 aprobado por el Congreso de la República quiso precisar que dichas demandas no las podrían entablar -a nombre de la Unidad Inmobiliaria Cerrada- la Junta Administradora, ni el Administrador de la Unidad; y que el grado de consenso necesario en la Asamblea General de Copropietarios para oponerse por la vía judicial a los actos administrativos de la autoridad era de las $\frac{3}{4}$ partes de sus miembros, puesto que se trataría de un serio cuestionamiento a las decisiones de la autoridad municipal de planeación y urbanismo presentado a nombre de la comunidad de vecinos afectada".

2. Senado de la República.

En términos parecidos a los consignados anteriormente se pronunció la comisión accidental designada por el Senado de la República sobre los preceptos objetados como inconstitucionales. No obstante, es conveniente citar los siguientes apartes del respectivo informe:

"...el Congreso de la República puede establecer directrices generales básicas que encaucen el ejercicio de las atribuciones impositivas municipales, sin que quepa interpretar, como se hace en el memorial de objeciones, que se esta gravando la propiedad inmueble y vulnerando la autonomía municipal en esta materia".

"La norma de la iniciativa no contempla tarifas tributarias denominadas, no inhibe la potestad de los concejos municipales en materia impositiva, ni destina o desvía los ingresos municipales hacia otras entidades territoriales".

"... el derecho de acceso a la administración de justicia tiene su base constitucional en los artículos 40-6 y 229 y por ninguna parte se ve que el establecimiento de una regla interna de mayoría del 75% de los miembros de la Asamblea General de Copropietarios de la Unidad Inmobiliaria y a una competencia también interna de la Unidad Inmobiliaria para impugnar los actos administrativos de las autoridades de Planeación y Urbanismo a nombre de la Unidad Inmobiliaria Cerrada vulnere el ordenamiento jurídico".

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En la oportunidad legal el señor Procurador General de la Nación, se pronunció sobre el mérito de las referidas objeciones y concluyó que ellas son infundadas, con los siguientes argumentos:

Los municipios no gozan de autonomía absoluta en materia impositiva, aún si se trata de la propiedad inmueble, la cual podrá ser gravada únicamente por éstos.

El precepto del art. 87 no puede ser leído en forma aislada, sino en armonía con todas las disposiciones relativas a la organización del sistema

tributario colombiano y en especial a las relacionadas con la estructura fiscal de las entidades territoriales. Así, el art. 287 de la Constitución reconoce la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, siendo una consecuencia de ésta la de poder administrar sus propios recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites de la Constitución y de la ley.

"Sin embargo en el ordenamiento jurídico es claro que esta autonomía no es absoluta, pues la jurisprudencia ha reiterado que se trata de una autonomía relativa, especialmente en lo relativo a la imposición de tributos, función ésta también sujeta al marco legal y constitucional. En ese sentido, la Corte Constitucional ha sido enfática al afirmar que la soberanía fiscal de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional, pues la propuesta de elevarla a rango superior fue derrotada en la misma Asamblea Constitucional, en donde se mantuvieron los lineamientos básicos del régimen anterior, reconociendo una autonomía fiscal limitada".

Cuando el art. 317 establece que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, esta indicando que tal atribución puede ser ejercida por dichos entes locales en los términos que disponga la ley. En tal virtud, lo que la norma del art. 42 regula es la forma como deben fijarse las tarifas que se cobren a los titulares de dichas unidades inmobiliarias, dejando en manos de las autoridades municipales la fijación de las mismas, sin alterar las atribuciones constitucionales que les otorgan la titularidad para regular tales rentas mediante los acuerdos municipales.

El propósito de establecer una tarifa diferencial entre las zonas comunes y el espacio público, con respecto a las áreas privadas se justifica constitucionalmente por el deber que tiene el Estado de velar por la protección de las formas asociativas y solidarias de propiedad y por la integridad del espacio público.

Por lo demás, la exclusividad de los municipios para fijar las tarifas del impuesto predial, no se predica de las contribuciones de valorización las cuales pueden ser determinadas por otras entidades públicas.

En cuanto a la objeción con respecto al art. 44 del proyecto, el Procurador comparte los argumentos expuestos por las comisiones de conciliación de la Cámara y del Senado, en el sentido de afirmar su constitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. El trámite de las objeciones.

Formuladas por el Gobierno las objeciones de inconstitucionalidad contra los arts. 42 y 44 del proyecto de ley 258/96 Senado -31/95 Cámara, se integraron sendas comisiones conciliadoras de Cámara y Senado, cuyos informes fueron aprobados el día 12 de diciembre de 1996 en las respectivas plenarias de cada una de estas células legislativas, en el sentido de insistir en la constitucionalidad de las normas objetadas y declarar, en consecuencia, infundadas las referidas objeciones. En tal virtud, el proyecto fue enviado a la Corte para decidir acerca de su exequibilidad. De este modo, se cumplió con el trámite que el art. 167 de la Constitución Política prevé cuando un proyecto de ley es objetado por inconstitucional total o parcialmente por el Gobierno.

2. La cuestión de fondo.

2.1. El problema jurídico planteado y su delimitación.

Conforme a los antecedentes que han quedado reseñados, en los cuales se fija la posición del Gobierno, de las Cámaras y del Procurador de la Nación, en torno a la constitucionalidad de los arts. 42 y 44 del proyecto de ley 258/96 Senado -31/95 Cámara, le corresponde a la Corte determinar de una parte, si la primera de dichas normas viola la autonomía de los municipios, en cuanto a la competencia de que son titulares para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, cuando prescribe que las unidades inmobiliarias cerradas pagarán el impuesto predial y las contribuciones de valorización correspondientes a las zonas comunes y al espacio público interno conforme a las tarifas diferenciales menores a las tarifas de las áreas privadas, y de otra, si se limita el derecho de acción y al acceso a la justicia, cuando la segunda de las referidas disposiciones prevé que las autorizaciones para impugnar actos administrativos de las autoridades de planeación y de urbanismo que den aprobación y licencias definitivas sólo podrán darlas la asamblea general de copropietarios con el voto de por lo menos 75% de sus miembros.

Siguiendo la jurisprudencia de la Corporación, sustentada en los artículos 167 de la Constitución y 32, 33, 34 y 35 del decreto 2067 de 1991, el examen de constitucionalidad se limitará única y exclusivamente al ámbito determinado por las objeciones formuladas por el Gobierno y al pronunciamiento que sobre las mismas hizo el Congreso al rechazarlas, e insistir en la constitucionalidad de las referidas normas.

2.2. Objeción contra el artículo 42.

2.2.1. Como reiteradamente lo ha afirmado esta Corte, la concepción política de Colombia como Estado Social de Derecho, organizado como República unitaria descentralizada, se hace compatible y armónica con el reconocimiento de la autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus propios intereses, dentro de los límites que le señalan la Constitución y la ley.

Así lo advirtió la Corte en la sentencia C-535/96, en la cual dijo:

"Por ello la autonomía de la que gozan las diferentes entidades territoriales no es un mero traspaso de funciones y responsabilidades del centro a la periferia sino que se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del

Estado (CP. art. 311). De esa manera se busca la gestión eficiente de los intereses propios, ya que el municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial".

"En el caso de los territorios indígenas se busca, además, preservar la identidad de esas comunidades, con el fin de proteger la diversidad étnica y cultural (CP arts 7º y 8º), pues esas comunidades se gobiernan por sus propios usos y costumbres (CP art. 330)".

"4- La autonomía no se agota entonces en la facultad de dirección política pues las entidades territoriales no solamente tienen derecho a gobernarse por autoridades propias sino que deben, además, gestionar sus propios intereses, con lo cual se concreta un poder de dirección administrativa (CP. art. 287). La autonomía está además ligada a la soberanía popular y a la democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita que la decisión ciudadana se exprese sobre cuales son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo (CP art. 1º, 2º y 3º). El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad".

En síntesis, la conciliación entre los principios de unidad y autonomía, ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el art. 287 de la Constitución, las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenece por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce.

2.2.2. 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).

2.2.3. Cuando no existe un límite exacto establecido por un mandato inequívoco y tajante o una prohibición insalvable, ¿cuál puede ser el elemento de referencia para establecer los límites de la injerencia de la ley en la función tributaria de las entidades territoriales, sin que por ello se menoscabe el principio de autonomía fiscal que la Constitución reconoce a dichas entidades?

En sentencia del 14 de enero de 1993, la Corte sintetizó en estos términos la respuesta a ese interrogante:

"En conclusión, esta Corte considera que 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 estatuto 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. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución debe ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad".

Lo que se está señalando por la Corte es que la expresión y gestión de los intereses regionales, propios de la autonomía, no resultan contrarios ni excluyentes con los propósitos y objetivos de alcance nacional; es decir, pueden existir competencias concurrentes que impliquen en un momento dado la necesidad de afirmar los intereses locales y que al mismo tiempo entren en conflicto con los intereses nacionales, en cuyo caso se debe hacer la ponderación adecuada que consulte en lo posible su armonización, pero "se privilegiará el interés que concentre el mayor valor social".

2.2.4. El artículo 42 sobre el cual recae la objeción presidencial consagra un tratamiento tributario favorable para las zonas comunes y el espacio público interno en las unidades inmobiliarias cerradas, con lo que, a juicio del ejecutivo, se vulnera la facultad exclusiva de los distritos y municipios del país para establecer y manejar el impuesto predial.

Con miras a analizar la constitucionalidad de la referida norma, es necesario analizar el cuerpo normativo general del cual hace parte, y las finalidades sociales que ella persigue. No es posible, en consecuencia, darle un tratamiento singular, el de una norma meramente tributaria, aislada por completo del contexto normativo del cual forma parte.

La ley se inscribe dentro de la denominada materia urbanística que comprende todo el sistema normativo que de modo general regula la ordenación y planeación del desarrollo del territorio en lo urbano y lo suburbano, su deslinde con lo meramente rural, sin desconocer la influencia e interrelación con éste, la incorporación o destinación de tierras rurales a usos urbanos, la determinación de los usos de la tierra urbana, que comprende la utilización de inmuebles para uso privado y los que deben destinarse al espacio público y a la conservación del ambiente y de los recursos naturales y las limitaciones o restricciones de diferente orden con el fin de hacer prevalecer el interés público general y la función social de la propiedad sobre el interés particular. De este modo, los inmuebles urbanos constituyen la base o el centro que sirve de sustrato a la regulación normativa atañedora a diferentes aspectos que conciernen a los regímenes de la propiedad individual, horizontal, del espacio público, de las áreas de conservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales, de expropiación, servidumbres, catastral, impositivo etc. y, en general, los relativos a los diferentes usos de la tierra y del suelo.

La ley de la cual hace parte la norma objetada, tienen por objeto establecer los principios generales para el desarrollo y funcionamiento de las unidades inmobiliarias cerradas y la reglamentación de los derechos y obligaciones de los copropietarios con respecto al municipio o al distrito, organizar su funcionamiento para procurar una mejor calidad de vida y la convivencia armónica de éstos, los moradores y los usuarios y "establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales", con arreglo a los principios generales de la función social de la propiedad, la función urbanística y el respeto a la privacidad aunque con limitaciones para garantizar un grado de aislamiento acústico y visual de las áreas respectivas. La función social implica la provisión de áreas suficientes para atender las necesidades de las personas y su relación con la comunidad, tales como la circulación, recreación, reunión y disfrute social ; la protección y conservación ambiental, la armonía estética del conjunto urbano ; y la función urbanística, la integración funcional, ambiental y espacial de las construcciones con el entorno, así como el acatamiento de las normas urbanísticas de planeación y de construcción municipales.

En las circunstancias anotadas, es preciso considerar que si bien el art. 42 alude al impuesto predial y a las contribuciones de valorización, tiene una relación íntima con la materia urbanística, en cuanto alude al llamado espacio público interno para efectos de determinar que deben existir en relación con éste para efectos del pago del impuesto predial y de las contribuciones de valorización tarifas diferenciales menores a las que corresponden a las áreas privadas, aspecto aquél que constituye materia de reserva de ley.

El concepto de espacio público, conceptualmente ya no es el mismo de antaño, limitado a los bienes de uso público (calles, plazas, puentes y caminos), según la legislación civil, sino que es mucho mas comprensivo, en el sentido de que comprende en general la destinación de todo inmueble bien sea público o privado al uso o a la utilización colectiva, convirtiéndose de este modo en un bien social. Es así como el art. 5 de la ley 9 de 1989 entiende por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas, que trascienden, por lo tanto los límites de los intereses individuales de los habitantes.

En tal virtud, constituyen ".....el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo"

De acuerdo con las consideraciones precedentes, es necesario tener en cuenta que la norma alude a un aspecto, el llamado "espacio público interno" que como se vio antes constituye un aspecto que concierne a los llamados intereses colectivos o sociales que corresponde regular al legislador. De este modo, no puede resultar extraño que, para efectos del impuesto predial, el legislador determine, dado el valor y la connotación social que tienen las áreas que integran dicho espacio, que ellas sean gravadas con un impuesto predial diferenciado menor que el previsto para las áreas privadas. Ello se adecua a la Constitución, porque ésta no sólo propicia y protege el surgimiento y consolidación de otras formas alternas de dominio diferente a la tradicional propiedad individual, como son las formas asociativas y solidarias a que alude el inciso 2 del artículo 58 sino que, además, le asigna al Estado el deber de velar por la protección de la integridad de las zonas destinadas al espacio público y al uso común (C.P. art. 82).

De otra parte, es necesario considerar, que la obligación de contribuir a los gastos e inversiones del Estado (art. 95 C.P.) debe estar sustentada en conceptos de justicia y equidad, razón por la cual se consultan éstos cuando el legislador permite el establecimiento de tarifas diferenciales menores para las zonas comunes y del espacio público interno, con respecto a las que corresponden a las áreas de dominio privado, pues la institución de aquéllas responden más a los intereses comunitarios prevalentes, que a los intereses privados.

No resulta irrazonable ni desproporcionado, antes por el contrario consulta finalidades constitucionales que son válidas, el establecimiento en el

art. 42 de las aludidas restricciones a la autonomía de los municipios para establecer impuestos, mas aún cuando con ellas se satisface o persigue un interés de alcance general y la consecución de un objetivo de mayor valor social que el que pueda representar el tratamiento tributario uniforme de las áreas que componen las unidades inmobiliarias cerradas.

La competencia privativa que tienen los municipios para gravar la propiedad inmueble no se vulnera con la disposición objetada, porque dicha potestad subsiste en cabeza de aquéllos, en el sentido de que pueden señalar, conforme a la ley, todos los elementos del respectivo tributo, sólo que con el fin de perseguir finalidades constitucionales legítimas se ha dispuesto en la norma comentada el establecimiento de tarifas diferenciales en las condiciones en ellas señaladas, pero que en todo caso deben ser fijadas por la competente autoridad municipal (arts. 313-4 y 338 C.P.).

En conclusión, considera la Corte:

Que no se desconoce la preceptiva del art. 317, en el sentido de que sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble, pues la norma no les desconoce dicha facultad ni consagra una exención a un impuesto municipal. Pueden los municipios gravar con el impuesto predial los inmuebles correspondientes a las referidas unidades inmobiliarias cerradas, sólo que deben establecer tarifas diferenciales menores con respecto a las zonas que conforma el llamado espacio público interno, lo cual tiene, como se ha visto, una justificación constitucional.

Que en el establecimiento de las referidas tarifas diferenciales las autoridades municipales gozan de plena autonomía. Sin embargo, en su determinación deben obrar con criterios de razonabilidad, racionalidad y proporcionalidad que consulten los intereses municipales y de la comunidad. Por lo tanto el uso desviado de esta facultad, atentatorio contra los intereses públicos sociales puede dar lugar al uso de la acción pública de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Es en razón de las anteriores reflexiones que la Corte considera infundadas las objeciones del Gobierno a la norma del art. 42 del proyecto.

2.3. Objeción contra el artículo 44.

Un derecho se coarta no sólo cuando expresamente o de manera abierta se impide u obstruye su ejercicio, sino, de igual modo, cuando de alguna manera y a través de diferentes medios, se imponen condicionamientos o exigencias que anulan o dificultan en extremo la posibilidad de su ejercicio o la forma para hacerlo efectivo.

Cuando la Constitución consagra el derecho fundamental en favor de toda persona para acceder a la administración de justicia, es decir, el derecho público abstracto de ejercer los actos de postulación necesarios para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado y a que se tramite y resuelva la pretensión que se formula, en principio, no establece directamente cortapisas que lo disminuyan o limiten, sino que defiere al legislador la definición de los tipos de acciones, las condiciones objetivas y subjetivas para su ejercicio, la oportunidad en que pueden ser instauradas etc., pues aquél le compete según el art. 29 de la Constitución determinar el juez o tribunal competente para conocer de dichas acciones y las formas propias de cada juicio que deben ser observadas.

En el establecimiento de las formas propias de cada actuación judicial, que comprende así mismo la regulación de las diferentes acciones, el legislador debe tomar como punto de referencia la realidad social y extraer de ellas reglas útiles que hagan expedito y eficaz el derecho de acción. Por lo tanto, si bien el legislador goza de libertad para establecer las formas procesales, en el diseño de éstas deben observarse los criterios de razonabilidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad. No son válidas constitucionalmente, en consecuencia, aquéllas formas procesales que se desvían de dichos criterios y que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción.

Considera la Corte que la norma del art. 44 del proyecto es inconstitucional por las siguientes razones:

La consagración de una mayoría de las dos terceras partes de los votos de los copropietarios de una unidad inmobiliaria cerrada, para obtener la autorización de impugnar las decisiones de las autoridades de planeación y urbanismo, resulta a todas luces irracional y desproporcionada, porque significa la consagración de un sistema específico y excepcional para la impugnación de los referidos actos administrativos subjetivos, que desconoce la realidad social y particularmente la forma como operan en la práctica las asambleas de copropietarios, en las cuales el ausentismo de sus miembros es la regla de conducta constante. Con mucha dificultad y luego de más de una citación, por lo menos, se logra que concurran a ella el número mínimo para llevar a cabo la respectiva sesión.

Conseguir la aquiescencia del 75% de los miembros de la asamblea, como lo prevé la norma, es casi un imposible. Por ende, la exigencia del proyecto configura, en la práctica, la negación del derecho de acción para impugnar dichas decisiones.

Dice el Procurador en su concepto que la norma en referencia no prohíbe a las demás personas naturales o jurídicas, acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en ejercicio de las acciones que regula el código de la materia, que dicha norma lo que hace es establecer una regla de funcionamiento interno de las unidades inmobiliarias cerradas y que al "imponer un consenso entre los propietarios, como condición previa para demandar a las mencionadas autoridades, se explica en cuanto se trata de intereses que afectan a una comunidad y, además, atendiendo a la trascendencia que implica el hecho de oponerse a las autoridades públicas".

No comparte la Corte el criterio del señor Procurador, por varias razones:

El Código de lo Contencioso Administrativo regula en los arts. 84 y 85, de modo general, las condiciones bajo las cuales toda persona puede hacer uso de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho. Igualmente, establece los requisitos de procedibilidad para el ejercicio de las referidas acciones.

El legislador bien puede consagrar requisitos o condiciones para el ejercicio de dichas acciones en ciertos casos, distintos de los previstos en el referido código, pero como se dijo antes la respectiva regulación debe obedecer a criterios de razonabilidad, racionabilidad, proporcionalidad y finalidad, que justifiquen objetivamente el trato diferenciado y que no consagren discriminaciones lesivas del derecho a la igualdad.

Se viola en el presente caso el derecho a la igualdad, cuando desatendiendo los aludidos criterios el legislador impone a las personas jurídicas que constituyen las unidades inmobiliarias cerradas una carga procesal onerosa y excepcional que no se exige a las demás personas que acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrado.

A juicio de la Corte, la norma revela un paternalismo excesivo, si lo que persigue es la protección del patrimonio de las mencionadas unidades, en el sentido de que el ejercicio de las acciones contencioso administrativas que pueden conllevar la asunción de gastos, algunas veces considerables, debe contar con la aprobación de una mayoría calificada. Pero dicho tratamiento, no se justifica constitucionalmente en la medida en que cercena el derecho a la acción contencioso administrativa.

Además, dicha norma consagra una injerencia excesiva y desproporcionada del legislador en el ámbito del derecho de asociación, si se tiene en cuenta que como personas jurídicas son las propias unidades cerradas las que deben determinar, según lo establezcan sus propios estatutos, la conveniencia y las condiciones bajo las cuales ejercitan el derecho de acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Avalar la referida norma, implicaría legitimar una intervención indebida en el manejo y administración de dichas unidades, pues el establecimiento de las reglas o procedimientos de gestión de sus propios intereses sólo a ellas compete.

No cabe duda, entonces, que la norma objetada quebranta los artículos 29 y 229 de la Constitución Política. Por consiguiente se declarará fundada la objeción.

VII. DECISION.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 42 del proyecto de ley número 258/96 Senado, 031/95 Cámara, "por la cual se modifica el régimen de las Unidades Inmobiliarias Cerradas". Por consiguiente, decláranse infundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas contra dicha norma.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 44 del referido proyecto. Por consiguiente, decláranse fundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas contra la norma en mención.

Tercero. Dése aplicación a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución para los fines allí señalados.

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Señor Presidente de la República y al Señor Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-346/97

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE OBJECION PRESIDENCIAL-Artículos no objetados y verificación con todos los preceptos constitucionales (Salvamento parcial y aclaración de voto)

Es verdad que, en principio, el control que debe ejercer la Corte sobre los proyectos de ley objetados debe recaer sobre las normas materia de discusión entre el Congreso y el Gobierno, a propósito de la objeción formulada. También en principio, el asunto que de modo primordial debe ocupar a la Corte es precisamente el que, con referencia a los preceptos objetados, resulte de los cargos que el Presidente de la República formula cuando se niega a sancionar lo aprobado por el Congreso, alegando su total o parcial inconstitucionalidad. Pero, cuando, al asumir el examen de la normatividad puesta en tela de juicio por el Ejecutivo, la Corte encuentre que, pese a no estar llamados a prosperar los argumentos presidenciales, existen otros motivos por los cuales las normas objetadas quebrantan la Constitución, está obligada a declarar la correspondiente inexecutable, aunque no surja de los razonamientos contenidos en las objeciones. Es mi criterio el de que, si la Corporación, persuadida de la inconstitucionalidad de una norma objetada, por motivos distintos de los señalados por el Presidente -por ejemplo, en cuanto ella no vulnera los artículos constitucionales que el Jefe del Estado indique, pero sí otro u otros-, permite que la ley que la contiene sea sancionada, incumple, mediante un esguince de carácter formal, su función básica, que reside en velar por el imperio efectivo de la Constitución Política. Ninguna distinción se hace, ni para excluir del examen constitucional artículos no objetados, ni para impedir que la verificación de su contenido se haga frente a todos los preceptos constitucionales. Según la Constitución, el fallo de executable obliga al Presidente de la República a sancionar el proyecto y sería un contrasentido, en grave detrimento del imperio de la Carta, que una Corte Constitucional, mediante su sentencia, forzara al Jefe del Estado a sancionar una ley que ella sabe inconstitucional, por el sólo motivo de una limitante formal, confiada al tino del Gobierno, pese al conocimiento efectivo del vicio existente.

Referencia: Expediente OP-017

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

Reitero lo dicho en mi aclaración de voto respecto de la Sentencia C-337/97 (expediente OP-016), sobre el alcance del control de constitucionalidad de proyectos de ley objetados por el Presidente de la República:

"La mayoría de mis colegas se ha negado a admitir que la Corporación, en cumplimiento de su tarea, tenía el deber de verificar aspectos distintos de los señalados por el Presidente de la República en su documento de objeciones, si tales elementos diversos mostraban -como, en mi criterio, ocurría con una de las disposiciones objetadas- una clara vulneración de mandatos constitucionales.

Es verdad que, en principio, el control que debe ejercer la Corte sobre los proyectos de ley objetados debe recaer sobre las normas materia de discusión entre el Congreso y el Gobierno, a propósito de la objeción formulada.

También en principio, el asunto que de modo primordial debe ocupar a la Corte es precisamente el que, con referencia a los preceptos objetados, resulte de los cargos que el Presidente de la República formula cuando se niega a sancionar lo aprobado por el Congreso, alegando su total o parcial inconstitucionalidad.

Por eso, la regla general consiste en que la Corte Constitucional, estudiado el caso, declare fundadas o infundadas las objeciones presidenciales.

Pero -en ello estriba mi disenso-, cuando, al asumir el examen de la normatividad puesta en tela de juicio por el Ejecutivo, la Corte encuentre que, pese a no estar llamados a prosperar los argumentos presidenciales, existen otros motivos por los cuales las normas objetadas quebrantan la Constitución, está obligada a declarar la correspondiente inexecutable, aunque no surja de los razonamientos contenidos en las objeciones.

Es mi criterio el de que, si la Corporación, persuadida de la inconstitucionalidad de una norma objetada, por motivos distintos de los señalados por el Presidente -por ejemplo, en cuanto ella no vulnera los artículos constitucionales que el Jefe del Estado indique, pero sí otro u otros-, permite que la ley que la contiene sea sancionada, incumple, mediante un esguince de carácter formal, su función básica, que reside en velar por el imperio efectivo de la Constitución Política.

Se dirá que la Corte carece de competencia en esa hipótesis, por referirse su eventual fallo a temas que no le fueron planteados, pero tal aseveración choca, de manera manifiesta, con el sentido esencial del artículo 241 de la Carta, a cuyo tenor "a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución", y con el alcance del numeral octavo ibídem, que le ordena "decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales (...), tanto por su contenido

material como por vicios de procedimiento en su formación" (se subraya).

En concordancia con dicho mandato, el del artículo 167 de la Constitución dispone que "en tal evento (el de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad), si las cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes, decida sobre su exequibilidad" (subrayo).

La misma norma agrega que "si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la cámara en que tuvo su origen para que, oído el ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte".

Como se observa, ninguna distinción se hace, ni para excluir del examen constitucional artículos no objetados, ni para impedir que la verificación de su contenido se haga frente a todos los preceptos constitucionales.

Además, no debe pasarse por alto que, según la Constitución, el fallo de exequibilidad obliga al Presidente de la República a sancionar el proyecto y sería un contrasentido, en grave detrimento del imperio de la Carta, que una Corte Constitucional, mediante su sentencia, forzara al Jefe del Estado a sancionar una ley que ella sabe inconstitucional, por el sólo motivo de una limitante formal, confiada al tino del Gobierno, pese al conocimiento efectivo del vicio existente.

Me pregunto si la interpretación en cuya virtud la Corte, por su propia voluntad, se pone una venda en los ojos, acata el principio básico de la suprallegalidad constitucional, expresado magistralmente en el artículo 4 de la Carta vigente, que dice: "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales".

De otro lado, considero que la Sala dejó escrito el artículo 22, inciso 2, del Decreto 2067 de 1991, incluido en el Capítulo IV de dicho estatuto, que se refiere en general a las sentencias de la Corte Constitucional y no sólo a las que tienen origen en la acción pública (por lo cual cubre también las que resuelven sobre objeciones presidenciales), que dice: "La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso".

No ignoro la existencia del artículo 35 del mismo Decreto, según el cual "la sentencia que declare constitucional un proyecto de ley objetado, surtirá efectos de cosa juzgada respecto de las normas invocadas formalmente por el Gobierno y consideradas por la Corte, y obliga al Presidente de la República a sancionarlo".

Pero es que tal norma parte del supuesto de la declaración de constitucionalidad, de la cual deriva precisamente la obligación que tiene el Presidente de sancionar el proyecto, o las normas del mismo que se encuentran ajustadas a la Constitución, justamente sobre ese supuesto -el de la constitucionalidad-, pues mal podría, como digo, precipitar tal sanción en la hipótesis contraria. Además, ese precepto no impone a la Corte la limitación que en el presente proceso ha hecho carrera, pues debe observarse que no incorpora únicamente las normas invocadas por el Gobierno sino las consideradas por la Corporación, que no pueden ser otras que todas las que integran la Carta Política, si se hace una interpretación sistemática con los cánones constitucionales que establecen el control y con el ya citado inciso segundo del artículo 22 del Decreto 2067 de 1991".

Todo lo dicho es aplicable al presente proceso.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO A LA SENTENCIA C-346/97

PROPIEDAD ASOCIATIVA Y SOLIDARIA-Alcance respecto a la propiedad privada (Salvamento parcial de voto)

De la sentencia se colige que la propiedad que tienen los sujetos privados sobre las áreas comunes de un inmueble cerrado sometido al régimen de propiedad horizontal, constituye una forma de propiedad solidaria o asociativa. Esta apreciación resulta inadmisibles desde varios puntos de vista. El concepto de propiedad solidaria o asociativa se contraponen al de propiedad privada en sentido tradicional. Se trata de una propiedad cuyo uso no está dirigido al goce individual y egoísta, sino que, precedido de una asociación, el bien se destina al logro de fines comunes, dentro del marco de la "economía solidaria", es decir, esta categoría se refiere a asociaciones que se articulan alrededor de un propósito o beneficio común, sea o no lucrativo. Resulta claro que, conforme a la legislación vigente, la propiedad que se tiene sobre los espacios comunes de los predios sometidos al régimen de propiedad horizontal se reputa privada, aunque común, en el sentido tradicional del concepto de propiedad privada. Se advierte que la mayoría incurre en una confusión entre la asociación vinculada a la propiedad privada y las formas asociativas de propiedad. Esta última, está dirigida a reconocer la existencia de una propiedad regida por principios democráticos, en la cual el dominio es un accidente dentro del proceso de gestación y desarrollo de actividades solidarias. De ahí que no pueda justificarse la intromisión del legislador en el ámbito tributario municipal so pretexto de fomentar una forma de propiedad, del todo ajena a la figura regulada.

ESPACIO PUBLICO-Protección de la integridad (Salvamento parcial de voto)

La protección de la integridad del espacio público, tanto el público en sentido estricto como el interno, se logra a través de la imposición de reglas de urbanismo, esto es, normas que regulan los diversos aspectos relativos a la transformación del paisaje urbano y las características de las unidades habitacionales. Dentro de dicho cuerpo normativo se encuentran las disposiciones que definen alturas máximas, el uso del suelo, las condiciones para la conexión de los servicios públicos, preservación histórica, características de los inmuebles en relación con el paisaje y el

vecindario, ubicación y sentido de las vías, etc. Se puede cuestionar la relación de la disposición objetada con el paisaje y el urbanismo. La norma claramente está orientada a definir aspectos tributarios relativos al impuesto predial y a la contribución de valorización. Nada tiene que ver con normas de urbanismo y de protección del espacio público propiamente dicho. En efecto, primeramente se define quiénes son responsables del pago de tales factores impositivos -unidades inmobiliarias cerradas-, luego se determina el hecho imponible -zonas comunes y espacio público interno- y, finalmente, se establece un aspecto de la tarifa del impuesto o contribución.

POTESTAD TRIBUTARIA DEL MUNICIPIO-Limitaciones deben responder a razones válidas/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento de tabla tarifaria de impuesto o contribución (Salvamento parcial de voto)

La Corte ha debido determinar si las limitaciones impuestas a la potestad tributaria de los municipios respondía a alguna razón constitucionalmente válida. La norma no tiene como fin la realización de propósitos constitucionales -promoción de propiedad solidaria y protección de la integridad del espacio público-. Por esta razón, el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad sobre la definición legal de la tarifa del impuesto predial y de la contribución de valorización debe referirse únicamente al ámbito tributario. Establecer la tabla tarifaria de un impuesto o contribución constituye una de las manifestaciones más genuinas de la autonomía territorial. Al margen de la función impositiva (recaudo de recursos), las tablas tarifarias hacen parte de la política económica que define diversos planes de desarrollo y determina el alcance y uso de los distintos instrumentos a su alcance. No existe razón válida para sustraer al municipio de la utilización de mecanismos, como las tarifas, que pueden resultar decisivas a la hora de alcanzar los fines y objetivos, estos sí, definidos en la misma carta. La definición legal, aunque sea sumaria, de una tabla diferencial, menosprecia la capacidad de los municipios y distritos para analizar y adoptar la fórmula tarifaria que más convenga a los propósitos institucionales. Desde este punto de vista, la disposición resulta desproporcionada e inútil. En efecto, limitando las potestades tributarias de los municipios del modo indicado, no se garantiza una justa evaluación de las necesidades municipales y de la capacidad económica de los pobladores. Por el contrario, socava las opciones de financiación municipal y restringe, al colocar obstáculos, el proceso de planeación y de autogestión.

Referencia: Expediente O.P. - 017

Proyecto de ley N° 258/96 Senado - 31/95 Cámara "Por el cual se adicional y reglamenta lo relacionado con las unidades inmobiliarias cerradas sometidas al régimen de propiedad horizontal".

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Plena de esta Corporación, el suscrito magistrado se permite exponer a continuación las razones que lo llevaron a disentir, parcialmente, de la posición mayoritaria en el asunto de la referencia.

1. En la sentencia de la que discrepo, la Corte decidió declarar exequible el artículo 42 del proyecto de ley de la referencia. La mayoría consideró que el artículo objetado no desconocía los artículos 287, 313-4 y 338 de la C.P. La decisión se apoya en el hecho de que, al revisar el proyecto de ley en que se inserta la disposición objetada, se descubre que ella "tiene una relación íntima con la materia urbanística, en cuanto alude al llamado espacio público interno para efectos de determinar que deben existir en relación con éste para efectos del pago del impuesto predial y de las contribuciones de valorización tarifas diferenciales menores a las que corresponden a las áreas privadas", lo cual es tema de reserva de ley, en la medida en que el artículo 82 de la Carta "le asigna al Estado el deber de velar por la protección de la integridad de las zonas destinadas al espacio público y uso común". Por otra parte, mediante la disposición se propicia y protege el surgimiento y consolidación de otras formas de dominio diferentes de la tradicional propiedad individual, como son las formas asociativas y solidarias a que alude el inciso 2 del artículo 58 de la C.P.

Por otra parte, se asevera que la norma no despoja a los municipios de la regulación de los tributos propios, sino que la ley ha definido algunos de los elementos de uno de ellos, en atención a la consecución de fines constitucionales legítimos.

Tres son la razones que me llevan a apartarme de la decisión mayoritaria: alcance del concepto de propiedad asociativa y solidaria, protección del espacio público y autonomía municipal.

Propiedad asociativa y solidaria

2. De la sentencia se colige que la propiedad que tienen los sujetos privados sobre las áreas comunes de un inmueble cerrado sometido al régimen de propiedad horizontal, constituye una forma de propiedad solidaria o asociativa. Esta apreciación resulta inadmisibles desde varios puntos de vista.

3. En los debates en la Asamblea Constituyente se dijo, en relación con la propiedad solidaria, lo siguiente:

" EMPRESA PRIVADA, SOLIDARIA Y ESTATAL

Las formas de economía solidaria son consideradas como un eficaz alternativa para satisfacer necesidades colectivas apremiantes mediante una distribución democrática de los excedentes, que excluye el afán indiscriminado de lucro, sino también, lo que no es menos valioso, como una pedagogía contra los excesos del individualismo.

Por esa razón, desde hace varios años las más variadas iniciativas han propuesto otorgar garantías constitucionales a las formas de propiedad y

economía solidaria.

Estas propuestas encontraron amplia resonancia no sólo en sectores comprometidos tradicionalmente con el movimiento cooperativo sino también en otros, como el de los indígenas, cuya presencia en la vida política del país ha sido vista con especial complacencia, como quiera que constituye el carácter pluricultural y pluriétnico de la Nación colombiana y valioso aporte en el enriquecimiento de nuestro ordenamiento jurídico.

Igualmente se ha sugerido que la solidaridad se constituya en elemento propio y característico de algunas formas de propiedad, lo cual, en verdad, no es nada distinto a reconocer la existencia de este fruto natural de su función social"

De otra parte, es pertinente observar que las instituciones de nuestro derecho agrario, como las empresas comunitarias, son buena muestra de que la economía solidaria tiene actualmente algún asidero en la legislación vigente.

En virtud de todo lo anterior, lo que ahora se busca, es pues, darle carta de ciudadanía en la nueva Constitución, al menos en igualdad de condiciones con otras formas de organización económica destinadas también a satisfacer necesidades sociales.

Más aún, varios proyectos proponen que el texto constitucional ordene que se promueva o estimule la propiedad o economía solidaria. La propuesta se fundamenta en que no basta con reconocer su igualdad formal, sino que necesita del apoyo estatal para superar la condición de debilidad en que, con frecuencia, concurre al mercado frente al vigoroso desarrollo de la empresa privada y estatal, en razón de que esta forma de organización ha sido objeto de discriminación y abandono por parte del Estado" .

De lo expuesto se desprende que el concepto de propiedad solidaria o asociativa se contrapone al de propiedad privada en sentido tradicional. Se trata de una propiedad cuyo uso no está dirigido al goce individual y egoísta, sino que, precedido de una asociación, el bien se destina al logro de fines comunes, dentro del marco de la "economía solidaria", es decir, esta categoría se refiere a asociaciones que se articulan alrededor de un propósito o beneficio común, sea o no lucrativo.

El sentido de la protección constitucional que se extiende a tales formas de propiedad se ilustra en la Sentencia C-074/93:

"Ahora bien, lo anterior no significa que el Estado deba en todo caso buscar la transformación de la propiedad pública o privada en propiedad asociativa o solidaria. Lo que sí impone la Carta es la obligación de dar prioridad, en cualquier caso de injerencia legítima del Estado, - privatización, venta de activos de sus empresas, participación en la gestión empresarial etc- a estos tipos de propiedad que por su carácter democrático y participativo, contribuyen a realizar el Estado social de derecho".

La jurisprudencia de la Corte ha sido reiterativa en señalar el vínculo existente entre propiedad solidaria o asociativa y la economía solidaria. Al respecto puede estudiarse la jurisprudencia dictada en sede de control abstracto de las normas reguladoras de los procesos de privatización.

4. El artículo 2° de la Ley 182 de 1948 define claramente la naturaleza de la propiedad que los propietarios individuales tienen sobre el espacio público interno y las zonas comunes:

"Cada propietario será dueño exclusivo de su piso o departamento y, comunero en los bienes afectados al uso común"

Es decir, los bienes afectados al uso común son "del dominio inalienable e indivisible de todos los propietarios del inmueble" (Ley 182/48 art. 3)

El concepto de propiedad en común - la que se predica del comunero -, está contenida en el artículo 1868 del C.C., que dispone:

"Si la cosa es común de dos o más personas pro indiviso..."

Cabe destacar que el artículo 4° de la Ley 182 de 1948, define el alcance y las restricciones del derecho de propiedad del comunero, respecto de los bienes comunes:

"El derecho de cada propietario sobre los bienes comunes será proporcional al valor del piso o departamento de su dominio.

Los derechos de cada propietario, en los bienes comunes, son inseparables del dominio, uso y goce de su respectivo departamento. En la transferencia, gravamen o embargo de un departamento o piso se entenderán comprendidos esos derechos y no podrán efectuarse estos mismos actos con relación a ellos, separadamente del piso o departamento a que acceden"

Resulta claro que, conforme a la legislación vigente, la propiedad que se tiene sobre los espacios comunes de los predios sometidos al régimen de propiedad horizontal se reputa privada, aunque común, en el sentido tradicional del concepto de propiedad privada.

5. Se advierte que la mayoría incurre en una confusión entre la asociación vinculada a la propiedad privada y las formas asociativas de propiedad. Esta última, está dirigida a reconocer la existencia de una propiedad regida por principios democráticos, en la cual el dominio es un accidente dentro del proceso de gestación y desarrollo de actividades solidarias.

De ahí que no pueda justificarse la intromisión del legislador en el ámbito tributario municipal so pretexto de fomentar una forma de propiedad, del todo ajena a la figura regulada.

Protección del espacio público

6. La posición mayoritaria señala que "la ley de la cual hace parte la norma objetada, tienen (sic) por objeto establecer los principios generales para el desarrollo y funcionamiento de las unidades inmobiliarias cerradas y la reglamentación de los derechos y obligaciones de los copropietarios con respecto al municipio o al distrito, organizar su funcionamiento para procurar una mejor calidad de vida y la convivencia armónica de éstos, los moradores y los usuarios y 'establecer áreas comunes de servicios sociales necesarios bajo estándares mínimos nacionales', con arreglo a los principios generales de la función social de la propiedad, la función urbanística y el respeto a la privacidad aunque con limitaciones para garantizar un grado de aislamiento acústico y visual de las áreas respectivas". De ahí que se entienda que la norma objetada, y las restantes de la ley de la cual hace parte, se oriente a desarrollar el mandato del artículo 82 de la C.P.

7. No puede objetarse que la regulación de los aspectos urbanísticos relacionados con la propiedad horizontal tiene una fuerte relación con la protección del espacio público. Inclusive, resulta acertado vincular la protección a dicho espacio in abstracto con el espacio público interno, tan caro a la calidad de vida. En este sentido, la sentencia hace un significativo aporte al desarrollo de normas urbanísticas, tan necesarias ante el vertiginoso y desenfrenado proceso de urbanización en Colombia. Sin embargo, de la circunstancia de que el tema general de la ley sea el comentado, no se deduce que todas las disposiciones apunten en la misma dirección.

La protección de la integridad del espacio público, tanto el público en sentido estricto como el interno, se logra a través de la imposición de reglas de urbanismo, esto es, normas que regulan los diversos aspectos relativos a la transformación del paisaje urbano y las características de las unidades habitacionales. Dentro de dicho cuerpo normativo se encuentran las disposiciones que definen alturas máximas, el uso del suelo, las condiciones para la conexión de los servicios públicos, preservación histórica, características de los inmuebles en relación con el paisaje y el vecindario, ubicación y sentido de las vías, etc.

Se puede cuestionar la relación de la disposición objetada con el paisaje y el urbanismo. La norma claramente está orientada a definir aspectos tributarios relativos al impuesto predial y a la contribución de valorización. Nada tiene que ver con normas de urbanismo y de protección del espacio público propiamente dicho. En efecto, primeramente se define quiénes son responsables del pago de tales factores impositivos -unidades inmobiliarias cerradas-, luego se determina el hecho imponible -zonas comunes y espacio público interno- y, finalmente, se establece un aspecto de la tarifa del impuesto o contribución.

Cabe preguntarse ¿de qué manera el impuesto predial (impuesto sobre la propiedad) o la contribución de valorización (impuesto sobre la plusvalía) protegen la integridad del espacio público? La sentencia no ofrece respuesta alguna. Se limita a presentar como un hecho cierto la idoneidad de la norma objetada como mecanismo para alcanzar el anotado fin constitucional. De manera lamentable y, por demás irrespetuosa de la autonomía individual, la mayoría asimila tributo a protección, y hace equivalentes los conceptos de coerción y protección.

Autonomía municipal

8. Como indiqué en mi salvamento de voto a la sentencia C-195 de 1997, los artículos 294, 313-4 y 338 de la C.P. deben interpretarse en el sentido de resguardar la autonomía de los municipios para establecer y regular el régimen propio del tributo de que se trate con total libertad, una vez la ley los ha autorizado a cobrar un determinado impuesto.

Igualmente reitero lo señalado en relación con las limitaciones aplicables al legislador cuando crea o autoriza un impuesto territorial. En dicha ocasión sostuve:

"5. En efecto, cuando el artículo 294 de la Constitución establece que la ley no puede conceder exenciones de impuestos municipales, esto debe ser interpretado en el sentido de afirmar que, con ello, lo que se persigue es la protección de la autonomía de los municipios para establecer y regular el régimen propio del tributo de que se trate con total libertad, una vez la ley los ha autorizado a cobrar un determinado impuesto (C.P., artículos 313-4 y 338). La jurisprudencia de la Corte relativa al papel de la ley frente a las facultades tributarias de los municipios, tiene establecido que, en ejercicio de su potestad tributaria (C.P., artículos 300-4, 313-4 y 338), el Congreso de la República puede autorizar a las entidades territoriales para crear tributos o puede establecer los impuestos en forma directa, sin intervención de las corporaciones públicas territoriales. Sin embargo, esta Corporación ha determinado que la ley sólo puede crear directamente un tributo territorial cuando con ello se busque asegurar la estabilidad macroeconómica a nivel nacional. En particular, esta eventualidad se justifica cuando con ello se persiga aumentar la capacidad de pago de las entidades territoriales con el fin de cancelar créditos externos garantizados por la Nación (C.P., artículo 364). En cualquiera de estos eventos (creación directa o autorización), las facultades del Congreso de la República se encuentran sometidas a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que consisten en que, pese a la intervención del Legislador, las entidades territoriales deben poder ejercer el derecho consagrado en el artículo 287-3 de la Constitución."

"A juicio de la Corte, la distinción entre impuestos territoriales autorizados por la ley e impuestos territoriales creados por la ley tiene relevancia en punto a la determinación de los elementos esenciales del tributo en cuestión (C.P., artículo 338). En este sentido, si la ley se limita a autorizar la creación del impuesto, ésta puede tener un carácter general o puede delimitar específicamente el tributo. Si es general debe, por lo menos, señalar el marco global de actuación dentro del que deben moverse las asambleas departamentales y los concejos municipales, ésto es, los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo respectivo fijen los contenidos concretos del impuesto. Por el contrario, si el impuesto territorial es creado por la ley, ésta debe fijar directamente todos los elementos esenciales del tributo.

"En tratándose de impuestos cuya creación es autorizada por la ley, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que es potestativo de las entidades territoriales hacer obligatorios esos tributos en el ámbito de su jurisdicción. De este modo, las entidades territoriales tienen autonomía para decidir sobre el establecimiento o supresión de tributos territoriales autorizados por la ley, autonomía que implica, en todo caso, la libre administración de los impuestos que hagan parte de sus recursos propios. Sobre este punto, la Corte ha determinado que el Congreso de la

República no detenta el monopolio de la fijación de los elementos constitutivos de los impuestos territoriales en Colombia. En efecto, cuando el Legislador no fija esos elementos, las asambleas y los concejos podrán proceder, directamente, a la fijación de los mismos. A juicio de la Corporación, una interpretación distinta del artículo 338 de la Carta implicaría el desconocimiento del ámbito propio e inalienable de que disponen las entidades territoriales para establecer impuestos. Por esta razón, la ley que sujeta la potestad tributaria de los departamentos y municipios (C.P., artículos 300-4 y 313-4) debe dejar a estas entidades territoriales un margen de disposición lo suficientemente importante como para permitirles adecuar los tributos a sus necesidades, a la realización de sus fines y a la afirmación de su autonomía."

9. La aplicación de la anterior doctrina conduciría inexorablemente a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 42 objetado. La Corte ha debido determinar si las limitaciones impuestas a la potestad tributaria de los municipios respondía a alguna razón constitucionalmente válida.

En los puntos anteriores se dejó claro que la norma no tiene como fin la realización de propósitos constitucionales -promoción de propiedad solidaria y protección de la integridad del espacio público-. Por esta razón, el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad sobre la definición legal de la tarifa del impuesto predial y de la contribución de valorización debe referirse únicamente al ámbito tributario.

10. Establecer la tabla tarifaria de un impuesto o contribución constituye una de las manifestaciones más genuinas de la autonomía territorial. Al margen de la función impositiva (recaudo de recursos), las tablas tarifarias hacen parte de la política económica que define diversos planes de desarrollo y determina el alcance y uso de los distintos instrumentos a su alcance. No existe razón válida para sustraer al municipio de la utilización de mecanismos, como las tarifas, que pueden resultar decisivas a la hora de alcanzar los fines y objetivos, estos sí, definidos en la misma carta (C.P. 311).

Por otra parte, la definición legal, aunque sea sumaria, de una tabla diferencial, menosprecia la capacidad de los municipios y distritos para analizar y adoptar la fórmula tarifaria que más convenga a los propósitos institucionales. Desde este punto de vista, la disposición resulta desproporcionada e inútil. En efecto, limitando las potestades tributarias de los municipios del modo indicado, no se garantiza una justa evaluación de las necesidades municipales y de la capacidad económica de los pobladores. Por el contrario, socava las opciones de financiación municipal y restringe, al colocar obstáculos, el proceso de planeación y de autogestión.

Fecha *ut supra*,

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2025-12-20 04:49:28