

Documento LTM16.191.277

Jurisprudencia

Rubro: C-249/19 | MARIA JOSEFA TERESA RESTREPO BRIGARD VS. DECRETO LEY 19 DE 2012 | PLUSVALÍA. EXIGIBILIDAD Y COBRO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA,

Ámbitos: Constitucional

Fecha: 05/06/2019

Número expediente: D-12922

Número: C-249/19

Origen: Corte Constitucional

Tipo resolución: Sentencia de constitucionalidad

Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS

País: Colombia

RESUMEN:

Expediente	D-12922	Fecha sentencia	2019-06-05	Sentencia	C-249/19
Magistrado		Ponente:	ALBERTO ROJAS RÍOS		
Demandante / Demandado	MARIA JOSEFA TERESA RESTREPO BRIGARD VS. DECRETO LEY 19 DE 2012				

Tema: PLUSVALÍA. EXIGIBILIDAD Y COBRO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA, Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública. La demandante adujo que el Presidente de la República excedió las facultades legislativas otorgadas por el Congreso, al fijar como requisito de la exigibilidad para la participación de la plusvalía, la liquidación e inscripción del efecto de ese tributo en el folio de matrícula inmobiliaria del predio. Precisó que con ello creó un trámite adicional que escapa a la finalidad de la Ley 1474 de 2011, que consiste en suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública y reguló elementos esenciales de ese gravamen, lo que desconoce el régimen constitucional establecido en el artículo 150-10 para ese tipo de facultades extraordinarias y la autonomía tributaria territorial (artículos 287, 313-4 y 338 de la Constitución). La Corte concluyó que, condicionar el cobro de la plusvalía a su registro en el folio de matrícula inmobiliaria desarrolla los principios de publicidad, transparencia y eficiencia tributaria. Precisó así mismo que, el trámite de exigibilidad de la participación en la plusvalía no excede las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 1474 de 2011, ni la reserva de ley, como tampoco desconoce la autonomía territorial. EXEQUIBLE.

Recibo Relatoria: 2019-07-12

Sentencia C-249/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA EXPEDIR DECRETOS CON FUERZA DE LEY-Alcances

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Interpretación restrictiva

LIMITES DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Condicionamientos impuestos por normas habilitantes e interpretación restrictiva

POTESTAD LEGISLATIVA POR EL EJECUTIVO-Límites a su ejercicio/LEY HABILITANTE-Exceso en la competencia de regulación en cabeza del ejecutivo

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE DECRETO LEY-Alcance respecto de ley habilitante

FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO-Jurisprudencia constitucional

NORMAS PARA SUPRIMIR O REFORMAR REGULACIONES, PROCEDIMIENTOS Y TRAMITES INNECESARIOS EXISTENTES EN LA ADMINISTRACION PUBLICA-Desbordamiento en el ejercicio de las competencias conferidas por la ley habilitante al Presidente de la República

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Presidente no excedió competencia otorgada en ley habilitante

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Carácter excepcional y restrictivo

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-No pueden conferirse para decretar impuestos

La restricción expuesta en materia impositiva corresponde con un principio cardinal de las sociedades liberales: la prohibición de que existan tributos sin representación, que desde el año 1215 proscribió la prerrogativa regia –o en cabeza del nivel central–, entregando tal facultad a un cuerpo deliberativo y representativo como el parlamento.

INEXISTENCIA DE IMPUESTO SIN REPRESENTACION-Postulado desarrollado en la Constitución

PRINCIPIO DE “NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION”-Pilar del Estado democrático liberal/PRINCIPIO DE “NO TAXATION WITHOUT REPRESENTATION” Y AFORISMO “NULLUM TRIBUTUM SINE LEGE”-Corresponde al principio de legalidad en materia tributaria

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Potestad para establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente parafiscales

PRINCIPIO DE PREDETERMINACION DEL TRIBUTO-Objeto democrático esencial

IMPUESTOS-Concepto

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Características/PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Reglas

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Legitimidad para crear, modificar o suprimir tributos nacionales o territoriales

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DE LOS TRIBUTOS-Alcance

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Incompetencia del Congreso para otorgarlas motu proprio

DESTINACION DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE PARTICIPACION EN LA

**PLUSVALIA-Definición/EFECTO PLUSVALIA-Fundamento constitucional y naturaleza/
LIQUIDACION DEL EFECTO DE PLUSVALIA-Contenido**

ENCABEZAMIENTO: Referencia: Expediente D-12922

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012 *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”*

Demandante: María Josefa Teresa Restrepo Brigard.

Magistrado Sustanciador:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D. C., cinco (5) de junio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I.

ANTECEDENTES DE HECHO: ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40.6, 241.5 y 242.1 de la Constitución Política, la ciudadana María Josefa Teresa Restrepo Brigard demanda el artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012, por la supuesta vulneración de los artículos 6, 82, 113, 121, 150 numerales 10 y 12, 154, 284, 287, 311, 312, 313.4 y 338 Superiores.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 48.308 del 10 de enero de 2012:

“DECRETO LEY 19 DE 2012”

(...)

“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

(...) en ejercicio de las funciones extraordinarias conferidas por el parágrafo 1° del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 (...)

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 181. EXIGIBILIDAD Y COBRO DE LA PARTICIPACIÓN EN LA PLUSVALÍA. El artículo 83 de la Ley 388 de 1997, quedará así:

Artículo 83. Exigibilidad y cobro de la participación. La participación en la plusvalía sólo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.

-

2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.

3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.

4. Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.

Parágrafo 1. En el evento previsto en el numeral 1, el monto de la participación en plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto plusvalía liquidado por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

Parágrafo 2. Para la expedición de las licencias de construcción, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles respecto de los cuales se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria el efecto de plusvalía, será necesario acreditar su pago.

Parágrafo 3. Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en las situaciones previstas en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones aquí previstas. En todo caso, si la causa es la no liquidación e inscripción de la plusvalía, el alcalde municipal o distrital deberá adelantar el procedimiento previsto en el artículo 81 de la presente ley. Responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso.

Parágrafo 4. Los municipios podrán exonerar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social.”

III. PROCESO DE ADMISIÓN

Por Auto del 19 de octubre de 2018^[1], el Despacho sustanciador admitió de manera parcial la demanda, en lo concerniente a los cargos formulados contra el artículo 181 parcial del Decreto Ley 19 de 2012, por la presunta vulneración de los artículos 150.10, 287, 313.4 y 338 Superiores. Simultáneamente, inadmitió la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012, por el supuesto quebrantamiento de los artículos 6, 82, 113, 121, 150.12, 154, 284, 311 y 312 Superiores, debido a que no observó los requisitos de admisión para iniciar un juicio de validez sobre la misma.

En la misma providencia se comunicó la iniciación de este proceso de constitucionalidad al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, a la Superintendencia de Notariado y Registro y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para que intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, mediante escrito que deberán presentar dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma demandada.

Del mismo modo, se invitó a las Facultades de Derecho de la Universidad de EAFIT de Medellín, Universidad del Norte de Barranquilla, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Universidad del Cauca, Universidad la Gran Colombia de Armenia, Universidad del Rosario, Universidad de La Sabana, Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad Nacional de Colombia y Universidad Javeriana; así como al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Colombiana de Municipios y a la Federación Nacional de Consejos Municipales FENACON, para que intervinieran, explicando las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición demandada.

IV. CARGOS DE LA DEMANDA

Cargo primero: Vulneración del artículo 150, numeral 10° de la Constitución.

Advierte que la norma es inconstitucional, toda vez que contraría el numeral 10 del artículo 150^[2] Superior, el cual establece que el Congreso tiene como función revestir por un término de seis meses al Presidente de la República para suprimir o reformar procedimientos innecesarios de la administración pública. Sin embargo, la modificación del artículo 83 de la Ley 388 de 1997, tiene como objeto reformar la exigibilidad del tributo de plusvalía. En palabras de la demandante:

“el artículo 150 numeral 10 Constitucional, expresamente dice refiriéndose a las facultades extraordinarias que el Congreso otorga protempore al Presidente de la República: "Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, **ni para decretar impuestos.**"

La autorización otorgada con base en el artículo 150 constitucional, se limitaba a la requerida para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites **innecesarios** existentes en la Administración Pública, **lo cual no incluye crear, modificar, suprimir o regular tributos**”.

Así las cosas, estimó que el legislador extraordinario excedió el margen de su competencia, las cuales se encuentran estrictamente delimitadas en la norma Superior, razón por la cual la norma debe ser declarada inexecutable.

Cargo segundo: Violación de los artículos 287, 313.4 y 338 de la Constitución Política.

Para la actora, la norma acusada quebranta el artículo 338 Superior, porque no cumple con el trámite

previsto para crear, derogar, regular o limitar tributos, dado que el ejecutivo tomó una competencia que corresponde al Congreso, al modificar la exigibilidad de un tributo, aspecto que sobrepasa las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la Republica.

En sentido similar, consideró que la facultad de establecer gravámenes en el orden territorial corresponde exclusivamente a los Consejos municipales, por lo cual se vulnera el artículo **313.4** de la Constitución, lo que genera, a su vez, que se desconozca el amplio margen de autonomía del cual gozan las entidades territoriales, específicamente los municipios, para la gestión de sus intereses y la administración de sus recursos, a partir del establecimiento de tributos, contrariando el artículo **287** Superior.

A modo de conclusión, la actora adujo que lo dispuesto en la norma demandada, obliga a que el tributo de participación en la plusvalía se liquide e inscriba al folio de matrícula inmobiliaria de los predios antes de que se radique la solicitud de autorización específica o licencia urbana que consolide el hecho generador. Sobre este aspecto, aseveró que la modificatoria hecha por la norma acusada trae como consecuencia que la plusvalía pierda su capacidad de ser exigible, antes de que el hecho generador se consolide e impide la participación del Estado en el incremento generado por la acción urbanística.^[3]

Con fundamento en lo expuesto, solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad del artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012.

V. INTERVENCIONES

A continuación se sintetizan los escritos de las entidades que rindieron concepto en el presente proceso de constitucionalidad.

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1.1 En escrito radicado en Secretaria General el 10 de diciembre de 2018, el señor Juan Carlos Puerto Acosta, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó a esta Corporación declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

1.2 Consideró que el cargo formulado no tiene aptitud sustantiva por incumplimiento de los requisitos de pertinencia y certeza, dado que efectúa una apreciación subjetiva sobre la correcta interpretación de la norma y no plantea razones para la inconstitucionalidad.

A su vez, afirmó que no le asiste razón a la accionante, porque la norma demandada no modificó ninguno de los elementos estructurales del tributo, sino que se limita a reglamentar el procedimiento de exigibilidad de la participación en la plusvalía, el cual es un mecanismo de protección para el contribuyente y para futuros compradores del bien inmueble afectado, pues garantiza que la liquidación y el registro del tributo en la matrícula inmobiliaria sea efectuada antes de ser exigible.

2. Cámara Colombiana de la Construcción

2.1 Por escrito radicado en Secretaria General el 7 noviembre de 2018, Sandra Consuelo Forero Ramírez, obrando como representante legal de la Cámara Colombiana de la Construcción pidió a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012, exceptuando el párrafo tercero, por considerarlo inconstitucional.

Para tal efecto señaló que es fundamental partir de la diferencia entre la causación y la exigibilidad de la participación de la plusvalía con el fin de situar en el tiempo las pretensiones de la accionante. En criterio de la interviniente la causación es un elemento temporal del hecho generador en la participación en la plusvalía que según el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 tiene lugar cuando: (i) se

presenta la incorporación del suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suelo de expansión urbana o subsuelo, (ii) el establecimiento o modificación del régimen de usos del suelo, y (iii) la autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación.

2.2 Explicó que una vez causado el tributo, la entidad territorial debe cumplir el procedimiento establecido en los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997, para efectos de realizar el cálculo y liquidación de la plusvalía, el cual finaliza con la expedición de un acto administrativo debidamente motivado que, al quedar en firme, debe ser inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria del inmueble con el fin de tener efectos frente a terceros.

Por el contrario, la exigibilidad y el pago del tributo tiene lugar cuando se presenta alguna de las hipótesis establecidas en el artículo 83 de la Ley 388 de 1997:

1. *Solicitud de licencia de urbanización o construcción, según sea el caso, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de la Ley 388 de 1997.*

2. *Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.*

3. *Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.*

4. *Adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establece en el artículo 88 y siguientes de la presente Ley.”*

En este orden de ideas, indicó que la causación y exigibilidad de la participación de la plusvalía ocurre en momentos diferentes, pues la primera, se refiere a la expedición de las decisiones administrativas que configuran la acción urbanística, y la segunda, a las autorizaciones específicas para destinar un inmueble a su uso más rentable.

2.3 Conforme con lo anterior, señaló que no es cierto que el Presidente de la República se haya extralimitado en el ejercicio de sus facultades extraordinarias conferidas por el párrafo 1º del artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 en la expedición del artículo 181 del Decreto 019 del 2012, pues la obligación de inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria de los inmuebles gravados con plusvalía está regulada por la Ley 388 de 1997, por lo que la norma acusada solo aclara el alcance de la liquidación e inscripción de la participación de la plusvalía.

Además, dicha inscripción es una garantía para los sujetos pasivos de este tributo, en la medida que impide que las entidades territoriales puedan hacer exigible una obligación tributaria que no ha sido liquidada ni notificada al contribuyente.

2.4 Por otro lado, partiendo de un análisis concreto de la norma, advirtió que no comparte lo justificado por la accionante respecto de la inconstitucionalidad del párrafo primero del artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012, en la medida en que confunde la causación del tributo con la exigibilidad y pago de este, pues la única manera de recalcular la participación de la plusvalía es

teniendo un cálculo previo y liquidación de esta. Por ello lo establecido es un efecto lógico del tributo pues: primero, se causa la plusvalía, segundo, se cumple el procedimiento establecido en los artículos 80 y 81 de la Ley 388 de 1997 y tercero, ocurre la exigibilidad y pago del tributo.

2.5 Respecto al párrafo segundo indicó que el Presidente de la Republica introdujo un solo cambio a la disposición demandada pues eliminó la palabra “*permisos*” del texto normativo, dado que el Decreto 1077 de 2015^[4] se refiere a licencias urbanísticas, razón por la cual la norma acusada solo se remitió a actualizar el lenguaje.

2.6 Frente al párrafo tercero, refirió que aunque no comparte los argumentos expuestos por la actora, consideró que este aparte normativo es inconstitucional por extralimitación en las funciones extraordinarias atribuidas al Presidente de la Republica, pues se crea un nuevo procedimiento no previsto en la ley, que les permite a los alcaldes una nueva oportunidad para presentar la liquidación de la plusvalía.

2.7 Por último, consideró que lo establecido en el párrafo cuarto de la norma acusada es positivo, al eliminar la competencia del Gobierno Nacional para reglamentar el procedimiento de exoneración de la plusvalía en relación con los inmuebles destinados a vivienda de interés social, dado que la ley no puede otorgar beneficios ni tratamiento preferencial en relación con los tributos.

3. Federación Colombiana de Municipios

3.1 Mediante escrito radicado en Secretaria General el 07 de diciembre de 2018, Gilberto Toro Giraldo, de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, solicitó a esta Corporación declarar inexecutable el artículo 181 del Decreto 019 de 2012, con fundamento en lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C- 634 de 2012:

“Teniendo en cuenta que el ejercicio de facultades extraordinarias conlleva el desplazamiento de una competencia constitucional de una a otra Rama del Poder Público, o en otras palabras, implica una alteración del reparto ordinario de competencias normativas entre el Congreso y el Ejecutivo, su ejercicio es por esencia excepcional y de interpretación restrictiva, sujeto al cumplimiento de ciertos presupuestos de orden temporal y material.

Por otro lado, respecto a las nuevas exigencias normativas incluidas en el texto constitucional de 1991, el artículo 150-10 Superior, estableció que el legislativo podrá conceder las referidas facultades extraordinarias (i) respetando un límite temporal, otorgado hasta por seis meses; (ii) precisando las facultades extraordinarias; y (iii) constatando el supuesto de hecho sobre la necesidad o la conveniencia pública de la medida. Además, las facultades extraordinarias (iv) deben ser solicitadas expresamente por el Gobierno; (v) su aprobación requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara; (vi) el Congreso podrá, en todo tiempo, modificar los decretos leyes expedidos por el Gobierno en uso de sus facultades excepcionales; y (vii) sobre ciertas materias no podrá operar la delegación legislativa por estar sometidas a reserva de ley, tal es el caso de la expedición de Códigos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes marco o el decreto de impuestos.”

3.2 Indicó que, en el caso bajo estudio, el Presidente de la República se apartó de lo dispuesto por la ley, pues solo le fueron concedidas facultades extraordinarias para “*suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existente en la administración pública*”^[5] por lo que considera inconstitucional lo dispuesto por la norma acusada pues el ejecutivo intervino en las competencias de los entes territoriales respecto del ámbito tributario.

En consecuencia, resaltó que comparte los argumentos expuestos por la accionante y coadyuva la solicitud de declarar inexecutable el texto acusado con una sola aclaración frente al párrafo cuarto,

el cual considera que tanto su redacción original como la modificación es contrario a la Carta Política ^[6], dado que el texto constitucional establece que la autonomía tributaria territorial incluye la posibilidad de decretar exoneraciones o condonaciones respecto de sus tributos, por lo que dicha potestad le corresponde al Municipio y no debe estar sujeto a procedimiento que dicte la autoridad nacional.

4. Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”

4.1 Por escrito radicado en Secretaria General el 10 de diciembre de 2018, Luis Enrique Abello, representante del Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”, solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012, en los siguientes términos:

En relación con el numeral 10 del artículo 150 constitucional expuso que las facultades concedidas al Presidente de la República por el artículo 75 de la Ley 1474 del 2011 se ejercieron para darle precisión, efectividad y eficacia a la exigibilidad y cobro de la plusvalía ^[7].

Además, indicó que el primer inciso de la norma acusada no adiciona ni condiciona la exigibilidad de la participación en la plusvalía. En realidad ese fragmento del enunciado demandado expresa que debe liquidarse el tributo con anticipación para hacerlo exigible y eventualmente cobrarlo, pues si la entidad territorial pretende exigir y cobrar el tributo, debe establecer un monto y ese valor debe estar en firme.

4.2 Respecto de los párrafos tercero y cuarto de la disposición demandada, señaló que simplemente se trata de la eliminación de requisitos dentro del trámite en la participación de la plusvalía, es decir, suprimió un condicionamiento que limitaba las facultades de los municipios para exonerar el cobro del tributo.

4.3 Por último, precisó que frente a la supuesta vulneración de los artículos 287, 313 y 388 Superiores, el accionante parte de un supuesto equivocado, pues la norma demandada no modificó los elementos esenciales del tributo, dado que el Legislador extraordinario sólo eliminó trámites innecesarios y realizó ajustes para la efectividad del procedimiento.

5. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

5.1 Por escrito radicado en Secretaria General el 18 de diciembre de 2018, el señor Alfredo Lewin Figueroa, solicitó que se declare la inexecutable de la norma demandada. En criterio de la institución, el Legislador extraordinario desbordó su competencia, al ordenar que respecto de la exigibilidad y cobro de la participación en la contribución de la plusvalía “... *solo le será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía, en el momento en que se presente cualquiera de las siguientes situaciones...*”.

5.2 Manifestó que ninguna de las modificaciones que el artículo 181 del Decreto 19 de 2012 dispone frente a la norma que modifica, esto es, el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, consiste en suprimir o reformar una regulación, procedimiento o trámite innecesario contemplado en ésta última norma que se sustituye y por tanto no puede válidamente sostenerse que el Presidente de la República, al expedir el artículo 181 del Decreto 19 de 2012, sobre exigibilidad y cobro de la participación en la plusvalía ejerció sus facultades “*sino que lo hizo por fuera del ámbito de las mismas, que por lo dispuesto en el numeral 10º del artículo 150 de la Constitución no pueden otorgarse ni ejercerse de cualquier manera, sino que, como lo exige la norma antes citada, deben ser precisas y desarrollarse también de manera que se respete ese carácter excepcional y restringido, sin lugar a extensiones ni analogías, según la doctrina constitucional reiterada sobre la materia*” ^[8].

5.3 En conclusión, señaló que las modificaciones introducidas por el artículo 181 demandado no consisten en suprimir o reformar una regulación, procedimiento o trámite innecesario sino que sustituye el contenido de uno de los elementos esenciales del tributo. Por tanto, debe declararse la

inconstitucionalidad de la norma acusada.

6. Universidad Autónoma de Bucaramanga

6.1 En escrito radicado en Secretaria General el 11 de diciembre de 2018, la ciudadana Lilia Aideé Velasco Abril, docente del programa de derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, solicitó que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

6.2 Indicó que, mediante sentencias C-097 de 2003 y C-061 de 2005, la Corte Constitucional estableció el alcance de las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el artículo 150 numeral 10, como se sintetiza a continuación:

Primero: el requisito de precisión en el ámbito sustantivo de acción del ejecutivo se refiere al nivel de claridad de la disposición normativa con el fin de delimitar la materia dentro de la cual se otorgan las funciones extraordinarias.

Segundo: respecto del contenido teleológico, resaltó que este punto se fundamenta en la identificación del verbo rector que permite determinar el alcance de las facultades otorgadas al ejecutivo.

6.3 Advirtió que el legislador no puede limitar ni fijar nuevas competencias al ejecutivo de tal forma que solo podrá declararse inconstitucional una norma cuando se configure un abuso en las competencias otorgadas.

Conforme con lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional, aseveró que en el caso bajo estudio no está en presencia de una adición como lo señala la accionante sino de una reforma, pues la norma acusada modifica un procedimiento existente.

6.4 De esta manera se cumple con el requisito de precisión, en razón de que la norma acusada pretende fijar un momento cierto a partir del cual la participación en plusvalía sea exigible, y busca garantizar la seguridad jurídica para los contribuyentes pues ofrece una mayor calidad y especificidad dentro del procedimiento administrativo. Es decir, lo que se garantiza es la identificación del momento a partir del cual en el ámbito administrativo particular el tributo se hace exigible.

6.5 En este orden, la modificación introducida atiende a criterios de eficiencia y transparencia en aras de un mejor servicio al ciudadano, plenamente ajustada a las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República.^[9]

7. Universidad de la Sabana

7.1 Por escrito allegado vía correo electrónico a la Secretaria General el 12 de diciembre de 2018, Ivonne Andrea Forero Prieto, miembro activo de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad de la Sabana, pidió que se declare la exequibilidad del artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012.

7.2 Consideró que se deben agrupar los cargos frente a los artículos 150.10 y 338 de la Constitución Política, pues se remiten a la extralimitación del Presidente de la República en las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios en la administración pública.

7.3 Frente al juicio por inconstitucionalidad, expuso que la accionante dio una interpretación errónea de los preceptos constitucionales pues “*la facultad de crear un tributo subsume la potestad de regularlos e igualmente de derogarlos, suprimirlos o limitarlos*”, lo que no es cierto, pues la facultad de crear tributos es diferente a la de regularlos, suprimirlos o limitarlos, pues el primero significa producir algo que no existía y el último está referido a algo que ya está creado.

En su criterio, no se puede entender que el artículo acusado desconozca lo establecido en el artículo

150.10 Superior pues la disposición constitucional incluye solamente los impuestos, y no las contribuciones. Afirmó que la plusvalía es una contribución y no un impuesto pues se refiere a una participación en el mayor valor o incremento de un inmueble como consecuencia de la acción urbanística.

Además, la jurisprudencia constitucional ha determinado que la ley debe fijar los elementos del tributo, los cuales no fueron modificados por el ejecutivo puesto que la norma demandada solo modifica el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, el cual trata sobre el procedimiento para la exigibilidad y cobro de la participación en la plusvalía, asunto muy distinto al hecho generador y demás elementos del tributo.

Por ello, consideró que no puede afirmarse que existe vulneración al texto constitucional pues la disposición acusada no crea una contribución fiscal o parafiscal, sino que modifica el procedimiento de cobro del tributo.

7.4 Por otro lado, advirtió si bien la Corte Constitucional ha señalado que las entidades territoriales tienen cierta autonomía en el manejo de sus recursos, dicha potestad no es absoluta pues tiene como límites la Constitución y la ley, de tal forma debe ser conforme al principio de unidad nacional, lo que significa que es el Congreso el encargado de regular temas tributarios. Por lo anterior, la norma demandada no afecta la autonomía de los entes territoriales, dado que el tema fue regulado por el legislador bajo la Ley 388 de 1997, por lo que no afecta su competencia.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De conformidad con los artículos 242 y 278 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, rindió concepto número 6515 en relación con la demanda instaurada contra el artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012, solicitándole a la Corte que se declare inhibida para decidir de fondo la demanda instaurada por la actora.

Advierte que la norma demandada es un decreto presidencial expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República, bajo el contexto de la ley 1474 de 2011 *“normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.”*^[10]

Consideró que el cargo planteado por la accionante versa en la modificación sobre el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, según el cual *“la participación en la plusvalía sólo será exigible al propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya liquidado e inscrito en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria un efecto de plusvalía”*, con base en que el texto original establecía al *“propietario o poseedor del inmueble respecto del cual se haya declarado un efecto plusvalía.”*

De esta manera, la Ley 388 de 1997 reguló la participación en la plusvalía y estableció un procedimiento que requiere coordinación de la acción de distintas autoridades y de los contribuyentes, es por eso que el artículo 81 señala, como parte del proceso de liquidación, la obligatoriedad de inscribir el correspondiente acto administrativo en el folio de la matrícula inmobiliaria de los inmuebles afectados.

En este sentido, la norma demandada lejos de crear una nueva regulación de naturaleza tributaria incorpora contenidos al artículo 83 de la Ley 388 de 1997 con el fin de incluir supuestos que guarden armonía con los previamente establecido por el legislador. Además permite identificar los sujetos pasivos del tributo, pues la inscripción en el folio de matrícula de inmueble beneficia tanto al propietario y/o poseedor como a los terceros interesados.

Para el Ministerio Público, el cargo formulado no es apto, al no cumplir con los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, dado que: (i) el argumento de la accionante se basa en una interpretación subjetiva de la norma acusada, (ii) no se encontraron fundamentos concretos y precisos dirigidos

contra la norma acusada y (iii) no se logró desvirtuar la presunción de constitucionalidad.

Por lo expuesto, el Ministerio Público, solicita a la Corte Constitucional declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda y subsidiariamente, declarar exequible el artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012 con base en los términos expuestos.

VII.

CONSIDERACIONES: CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012 “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública*”, de conformidad con el numeral 5° del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestión preliminar: aptitud sustantiva de la demanda

2.1 La ciudadana María Josefa Restrepo Brigard consideró que el artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012 es contrario a los artículos 150-10, 287, 313-4 y 338 de la Constitución, dado que el legislador extraordinario extralimitó sus funciones, al modificar el trámite de exigibilidad de la participación por plusvalía. Aseveró que ese cambio, trasgresor de competencia, había consistido en transformar uno de los elementos esenciales de dicho tributo, en razón de que se condicionó su exigibilidad a la liquidación e inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria el efecto de la plusvalía. Así mismo, precisó que había adicionado un procedimiento que sobrepasa los límites de la ley de facultades y perturba la autonomía territorial.

2.2. Las posiciones de los intervinientes estuvieron divididas entre: exequibilidad, inexequibilidad e inhibición.

Las Universidades la Sabana de Bogotá y la Autónoma de Bucaramanga así como el Instituto Agustín Codazzi consideraron que la proposición normativa demandada debía ser declarada exequible, por cuanto que la modificación que realizó el Presidente de la República se encuentra dentro de las facultades extraordinarias entregadas por el legislador y el numeral 10 del artículo 150 Superior. El artículo 181 del Decreto 019 de 2012 no cambió algún elemento esencial tributo de plusvalía, ni invadió la órbita de competencia de las entidades territoriales en esa materia.

Por su parte, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Federación Colombiana de Municipios pidieron que la disposición fuese declarada inexequible, porque la norma cuestionada extralimitó la competencia regulada por la ley habilitante e invirtió las funciones del ejecutivo y legislativo. De igual forma, CAMACOL solicitó excluir del ordenamiento jurídico el parágrafo 3° del artículo 181 del Decreto 019 de 2012 por motivos distintos a los señalados por la demandante, quién, a su juicio, interpretó de forma equivocada esa disposición. Para este interviniente, el Presidente la República extralimitó sus funciones, al crear un procedimiento adicional que no está previsto en la ley, que consiste en reconocer que la autoridad local tiene una nueva oportunidad para liquidar y cobrar la participación de la plusvalía.

En contraste, el Procurador General de la Nación y el Ministerio de Hacienda manifestaron que la Corte debe inhibirse para pronunciarse de fondo sobre la demanda, como quiera que incumplió los requisitos exigidos por parte de la jurisprudencia. Lo anterior, toda vez que el artículo 181 del Decreto 019 de 2012 jamás cambió los elementos esenciales de tributo de la plusvalía. De ahí que solo reformó el procedimiento que desarrolla la exigibilidad del tributo mencionado. Adujeron que ese defecto advierte la ausencia de certeza, especificidad y pertinencia del cargo.

2.3. La Sala Plena evidencia que existe una discusión sobre la aptitud del cargo, toda vez que algunos

intervinientes consideraron que la censura cumple los requisitos para iniciar un juicio de validez de la norma atacada; mientras otros manifestaron que la demanda era inepta, porque carecía de certeza, especificidad y pertinencia. Entonces, la Corte procederá a analizar previamente este aspecto formal.

2.4. El artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 reguló los requisitos que debe contener toda demanda de inexecutable, uno de los cuales es el registrado en el numeral tercero de la citada disposición, a saber: *el señalamiento de las razones por las cuales* las normas constitucionales invocadas se consideran violadas. La Corte Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada sobre esta exigencia y ha advertido que la acción pública de inexecutable no está sometida a mayores rigorismos y debe prevalecer la informalidad^[11]. Sin embargo, en esa herramienta procesal deben existir requisitos y contenidos mínimos que permitan a este Tribunal realizar de manera satisfactoria el estudio de constitucionalidad, es decir, el cargo *debe ser susceptible de generar una verdadera controversia constitucional*, como advierte el numeral 3° de la disposición en mención.

La acción pública de inexecutable se materializa con una acusación de un ciudadano contra una norma legal con base en unas disposiciones superiores que se consideran infringidas y con la explicación de las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, pues lo contrario conllevaría a una sentencia inhibitoria por ineptitud sustantiva de la demanda. Entonces, el ordenamiento exige del ciudadano la especial responsabilidad de ser diligente a fin de que la Corporación pueda cumplir eficiente y eficazmente con el ejercicio del control de constitucionalidad. Así, se ha determinado que dicha censura debe cumplir con atributos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

El cargo es claro cuando se presentan argumentos comprensivos y consecuentes con lo solicitado. Además, los censura de la demanda es cierta en el evento en que recae sobre una proposición normativa real así como existente^[12], y no sobre una deducida por el actor, o implícita^[13]. El juez constitucional debe tener la posibilidad de verificar el contenido de la norma demandada con el fin de que la pueda contrastar con la Carta Política. El ataque debe ser específico, lo cual consiste en que el actor explique por qué la disposición acusada desconoce o vulnera la Constitución. Así mismo, el cargo debe ser pertinente, atributo que hace referencia a que los argumentos del actor sean de naturaleza constitucional y no meras discusiones legales, doctrinarias o de conveniencia. Por último, la demanda debe tener cargos suficientes, los cuales deben generar un verdadero debate constitucional, al punto que pongan en duda la validez de la norma impugnada^[14].

2.5. La Sala Plena advierte que los dos cargos formulados en contra del artículo 181 del Decreto 019 de 2012 se encuentran vinculados, de manera que concurren a cuestionar el mismo punto de derecho, esto es, extralimitación del Presidente de la República para regular la exigibilidad de la participación por plusvalía. La actora indicó que la norma censurada creaba requisitos adicionales a ese procedimiento, los cuales afectaban aspectos esenciales del tributo, sobrepasaban las funciones entregadas por la ley habilitante, situación que a su vez perturba la autonomía territorial. Entonces, el concepto de la vulneración formulada en contra del artículo 150-10 Superior comprende el análisis de conculcación de los artículos 287, 313.4 y 338, puesto que ambos se centran en cuestionar la presunta extralimitación del enunciado con fuerza legal censurado respecto de la exigibilidad de la participación de la plusvalía. Realizada esa aclaración, se procede a verificar la aptitud sustantiva de la demanda.

En primer lugar, la censura es clara, debido a que la actora construyó en la demanda argumentos comprensibles que permiten entender que el Presidente de la República pudo incurrir en un exceso de regulación, al sobrepasar sus facultades habilitantes en torno a la exigibilidad de la participación por plusvalía. A su vez, formularon razones diáfanas que sustentaron su petición de inexecutable de la norma cuestionada.

En segundo lugar, en relación con la certeza, esta Corporación evidencia que la ciudadana advirtió que el Presidente de la República había modificado el procedimiento de exigibilidad de tributo de

plusvalía, la cual pudo significar una extralimitación de funciones, al transformar elementos esenciales de esa contribución y crear un trámite adicional. En ese punto es importante precisar que la resolución de fondo del cargo tiene la finalidad de dilucidar si se excedieron o no las fronteras de competencia en la regulación. Aquí se revisa que la actora hubiese demostrado que ocurrió un cambio en la normatividad, carga que cumplió de manera ostensiva.

Además, es cierto que el constituyente fijó estrictos límites a la función de legislador extraordinario, de acuerdo con el artículo 150 Superior. De igual forma, esas restricciones se extienden a la autonomía tributaria de las entidades territoriales.

En tercer lugar, el cargo es específico, dado que la demandante presentó argumentos sobre la extralimitación en que había incurrido el Presidente de la República para regular el procedimiento de exigibilidad del tributo de participación. También indicó las disposiciones constitucionales que contienen las normas utilizadas como parámetros de constitucionalidad, es decir, los artículos 150-10, 287, 313.4 y 338.

En cuarto lugar, se cumple con el requisito de pertinencia, como quiera que la ciudadana formuló un ataque que se fundamentó en premisas de orden constitucional, por ejemplo precisaron que el enunciado legal cuestionado quebrantaba los límites que tiene el legislador extraordinario para emitir un decreto con fuerza de ley, como son los requisitos de la ley habilitante, el artículo 150-10 de la Constitución y el principio de autonomía tributaria territorial.

En quinto lugar, la demanda sobrepasó el requisito de suficiencia, toda vez que las razones formuladas por la censora logran *prima facie* generar una duda sobre la validez de la regulación del procedimiento de exigibilidad de la plusvalía. De ahí que, en principio, exista una incertidumbre sobre la competencia que tenía el Presidente de la República para regular la materia referida.

Sin embargo, no sucede lo mismo con los párrafos del artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012, los cuales deben estudiados por separado, porque contienen normas distintas a la cuestionada por la ciudadana. Entonces, el cargo dirigido contra esos enunciados debe observar los requisitos de aptitud sustantiva de la demanda.

En relación con el párrafo primero, la accionante no formuló censura alguna, en razón a que se limitó a cuestionar que el enunciado legal condicionó la exigibilidad del tributo a su liquidación. En efecto, la Corte no encuentra concepto de la violación, de manera que es imposible estudiar dicha censura.

Frente al párrafo segundo, la actora advierte que se suprimieron procedimientos innecesarios, por lo que se cumplió con la habilitación otorgada en la Ley 1474 de 2011. En este aspecto, no hay reproche de inconstitucionalidad sobre la norma demandada. Además, no explica los motivos que sustentan su argumentación en relación con la imposibilidad que tendría la administración para exigir el pago del tributo. La mencionada situación evidencia falta de especificidad y suficiencia del cargo.

En el párrafo tercero, la ciudadana censuró el siguiente fragmento de la norma: “*En todo caso, si la causa es la no liquidación e inscripción de la plusvalía, el alcalde municipal o distrital deberá adelantar el procedimiento previsto en el artículo 81 de la presente ley*”. Al respecto, indicó que esa norma implicaba la pérdida de exigibilidad del tributo, porque requiere la consolidación del hecho generador con la expedición de la licencia urbana antes de la liquidación e inscripción del efecto de plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria.

Para la Sala, el cargo formulado por la demandante en contra de ese párrafo carece del requisito de

certeza, en la medida en que la interpretación propuesta por la ciudadana no es verificable en la norma atacada. Contrario a lo reclamado por la censora, el enunciado de rango legal mencionado permite que la administración adelante el procedimiento de liquidación y cobro de la participación de la plusvalía en los casos en que no se hubiese pagado dicho gravamen.

Esa lectura de la norma se desprende una interpretación literal. La estructura normativa del enunciado legal se dirige a permitir que la administración pueda adelantar el procedimiento de cobro de la plusvalía “*en todo caso*” en que no se haya realizado la liquidación e inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Entonces, es desacertado señalar que el párrafo tercero impide que la administración exija el pago del efecto de plusvalía en el caso en que no se liquide e inscriba.

Respecto del párrafo cuarto, la ciudadana Restrepo Brigard no presenta concepto de violación y se remite a señalar que los municipios pueden libremente realizar la exoneración del tributo. Por tanto, tampoco se analizará su validez constitucional.

2.6. Por consiguiente, la Corte estudiará de fondo la demanda presentada contra de la norma censurada, sin los párrafos, en tanto el cargo cumple con las exigencias requeridas para iniciar un control de constitucionalidad sobre los enunciados con fuerza de ley.

3. Problema jurídico y metodología de resolución

3.1 De conformidad con el debate planteado por los demandantes y los intervinientes en este juicio, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿el Presidente de la República con la expedición del artículo 181 del Decreto 019 de 2012 excedió las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso, al fijar como requisito de la exigibilidad para la participación de la plusvalía la liquidación e inscripción del efecto de ese tributo en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria del predio, porque: i) creó un trámite adicional que escapa a la finalidad de la Ley 1474 de 2011, que consiste en suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública; y ii) reguló elementos esenciales de ese gravamen, lo que desconoce el régimen constitucional establecido en el artículo 150.10 para ese tipo de facultades extraordinarias y la autonomía tributaria territorial (artículo 287, 313.4 y 338 de la Constitución)?

3.2. Para resolver ese interrogante de derecho, la Sala adoptará la siguiente metodología: (i) se pronunciará sobre el alcance del control de constitucionalidad de los decretos leyes expedidos bajo la facultad del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución; (ii) los límites que tiene el Legislador extraordinario en materia impositiva; y iii) resolverá el cargo de la demanda.

4. Alcance del control de constitucionalidad sobre los decretos leyes expedidos bajo la facultad del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, en especial el Decreto Ley 019 de 2012 y su ley habilitante 1471 de 2011

4.1 En múltiples pronunciamientos, la Corte Constitucional ha precisado que la aplicación de las facultades legislativas extraordinarias debe regirse por la excepcionalidad y deben interpretarse de manera restrictiva^[15], porque implica el traslado de la función del Congreso al ejecutivo, es decir, una alteración en el reparto ordinario de competencias normativas. Tales parámetros han sido utilizados para verificar el uso de la potestad reguladora del numeral 10 del artículo 150 Superior en el caso de la Ley 1474 de 2011, que concluyó con la expedición del Decreto 019 de 2012.

4.2. La Constitución Política de 1991 restringió la concesión de la facultad legislativa extraordinaria que otorga el Congreso al Presidente la República^[16], debido a que su continuo uso debilita el principio democrático y empobrece la deliberación al interior del órgano de representación popular.

Los límites de la habilitación extraordinaria son de rango constitucional y han sido objeto de interpretación por parte de la jurisprudencia, de manera que fueron sintetizados en parámetros normativos, a saber: i) la solicitud de funciones legislativas es una potestad exclusiva y expresa del Gobierno Nacional^[17], al igual que debe estar justificada en motivos de necesidad o convivencia pública^[18]; ii) la habilitación tiene un plazo máximo de 6 meses^[19]; iii) la aprobación de las facultades legislativas extraordinarias debe contar con la mayoría absoluta de los miembros del Congreso para su otorgamiento^[20]; iv) el órgano legislativo ordinario tiene la competencia para modificar los decretos leyes que se expiden en virtud del numeral 10 del artículo 150^[21]; v) la habilitación tiene el deber de delimitar con precisión las facultades conferidas^[22], por lo que su interpretación es restrictiva a su alcance en relación con su utilización, al punto que deben atribuirse al tenor literal de la disposición habilitante^[23]. Aquí, la ley debe indicar el ámbito sustantivo del ejecutivo, la finalidad que éste debe perseguir y señalar los criterios que han de orientar sus decisiones^[24]; y vi) existe una limitación material al ejercicio de esa potestad, que se representa en la prohibición de emitir códigos, decretar impuestos y leyes estatutarias, orgánicas o marco^[25].

En ese contexto, esta Corporación ha trasladado los límites que tiene Congreso para conceder la facultad legislativa a la ejecución de dicha habilitación por parte del Presidente de la República, que se materializa en el control del decreto ley respectivo^[26]. Sobre el particular, el ejercicio de esa potestad se encuentra sujeta a condiciones temporales y materiales que obliga a realizar un contraste entre la norma habilitante y la proposición normativa producto de la autorización^[27]. En efecto, el juez constitucional debe tener presente esas pautas a la hora de evaluar un cargo de inconstitucionalidad por exceso de las competencias otorgadas transitoriamente^[28].

El juicio de validez de los decretos con fuerza de ley expedidos con base en el numeral 10 del artículo 150 debe buscar que la normatividad expedida verse sobre asuntos estrictamente reconocidos en la ley habilitante^[29]. Entonces, es inadmisibles que el control de constitucionalidad se flexibilice, de manera que el juez: i) construya hermenéuticas que permitan atribuir la competencia legislativa con interpretaciones extensivas o analógicas; ii) identifique facultades implícitas derivadas de la ley habilitante; o iii) permita al Presidente de la República regular un ámbito de competencia del legislador ordinario a partir de un encadenamiento entre las materias objeto de concesión regulativa y las que trata el decreto ley^[30].

4.2. El artículo 75 de la Ley 1474 de 2011^[31] es un caso típico de aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución. En dicho estatuto legal se dictaron normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. La disposición mencionada configuró una política de racionalización de trámites en la que se otorgó al Presidente de la República específicas facultades extraordinarias para que, en el plazo de 6 meses contados partir de la publicación de la ley, expidiera normas *“con fuerza de ley para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*^[32].

En Sentencia C-562 de 2015, la Sala Plena sintetizó los parámetros habilitantes que había otorgado el Congreso al Jefe de Estado en la Ley 1474 de 2011, de manera que la competencia legislativa se concretaba de la siguiente forma:

“En primer lugar, el Congreso de la República dio competencia al Presidente para “suprimir” o “reformar” la normativa vigente en la materia, lo que en general le permitía revisar y modificar las reglas fijadas previamente por el Legislador, bien para eliminar algunos trámites o bien para rediseñarlos, mas no para crear aquellos ya abrogados por el Legislador ordinario.

En segundo lugar, dichas normas debían estar circunscritas a actuaciones ante la “Administración Pública”, con independencia de que estos fueran directamente cumplidos por las autoridades públicas o por particulares bajo la modalidad de descentralización por colaboración.

En tercer lugar, es importante señalar que únicamente estaban comprendidas las actuaciones calificadas como “regulaciones, procedimientos y trámites”, es decir, que solo podían enmarcarse dentro del objeto material de las facultades extraordinarias aquellas diligencias o etapas exigibles al ciudadano para iniciar, llevar a cabo y culminar una gestión ante las autoridades públicas, excluyéndose otro tipo de actuaciones.

En cuarto lugar, dichos procedimientos o trámites debían ser calificados como “innecesarios”. Para ello el Presidente disponía de un razonable margen de apreciación al momento de evaluar un trámite como tal. Sin embargo, en ese ejercicio no podía desconocer el marco temático de la norma habilitante, ni fijar reglas o políticas públicas ajenas a su dimensión teleológica, cuyos fines estuvieron circunscritos a (i) lograr una mayor eficiencia en la gestión administrativa y (ii) eliminar trámites que pudieran ser interpretados como incentivos o riesgos de corrupción en las diligencias ante las autoridades estatales.

Finalmente, teniendo en cuenta el carácter taxativo de las facultades y su hermenéutica restrictiva, dado que no hay atribuciones implícitas, el Presidente de la República carecía de competencia para regular asuntos que por su naturaleza no pudieran ser subsumidos dentro de la categoría de “regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes ante la Administración Pública”. De manera que las reglas normativas que no se inscriban dentro de dicho marco solo podrán ser válidamente modificadas a través de una deliberación pública y democrática, en el Congreso como escenario natural, o bien por el Legislador extraordinario previo otorgamiento de nuevas y precisas facultades para tal fin”[33]. (Subrayado fuera del texto original).

Los criterios referenciados fueron concretados en la Sentencia C-261 de 2016, decisión en que se reconoció la facultad legislativa al ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley que procuren eliminar o modificar reglas[34], métodos o diligencias innecesarios en la administración pública, siempre y cuando busquen[35]: i) fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción; o ii) la eficacia del control de la gestión pública.

4.3. Con base en la autorización otorgada en el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011, el Presidente de la República emitió el Decreto 019 de 2012, por el cual se dictaron normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública. Las normas de dicho estatuto ha sido objeto de control de constitucionalidad en varias ocasiones.

En algunas de ellas, la Corte Constitucional expulsó del ordenamiento jurídico disposiciones con fuerza de ley, por cuanto que estimó que el Jefe de Estado había incurrido en un vicio de exceso de regulación con la expedición de unas normas del Decreto Ley 019 de 2012, que contenían las siguientes situaciones jurídicas:

i. La creación el trámite de registro de las actas de asamblea general de accionistas de las personas jurídicas en las Cámaras de Comercio, el cual ya había sido considerado inexistente por otra ley[36] (artículo 25 parcial);

ii. La supresión de la norma que establecía el requisito de autorización previa del Ministerio del Trabajo para terminar un contrato laboral con una persona en condición de discapacidad, cuando se invocara justa causa (artículo 137)[37];

iii. La derogación de la norma que establecía el registro de matrícula profesional de los economistas para ocupar un empeno oficial o cargo en el sector privado (artículo 109)[38]y

iv. La prohibición contratar, patrocinar o realizar publicidad que no estuviera relacionada con las funciones de la entidad (artículo 232)[39].

Las decisiones de inexecutableidad reseñadas se sustentaron en que la norma objeto de control se apartó finalidad de regular o reformar la normatividad, procedimientos y trámites innecesarios que existen en la administración, o desconoció las orientaciones de la ley habilitante. Los primeros supuestos operaron en las normatividades que omitieron establecer algún beneficio para los ciudadanos en procedimientos adelantados ante administración, pues sólo trataban de procesos internos de las autoridades[40]. Lo propio ocurrió en el caso de las normas que regulaban actividades privadas sin tener relación alguna con las actuaciones y diligencias que deben promover los ciudadanos ante la administración pública para iniciar, adelantar o terminar una gestión. La segunda hipótesis se presentó con la modificación de la Ley 1474 de 2011. Así mismo, se advirtió que era contrario al estatuto habilitante la creación de requisitos que habían sido declarados inexistentes por otra ley[41][42], o la supresión de trámites necesarios que protegen derechos humanos[43].

En contraste, en otras oportunidades, esta Corporación concluyó que el Presidente de la República había ejercido su facultad legislativa extraordinaria dentro de la Constitución y la ley habilitante. Como muestra de esas situaciones se hallan los enunciados de rango legal del Decreto Ley 019 de 2012, que consignaron las siguientes hipótesis normativas:

i. La eliminación del Diario Único de Contratación y la restricción de que los contratos estatales solo debían publicarse en el Sistema Electrónico para la Contratación Pública –SECOP- (artículo 223)[44];

ii. La ampliación del plazo de la primera revisión técnico mecánica de 2 a 6 años para vehículos automotores (artículo 202)[45];

iii. La configuración del mecanismo único para el recaudo de los derechos de autor y para la expedición del certificado de pago por reproducción de obras musicales, fonogramas, obras audiovisuales y/o interceptaciones artísticas en establecimientos públicos abiertos al público (artículos 47 y 48)[46];

iv. La supresión del deber que tenían las instituciones de publicar actividades propias de las contratación estatal en medios electrónicos, en los eventos en que las decisiones estuvieran soportadas en los principios de la función pública (artículos 59, 60, 61, 62, 218, 222 y 224)[47];

v. La simplificación, unificación y compresión de temas relativos a la seguridad social, como la reforma el régimen de vigilancia y control sobre los operadores de información de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes PILA y establecían competencias nuevas en cabeza de la Superintendencia Financiera, entre ellos nuevos deberes de operadores y la posibilidad de suspenderlos (artículos 73, 74, 75 y 75)[48];

vi. la obligación de renovar anualmente el Registro Único Empresarial y Social de personas jurídicas sin ánimo de lucro en las Cámaras de Comercio (artículo 166)[49]; y

vii. la asignación de funciones de acreditación al Organismo Nacional de Acreditación (ONAC) en relación con instituciones que certifican (artículos 161, 162 y 163)[50].

La Corte ha defendido la constitucionalidad de esas normas, toda vez que se ciñen a la ley habilitante y a sus finalidades, por ejemplo regulan un trámite que se encuentra en cabeza de la administración y

simplifica una actividad[51]. Así mismo, ese tipo de determinación se sustentó en que esas proposiciones jurídicas no crearon, ni modificaron algún procedimiento[52], o que la creación se realizó para garantizar el control de la gestión pública y promover principios de la función administrativa[53]. En este punto, la Corte advirtió que el ejecutivo tiene un margen razonable de apreciación a la hora de identificar los trámites que podían ser calificados como innecesarios, siempre que se encuadren en una política estatal de mecanismos de prevención y sanción de la corrupción o de efectividad del control de la gestión pública.[54]

4.4. En suma, el legislador se encuentra sujeto a límites temporales y materiales a la hora de otorgar al ejecutivo la competencia legislativa extraordinaria. A su vez, el Jefe de Estado tiene restricciones al ejercicio de esas funciones, como son la temporalidad, la exclusión de materias específicas y la finalidad de la ley habilitante. En el caso del Decreto Ley 019 de 2012, el Presidente de la República tenía vedado ejecutar esa potestad apartándose de la finalidad de la Ley 1474 de 2011, que se identifica con fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción; o promover la eficacia del control de la gestión pública. Tampoco el Gobierno puede regular o modificar por este medio los impuestos, los códigos y las leyes estatutarias, orgánicas. Trascender las restricciones mencionadas aparece que el Presidente de la República incurra en exceso de facultad extraordinaria, escenario que entraña la vulneración del numeral 10 artículo 150 Superior.

5. Límites al Legislador Extraordinario en materia impositiva

5.1. Como se señaló en el apartado anterior, esta Corte ha expuesto en reiteradas ocasiones[55] que la función legislativa es propia del Congreso de la República y sólo excepcionalmente el Ejecutivo puede ejercerla, en los estrictos y precisos términos que establece la Constitución.

En materia de creación o supresión de impuestos tal restricción es mayor dado que en tiempo de paz tal potestad es exclusiva del legislador y sólo en estados de excepción puede ser ejercida por el Presidente de la República mediante la creación de decretos legislativos, con una vigencia limitada en el tiempo.

La restricción expuesta en materia impositiva corresponde con un principio cardinal de las sociedades liberales: la prohibición de que existan tributos sin representación, que desde el año 1215 proscribió la prerrogativa regia –o en cabeza del nivel central–, entregando tal facultad a un cuerpo deliberativo y representativo como el parlamento.

Como expone la Sentencia C-891 de 2012, el antiguo aforismo “*nullum tributum sine lege*” exige “*un acto del legislador para la creación de gravámenes[56], el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano[57] e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos[58]. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio "no taxation without representation", el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático[59][60].*

Tal mandato se replica de manera concreta en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución. La primera norma indica que el Congreso tiene la obligación de establecer “*contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley*”. La Segunda disposición materializa el principio de predeterminación del tributo, “*según el cual una ley previa y cierta debe señalar los elementos esenciales de la obligación fiscal*”^[61], es decir, obliga a que se identifique “*el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.*”^[62].

Desde la Sentencia C-040 de 1993 se expuso que esas reglas tienen fundamento “*(...) en el principio de legalidad de los tributos, en virtud del cual no hay gravamen sin representación. Por esta razón y en consonancia con los mandatos del artículo 338 de la Carta, el concepto ‘impuestos’ es utilizado en sentido amplio, vale decir, involucra tasas y contribuciones, pues no tendría sentido alguno que*

se impidiera el traspaso de la facultad legislativa de imponer impuestos y se dejare abierta una posible delegación con el objeto de crear tasas o contribuciones”[63].

En este punto, se precisa que en materia tributaria “*no está dentro del ámbito de reserva estricta del principio de legalidad de los tributos la regulación de las obligaciones formales necesarias para hacer efectiva la obligación tributaria principal. Así, no obstante que corresponde a la ley establecer la base de esas obligaciones formales en materia tributaria, cabe, con criterio amplio, la regulación administrativa de las mismas, dentro de los parámetros que hayan sido fijados en la ley en materias tales como el recaudo o los deberes de información”[64].*

5.2 Con fundamento en ello, ni siquiera el Congreso puede otorgar facultades al poder ejecutivo para crear o modificar impuestos en tiempos de paz, como señala el artículo 338 Superior. Esa restricción tiene razón de ser, porque en un Estado de Derecho las ramas del poder público no tienen el derecho a renunciar a su deber constitucional de mantener el equilibrio que implica el sistema de pesos y contrapesos, presupuesto de la democracia.

Las restricciones en materia impositiva y su ejercicio exclusivo en el Congreso (en tiempos de paz) han dado lugar al denominado principio de legalidad, el cual, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, reviste las siguientes características:

- i. Expresa los principios de representación popular y democracia, pilares del Estado Liberal[65].
- ii. Materializa el principio de predeterminación del tributo, según el cual una ley previa y cierta debe indicar los elementos de la obligación fiscal[66].
- iii. Dota de seguridad jurídica al ordenamiento, dado que los ciudadanos tienen certeza sobre sus obligaciones tributarias, con lo cual se garantiza el principio de debido proceso[67].
- iv. Promueve el principio de “unidad económica” en el cual el Congreso y las Asambleas Departamentales concurren para promover políticas fiscales coherentes[68].

5.4. Ahora bien, en el caso de tributos territoriales, además de las características referidas se deben tener en cuenta las siguientes reglas para dar cumplimiento al principio de legalidad:

- i. Como la Constitución sólo autoriza al Congreso la creación de los gravámenes territoriales, las normas únicamente deben prescribir sus elementos básicos, pero debe respetarse la competencias concurrentes de las Asambleas Departamentales o de los Concejos Municipales dependiendo del lugar de aplicación del gravamen (que no necesariamente hace alusión a un impuesto, pues puede ser también una tasa o una contribución)[69].
- ii. Las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales también tienen la facultad para determinar los elementos constitutivos del tributo, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución[70].
- iii. La Ley, las Ordenanzas y los Acuerdos pueden atribuir a las diferentes autoridades territoriales la facultad de establecer las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, dentro de los límites fijados por ellas. Sin embargo, esa competencia no puede usarse para definir el sistema y método y definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto, los cuales deben ser establecidos exclusivamente por el Congreso o las autoridades territoriales, como lo ordena el artículo 338 Superior[71].

5.5 De ello se concluye, que en el caso de tributos que modifiquen impuestos que no sean del orden nacional, tasas o contribuciones, la reserva para crear o suprimir tales gravámenes es de orden legal, departamental o municipal de cada corporación de representación popular. En ese sentido, el Gobierno no puede atribuirse tales facultades, incluso debe abstenerse de ejercer tal competencia amparado en una supuesta habilitación legal por parte del Congreso, pues este último tiene prohibido delegar tal mandato constitucional en tiempos de paz.

La Corte toma nota que esa prohibición opera para los elementos esenciales de los impuestos, como son los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, la tarifa y la base gravable para el cálculo del gravamen, puesto que éstos elementos conforman el principio de legalidad de los tributos[72]. De conformidad con el artículo 338 de la Constitución, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar “*directamente*” los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables de todos los tributos, y además “*las tarifas de los impuestos*”[73].

5.6 Sobre el particular, resulta ilustrativa la Sentencia C-246 de 1995. En esa providencia, la Sala Plena manifestó que la habilitación para producir decretos con fuerza de ley **sólo puede conceder las facultades que permita la Constitución**[74] y que hayan sido solicitadas de manera expresa por el poder ejecutivo[75]. Indicó que dentro de esas posibilidades se excluye la posibilidad que entregar al ejecutivo la potestad de crear, modificar o suprimir tributos. Al respecto, precisó que “*el Congreso no puede conceder facultades motu proprio. Ello delimita todavía más el ámbito de las que le sean pedidas y exige una relación entre el objeto para el cual se concedan y el invocado en la solicitud. Las razones de la misma resultan ser, entonces, valioso y decisivo elemento de juicio en el análisis que posteriormente pueda efectuar la Corte acerca de si el Gobierno se ajustó a las autorizaciones al expedir los decretos leyes, o si se desvió respecto de ellas*”[76].

5.7. De esta manera se concluye que el Legislador Extraordinario tiene prohibido crear o suprimir tributos, debido a que erosionaría el principio de legalidad. El mismo numeral 10 del artículo 150 excluye del ejercicio de la potestad legislativa extraordinaria la regulación de los tributos. Nótese que ese límite material impide que el Jefe de Estado modifique los elementos esenciales de los impuestos y tributos, toda vez que los órganos de representación no pueden delegar funciones que les son inherentes en una democracia constitucional.

6. Analisis del cargo

6.1 La accionante, el Instituto de Derecho Tributario y la Federación Colombiana de Municipios solicitaron que se declarara inexecutable el artículo 181 del Decreto 019 de 2012, al considerar que el Presidente de la Republica excedió las facultades otorgadas por el Congreso en la Ley 1474 de 2011. Lo anterior, en razón de que condicionar la exigibilidad de la participación de la plusvalía a la inscripción de ese efecto en el folio de matrícula inmobiliaria implica crear un trámite que no corresponde con la ley habilitante y modificar uno de los elementos esenciales del tributo mencionado, situación que quebranta los artículos 150-10, 287, 314.4 y 338.

Por su parte, las Universidades Sabana y Autónoma de Bucaramanga, CAMACOL así como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi solicitaron la exequibilidad de la norma demandada, toda vez que el Jefe de Estado no extralimitó las funciones de legislador extraordinario. Indicaron que la modificación del procedimiento de exigibilidad no es un elemento de legalidad del tributo y su reforma se encuentra dentro de la órbita de la habilitación otorgada al Presidente de la República por parte del legislador.

Esta Corporación recuerda que debe determinar si: ¿el Presidente de la República con la expedición del artículo 181 de Decreto 019 de 2012 excedió las facultades legislativa extraordinarias otorgadas por el Congreso, al fijar como requisito de la exigibilidad para la participación de la plusvalía la liquidación e inscripción del efecto de ese tributo en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria del predio, porque: i) creó una trámite adicional que escapa a la finalidad de la Ley 1474 de 2011, que consiste en suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública; y ii) reguló elementos esenciales de ese gravamen, lo que desconoce el régimen constitucional establecido en el artículo 150.10 para ese tipo de facultades extraordinarias y la autonomía tributaria territorial (artículo 287, 313.4 y 338 de la Constitución)?

6.2. Antes de la resolución del cargo, la Sala realizará algunas precisiones relacionadas con el tributo de la partición de la plusvalía y su trámite de liquidación así como cobro.

El artículo 181 del Decreto 019 de 2012 modificó el artículo 83 de la Ley 388 de 1997, el cual en su

capítulo IX fija el ordenamiento territorial de los municipios y regula la participación en la plusvalía de las instituciones públicas. Esa contribución se define como el aumento del valor del suelo derivado de las acciones urbanísticas[77] que realiza la administración[78]. Ese tributo tiene fuente constitucional en el artículo 82 Superior, norma que reconoce el derecho que tienen las entidades públicas a participar en la plusvalía que produce la acción urbanística. En efecto, esa contribución grava el mayor valor que asumen los inmuebles como resultado de las acciones urbanísticas que son implementadas por las entidades públicas frente a la utilización del suelo y espacio aéreo urbano.

El artículo 74 de la Ley 388 de 1997 establece que los hechos generadores de la plusvalía son las siguientes acciones urbanísticas: “(i) *‘La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano. II (ii) ‘El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo’.* II (ii) *‘La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez’* [79]. Aunque, para que se produzca el hecho generador se requiere que se expida un acto administrativo que ordene una acción urbanística (e.g. Plan de Ordenamiento Territorial) y la autorización específica[80] del aprovechamiento del uso del suelo o del área de edificación dispuesto en el plan de ordenamiento territorial y los instrumentos que la desarrollan (e.g. Licencia o permiso de construcción)[81].

Así mismo, los “[s]ujetos activos son las entidades públicas y, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 388 de 1997 los distritos y municipios; los sujetos pasivos son los propietarios o poseedores al tenor de lo dispuesto en los artículos 81 y 83 de la Ley 388 de 1997” [82]. Por su parte, “la base gravable está dada por la diferencia del precio comercial por metro cuadrado con antelación y con posterioridad a una acción urbanística y, por último, según el artículo 79 de la Ley 388 de 1997 la tarifa puede estar entre el 30% y el 50% del mayor valor por metro cuadrado” [83].

El artículo 81 de la Ley 388 de 1997 define el procedimiento administrativo para liquidar el monto de la participación como resultado del efecto de plusvalía. El inciso 1º establece el plazo que tiene el alcalde para efectuar la liquidación del aumento del valor del predio. El inciso 2º fija el término que tiene la administración para expedir el acto jurídico de liquidación y las formas de notificación. El inciso 3º indica que el acto administrativo será registrado en el folio de matrícula inmobiliaria una vez éste quede en firme.

La demanda objeto de estudio se dirige contra la norma que regula la exigibilidad de la participación de la plusvalía, es decir, es el enunciado jurídico que establece los eventos en que procede el cobro de ese tributo. Tales hipótesis son:

- “1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía causada por cualquiera de los hechos generadores de que trata el artículo 74 de esta ley.
2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en la plusvalía de que tratan los numerales 1 y 3 del referido artículo 74.
4. La adquisición de títulos valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en los términos que se establecen en los artículos 88 y siguientes de la ley” [84].

Las condiciones referidas deben concurrir con la liquidación de la participación de plusvalía, la cual debe inscribirse en el folio de matrícula inmobiliaria[85]. Ese acto de registro tiene la finalidad de otorgar publicidad al cobro del aumento del valor de los inmuebles y seguridad jurídica sobre el pago de la obligación para los eventuales compradores de los predios y los dueños de los mismos[86]. Cabe resaltar que la exigibilidad de la obligación depende de los hechos realizados por el contribuyente en las situaciones en que se hace efectivo el mayor valor del inmueble, de acuerdo con los actos enumerados en el párrafo anterior.

6.3. Una vez realizada la aclaración normativa, se procederán a estudiar los cargos de exceso de facultad legislativa extraordinarias que reclama la accionante, a saber: i) la creación de un procedimiento adicional por fuera de la órbita de la habilitación que fue entregada por el legislador al Jefe de Estado, que se identifica con condicionar la exigibilidad de la participación de la plusvalía a la liquidación del tributo y su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria; y ii) la modificación mencionada entraña la reforma de un elemento esencial del tributo, lo cual quebranta las restricciones del numeral 10 del artículo 150 y autonomía territorial.

De manera previa, la Sala Plena recuerda que el Decreto Ley 019 de 2012 observa los requisitos formales que exige la Constitución para que el Presidente emitía una norma con fuerza de ley, tal como señaló la Corte Constitucional en las Sentencias C-634 de 2012, C-016 de 2013, C-097 de 2013, C-261 de 2016[87] etc. Al respecto, estima que la ley habilitante fue resultado de una solicitud expresa del Gobierno Nacional y el Decreto demandado se emitió dentro de los 6 meses posteriores a la expedición de la ley. En relación con la necesidad y conexión entre los temas autorizados y la norma expedida se tiene las siguientes premisas.

6.3.1. En primer lugar, se recuerda que el artículo 75 de la Ley 1474 de 2011 concedió la facultad extraordinaria al presidente de República para “*suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.*” En la parte motiva de esta decisión, se advirtió que la normatividad expedida por el Presidente de la República debe cumplir con la finalidad de fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, o la eficacia del control de la gestión pública o el eficiente desempeño de ésta. Con base en el mismo texto de la disposición citada, la Corte ha aclarado que la habilitación de la materia comprende la posibilidad de *reformar o rediseñar*, y no solo *suprimir*[88].

Por su parte, el Decreto Ley 019 de 2012 se expidió para que las actuaciones de las autoridades se fundamenten en los principios de la función pública, por ejemplo eficacia, equidad, economía, eficiencia entre otros. Así mismo, procura proteger el patrimonio público, la transparencia y la moralidad de todas las operaciones relacionadas con el manejo y utilización de los bienes y recursos públicos. En concreto, la norma demandada regula la exigibilidad de la participación de plusvalía y estableció que para adelantar ese procedimiento debe inscribirse el efecto del aumento de valor del predio en el folio de matrícula inmobiliaria.

Al respecto, la Sala Plena estima que el requisito de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la participación de la plusvalía para exigir ese gravamen se encuentra dentro de la órbita de la habilitación que otorgó el Congreso al Presidente de la República en la Ley 1474 de 2011. Lo anterior, en razón a que pretende promover la eficacia de la gestión pública y el control de la misma, a través del rediseño o modificación de un procedimiento innecesario en la fase de cobro del tributo [89]. La medida cuestionada por la ciudadana busca dar publicidad a la causación y liquidación de la plusvalía, conocimiento que puede beneficiar al propietario y a los futuros compradores, dado que pueden pasar años entre la expedición del Plan de Ordenamiento Territorial que cambia el uso del suelo y la emisión del acto particular que concreta su destinación, eventos en que opera el hecho generador de ese tributo. Es más, dicha regulación desarrolla los principios de transparencia, confianza legítima y buena fe de los contribuyentes, pues éstos tendrán conocimiento de los efectos de la plusvalía y el momento en que debe pagarse.

Nótese que las decisiones que tienen la potencialidad de causar el efecto de plusvalía no son necesariamente de amplio conocimiento social. En muchas situaciones, las acciones urbanísticas no son evidentes para los ciudadanos, en la medida en que se refieren a la regulación del uso del suelo o del aire. De esta manera, no es posible apreciar a simple vista el valor del metro cuadrado, pese a la construcción de las obras. En efecto, las actuaciones urbanísticas no pueden considerarse son hechos notorios, por lo que la inscripción de la liquidación en el folio de matrícula inmobiliaria es una medida de garantía de publicidad y transparencia de la gestión pública.

Así mismo, la inscripción censurada por la actora se convierte en una forma de garantizar el derecho al debido proceso de los sujetos pasivos del tributo, por cuanto que ese registro es una condición sin

la cual no se puede cobrar el gravamen, de manera que actúa como una barrera de defensa que tiene el ciudadano ante la administración.

Conjuntamente, la Corte considera que la reforma introducida por el Gobierno guarda coherencia con la Ley habilitante, como quiera que supone una regulación que facilita el recaudo de la participación de plusvalía. El registro de esa contribución en el folio de matrícula inmobiliaria agiliza la exigibilidad y hace posible su cobro, esto es, hace parte de la fase de recaudo del tributo. De igual forma, la norma protege el patrimonio público, dado que, una vez inscrita la plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria del predio, el contribuyente debe cancelar el tributo, al punto que hay certeza del mismo. Encima, el parágrafo 4º permite que la administración inicie el trámite de liquidación a partir de la inscripción del efecto de plusvalía en cualquier caso.

La norma demandada mejoró la anterior, en cuanto precisó el momento de exigibilidad del tributo. Con ello, se aumentó la eficiencia del recaudo de la contribución, debido a que registrar la plusvalía en el folio de matrícula inmobiliaria es un paso indispensable para cobrar la mencionada contribución. Se trató de modificar un procedimiento innecesario, al maximizar la eficiencia tributaria^[90], dado que se hace más sencillo su cobro.

La inscripción de la plusvalía es un recurso técnico del sistema tributario que está en caminata a lograr un mayor recaudo del tributo con el menor costo de operación, pues otorga certeza sobre el momento en que éste se cobra y permite a la administración exigir el mismo con el trámite de liquidación. También genera eficiencia social, toda vez que el ciudadano sabrá el momento en que está obligado a desembolsar el dinero, situación que reduce el costo social para el contribuyente en el cumplimiento de su deber fiscal. Lo propio ocurre frente a los terceros que adquieren un inmueble pendiente de pago de plusvalía, quienes conocerán la obligación de cancelar ese gravamen derivado la publicidad que produce el registro.

Ahora bien, la inclusión de ese trámite en la Ley 388 de 1997 no irrumpe su coherencia. De hecho, desarrolla el trámite que el mismo estatuto ya había previsto en la ley original, esto es, el registro de la liquidación del tributo en el folio de matrícula inmobiliaria. Sobre el particular, el inciso tercero del artículo 81 de la Ley 388 de 1997 estableció que “*una vez en firme el acto administrativo de liquidación del efecto plusvalía, se ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de cada uno de los inmuebles.*” Por tanto, el Presidente de la República armonizó el artículo 83 con el 81 de la norma que regula la participación de la plusvalía.

La modificación realizada por el artículo 181 del Decreto 019 de 2012 aclara y rediseña el trámite de exigibilidad de la participación de la plusvalía, al volver obligatorio el registro, de manera que no es un procedimiento totalmente novedoso, pues, como se indicó, esa actuación ya existía. A su vez, el cobro de ese aumento de valor de los predios y el momento en que debe realizarse el pago de ese gravamen constituye un trámite que se adelanta ante la administración municipal y pertenece a la fase de recaudo del tributo. Cabe resaltar que la exigibilidad de la plusvalía se origina en un acto de los ciudadanos^[91].

La norma censurada recae sobre una materia que regula etapas que deben adelantar los ciudadanos para pagar la contribución derivada de las acciones urbanísticas. Ese procedimiento entraña un proceso que inicia, se lleva a cabo y culmina en una gestión de las autoridades públicas. El trámite es necesario para garantizar la publicidad de la causación del tributo al sujeto pasivo y a terceros, al igual que para facilitar el recaudo del mismo.

6.3.2. En segundo lugar, la Corte Constitucional considera que la norma demandada no modificó algún elemento de la contribución de la plusvalía que hiciera parte del ámbito de reserva estricta del principio de legalidad de los tributos, previsto en el artículo 338 Superior. En la parte motiva de esta decisión se precisó que el principio de legalidad implica que el legislador, las asambleas y los concejos deben fijar los aspectos esenciales de los tributos, como son los sujetos pasivos y activos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.

En el caso concreto, el artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012 reformuló la exigibilidad de la participación de la plusvalía, aspecto que no es un elemento esencial del tributo. Nótese que en esa materia es inexistente la reserva de ley, dado que no es un aspecto previsto por la Constitución respecto de los cuales sea imposible que opere un mecanismo de concesión regulatoria o de deslegalización. Por tanto, el Presidente de la República no extralimitó sus facultades extraordinarias ni quebrantó los límites del artículo 150, numeral 10.

La ciudadana María Josefa Restrepo Brigard sustentó el concepto de violación del cargo en una confusión que tiene sobre el hecho generador y la exigibilidad del tributo. El primero permite que nazca la obligación tributaria, que depende de las acciones urbanísticas de la administración. El segundo establece el momento en que pagarse el gravamen. Nótese que el hecho generador es un elemento esencial de los tributos, mientras la exigibilidad no. Entonces el cargo no está llamado a prosperar.

6.4. En suma, no se verificó una extralimitación de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por parte del Congreso que hubiese significado quebrantar los artículos 150-10, 287, 313-4 y 338, porque: i) se encontraba habilitado para condicionar la exigibilidad de la participación de la plusvalía a su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria; y ii) nunca modificó o reguló un elemento esencial de la contribución de plusvalía, como son el hecho generador, la tarifa, la base gravable o los sujetos activos y pasivos.

7. Síntesis de la decisión

7.1. La Corte Constitucional se ocupa de estudiar la demanda formulada por la ciudadana María Josefa Restrepo Brigard contra el artículo 181 del Decreto Ley 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir, simplificar o reformar regulaciones, procedimientos y trámites existentes en la gestión de la administración pública. La ciudadana considera que la norma cuestionada es contraria a los artículos 150-10, 287, 313-4 y 338 de la Constitución, dado que el Presidente de la República se extralimitó en el ejercicio sus funciones, al condicionar la exigibilidad del pago del tributo de la plusvalía a la liquidación e inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria del hecho generador.

7.2. Como problema jurídico se plantea determinar si ¿el Presidente de la República con la expedición del artículo 181 de Decreto 019 de 2012 excedió las facultades legislativas extraordinarias otorgadas por el Congreso, al fijar como requisito de la exigibilidad para la participación de la plusvalía la liquidación e inscripción del efecto de ese tributo en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria del predio, porque: i) creó un trámite adicional que escapa a la finalidad de la Ley 1474 de 2011, que consiste en suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública; y ii) reguló elementos esenciales de ese gravamen, lo que desconoce el régimen constitucional establecido en el artículo 150.10 para ese tipo de facultades extraordinarias y la autonomía tributaria territorial (artículo 287, 313.4 y 338 de la Constitución)?

7.3. En primer lugar, la Sala Plena indica que el Jefe de Estado tiene restricciones al ejercicio de las funciones extraordinarias, como son la temporalidad, la exclusión de materias específicas y la

finalidad de la ley habilitante. En el caso del Decreto Ley 019 de 2012, el Presidente de la República tenía vedado ejecutar esa potestad apartándose de la finalidad de la Ley 1474 de 2011, que se idéntica con fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción; o promover la eficacia del control de la gestión pública.

En la resolución del cargo se concluye que el requisito de inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria de la participación de la plusvalía para exigir ese gravamen se encuentra dentro de la órbita de la habilitación que otorgó el Congreso al Presidente de la República en la ley 1474 de 2011, debido a que promueve la eficacia de la función pública y el control a la misma. En concreto trae los siguientes beneficios: i) otorga publicidad de la causación de la plusvalía; ii) garantiza el derecho de defensa de los sujetos pasivos del gravamen y de terceros; iii) desarrolla los principios de publicidad y transparencia y eficiencia tributaria; iv) facilita el recaudo de esa contribución al igual que protege el patrimonio público; y iv) armoniza las disposiciones de la Ley 388 de 1997, en el sentido de condicionar el cobro de la plusvalía a su registro en el folio de matrícula inmobiliaria, como ya lo establecía el artículo 81 de esa la menciona ley, previsión que materializa el principio de economía.

Así mismo, el artículo 181 del Decreto 019 de 2012 aclara y rediseña el trámite de la exigibilidad de la participación por plusvalía, el cual se adelanta ante la administración local. De igual forma, regula etapas dentro del procedimiento de recaudo del tributo, el cual se activa por los ciudadanos, se lleva a cabo y culmina en una gestión pública ante la administración.

7.4. En segundo lugar, estima que el Legislador Extraordinario tiene prohibido crear o suprimir tributos, debido a que erosionaría el principio de legalidad. El mismo numeral 10 del artículo 150 excluye del ejercicio de la potestad legislativa extraordinaria la regulación de los tributos. Nótese que ese límite material impide que el jefe de Estado modifique los elementos esenciales de los impuestos y tributos, como son los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la tarifa y la base gravable.

En la caso de la participación de la plusvalía, se advierte que la exigibilidad no es un elemento esencial del tributo, por lo que es inexistente el desborde de facultades legislativas extraordinarias por parte del Presidente de la República, que desconozca la reserva de Ley del Congreso y la autonomía territorial. Al respecto, los elementos esenciales de esa contribución son: i) sujeto activo: administración pública; ii) sujeto pasivo: ciudadano propietario o poseedor que se beneficia del aumento del valor del predio; iii) hecho generador: acto administrativo que ordena las acciones urbanísticas contempladas en el artículo 74 de la Ley 388 de 1997 y la autorización específica del uso del suelo o área de edificación; iv) base gravable: la diferencia del precio comercial por metro cuadrado con antelación y con posterioridad a una acción urbanística; y v) la tarifa: entre 30% y 50% del mayor valor por metro cuadrado.

VIII. DECISIÓN

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,

PUNTO RESOLUTIVO: RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE parcialmente el artículo 181 del Decreto Ley 19 de 2012, “*Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública*”, por los cargos estudiados en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

(Impedimento aceptado)

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

(Ausente en Comisión)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO CAMPO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

(Impedimento aceptado)

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACTOR: MARIA JOSEFA TERESA RESTREPO BRIGARD VS. DECRETO LEY 19 DE 2012