

Sentencia C-101/22

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuraci3n

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

TRIBUTO-Concepto/TRIBUTO-Comprende impuestos, tasas y contribuciones

(â€!) el concepto de tributo contenido en la Constituci3n y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte: (i) tiene un sentido amplio y gen3rico, pues en su definici3n est3n contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso p3blico destinado al financiamiento del Estado para la satisfacci3n de las necesidades, a trav3s del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestaci3n del principio de representaci3n popular y de la â€œpotestad tributariaâ€ derivada del â€œpoder de imperioâ€, y (iv) su naturaleza es coactiva.

IMPUESTOS-Caracter3sticas

TASAS-Definici3n/TASAS-Caracter3sticas

CONTRIBUCIONES ESPECIALES-Principal rasgo caracter3stico

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA DEL TRIBUTO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA TRIBUTARIA-Obligaci3n del legislador de definir claramente los elementos del tributo

PRINCIPIO DE CERTEZA TRIBUTARIA-Casos en que se vulnera

ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento de tributos de conformidad con la Constituci3n y la Ley

PRINCIPIOS DE ESTADO UNITARIO Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia concurrente del Congreso de la Rep3blica, Asambleas departamentales y Concejos municipales en materia de tributos

(â€¦) les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorizaci3n del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos estructurales. En efecto, la noci3n de â€œelementos b3sicosâ€ se concentra en la autorizaci3n para la creaci3n del tributo y el delineamiento, en todo caso gen3rico y sin pretensi3n alguna de exhaustividad, de los elementos estructurales. Esto requiere, como es apenas natural, un ejercicio autorrestringido de la competencia legislativa del Congreso, que se muestre compatible con el 3mbito reconocido por la Constituci3n a los 3rganos representativos de las entidades territoriales.

TRIBUTO TERRITORIAL-Reglas jurisprudenciales sobre intervenci3n del legislador en la regulaci3n

TRIBUTO TERRITORIAL-Desconoce competencia concurrente entre Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales

(â€¦) la norma acusada es inconstitucional, en tanto delega en las corporaciones de representaci3n popular la definici3n del hecho generador de las tasas y sobretasas que autoriza crear. Tal delegaci3n desconoce el equilibrio que debe existir entre la autonom3a territorial y la unidad econ3mica. As3 pues, la disposici3n viola los art3culos 150.2 y 338 de la Constituci3n, que establecen la soberan3a fiscal del Congreso de la Rep3blica y el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales para que el primero autorice la creaci3n de tributos y los segundos ejerzan su autonom3a y regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley.

PRINCIPIO DE CERTEZA Y LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Vulneraci3n al no determinarse ni ser determinable el hecho generador

Las normas acusadas violan los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitan el contenido m3nimo de la obligaci3n, exigido por el art3culo 338 superior para autorizar la creaci3n de tributos. En particular, habilita a las entidades territoriales a crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad, sin especificar nada m3s. Esta referencia gen3rica a una tipolog3a tributaria, sin fijar el hecho generador de la imposici3n, es indeterminada y somete a los contribuyentes a una inseguridad jur3dica. En efecto, el hecho de autorizar a las entidades territoriales para imponer tasas y sobretasas sin que se conozca cu3iles situaciones o conductas ser3n objeto del imperio

tributario del Estado, supone un grado de indefinición respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Aplicación

(¶) la Corte advierte la necesidad de modular el efecto de esta decisión con una sentencia diferida y no integradora. En efecto, la delimitación de las obligaciones tributarias con que cuenta el Estado para sufragar la prestación de los servicios a su cargo, es un asunto sometido al principio de legalidad y constituye una de las materias de mayor libertad de configuración normativa del Legislador, de ahí que sea el Congreso, y no la Corte Constitucional, la competente para definir los elementos estructurales de los tributos. En cambio, la Corte Constitucional sí puede diferir los efectos de esta decisión para armonizar los intereses constitucionales en tensión y para preservar el principio de supremacía constitucional. Por eso, mantendrá la vigencia de la norma y permitirá que se sigan recaudando los tributos con los que actualmente los territorios cuentan en sus presupuestos, hasta tanto el Legislador cumpla con su deber de fijar el hecho generador de las tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad y convivencia. Esta opción resulta menos lesiva a los principios y fines constitucionales que declarar la inexequibilidad inmediata de las disposiciones acusadas y suspender abruptamente importantes recursos con los que cuentan los departamentos, distritos y municipios del país.

Referencia: expediente D-14341

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8º (parcial) de la Ley 1421 de 2010 —por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006—.

Demandante: Javier Ortiz Muñoz.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidós (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de

1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Javier Ortiz Muñoz presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra dos apartados normativos contenidos en el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, a través de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

En sesión del 1º de julio de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartió el asunto de la referencia a la Magistrada sustanciadora. Mediante Auto del 12 de julio de 2021, la demanda fue: (i) admitida, exclusivamente respecto de los dos primeros cargos formulados, e (ii) inadmitida respecto de los cargos tercero y cuarto, debido a que no reúnen los requisitos de certeza y suficiencia para formular un cargo por inconstitucionalidad. Por consiguiente, la Magistrada sustanciadora concedió tres días al ciudadano para que corrigiera su demanda. Dentro del término de ejecutoria, mediante documento radicado ante la Corte el 19 de julio del mismo año, el actor presentó escrito de subsanación.

Mediante Auto del 30 de julio de 2021, la Magistrada sustanciadora rechazó los cargos tercero y cuarto propuestos en la demanda, pues consideró que el accionante no subsanó en debida forma su libelo. Entonces, el trámite continuó con los cargos primero y segundo, admitidos mediante Auto del 12 de julio de 2021. El primero, por el presunto desconocimiento de la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales y, el segundo, por la violación de los principios de certeza y legalidad en materia tributaria.

En consecuencia, ordenó comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Del mismo modo, invitamos al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales (ASOCAPITALES), a la Policía Nacional de Colombia y a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia (sede Bogotá), del Rosario, de los Andes, Javeriana, Libre de Colombia (seccional Bogotá), de Ibagué, de Nariño, de Antioquia, de Caldas, EAFIT, del Cauca y del Norte. Esto para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, en el término señalado.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuradora General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la norma acusada conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.930 del 21 de diciembre de 2010. Se resaltan los apartes demandados:

“LEY 1421 de 2010

(diciembre 21)

Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(“)

“ARTÍCULO 8. Aportes voluntarios a los Fondos-cuenta territoriales. Los departamentos y municipios podrán aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

“Los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

“Los Alcaldes y Gobernadores deberán presentar al Ministerio del Interior y de Justicia informes anuales con la ejecución presupuestal de los respectivos fondos-cuentas territoriales de seguridad.

“El inciso segundo del presente artículo no estará sometido a la vigencia de la prórroga establecida mediante la presente ley, sino que conservará un carácter permanente.”

I. LA DEMANDA

El demandante considera que los apartes acusados desconocen los artículos 150.12 y 338 de la Constitución. Para justificar esta acusación, expone dos argumentos:

En primer lugar, indica que la norma desconoce la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales. En particular, dice que el Legislador omitió establecer la contribución fiscal a la que se refiere y no señaló ningún elemento que permitiera identificarla. Así pues, la disposición acusada se limita a señalar que los departamentos y municipios pueden imponer tasas o sobretasas especiales y que el destino de estos tributos será el financiamiento de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana. Sin embargo, no determina de qué contribución fiscal se trata y sólo se refiere “(a)” a categorías de tributos o contribuciones cuya concreción deja en manos de los departamentos o municipios. En otros términos, la norma censurada faculta a los departamentos o municipios para imponer tasas o sobretasas, pero éstas no son más que categorías de tributos que nuestra Constitución (art. 338) ha identificado en concurrencia con otras: impuestos y contribuciones propiamente dichas².

En ese sentido, explica que la norma omite identificar el tributo que pretende crear y se limita a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes. Por lo tanto, deja un amplio margen para que sean los municipios y departamentos quienes definan las tasas o sobretasas que impondrán. De este modo, el Congreso delega su función constitucional de

crear tributos a las autoridades territoriales, las cuales carecen de soberanía fiscal, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Sostiene que la creación de tributos por parte de entidades territoriales debe estar autorizada por una ley previa que haya creado un tributo territorial específico y no que refiera en abstracto a una categoría o clase de tributo. En efecto, la competencia de las entidades territoriales en materia tributaria está subordinada a una habilitación legal porque su función de imponer tributos debe ejercerse de conformidad con la Constitución y la ley (concretamente, los artículos 300.4 y 313.4 de la Constitución).

Es por esta razón que la alusión que hace la norma cuestionada a las tasas o sobretasas no satisface la exigencia del artículo 150.12 constitucional, consistente en que sea el Congreso de la República quien establezca las contribuciones fiscales. En particular, sostiene que «las categorías de tasas, impuestos, contribuciones, incluidas sus sucesivas, ya están establecidas en la Constitución (art. 338) y, dado su grado de generalidad y abstracción, la sola mención que de ellas se hace en el acto censurado se opone a la exigencia de que, en aras de la seguridad jurídica y la certeza tributaria, sea el Congreso el que cree o establezca un determinado tributo y no una categoría o clase tributo de los que ya están establecidos en la Constitución»³.

Además, en cuanto a la autorización para crear sobretasas, considera que «la carencia de identidad como tributo es más acentuada porque, además de participar de la naturaleza de las tasas, en cuanto género de tributo no asimilable a sus especies, para su concreción es indispensable que se señale la tasa o base sobre la cual recaerá, pues lo característico de la sobretasa es que está asociada a un tributo o base preexistente de la cual es dependiente»⁴. No obstante, la norma acusada no define ese tributo o base preexistente sobre el cual recaerá la sobretasa.

En segundo lugar, considera que el aparte acusado desconoce los principios de legalidad y certeza en materia tributaria debido a que crea una tasa sin establecer el hecho gravable del tributo. Explica que el artículo 338 de la Constitución impone al Legislador el deber de fijar directamente el hecho gravable, los sujetos activos y pasivos, y la tarifa del tributo. Esto, bajo un esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales. Sin embargo, la norma acusada omite esa definición y defiere por completo la fijación del tributo a los órganos territoriales de

representación.

Para sustentar este cargo, hace referencia a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y explica que el Congreso debe definir todos los elementos de los tributos de carácter nacional porque su alcance trasciende la esfera local. Por el contrario, el Legislador no tiene competencia para definir todos los elementos de los tributos territoriales porque su ámbito de aplicación y origen es local. En ese caso, el Congreso solamente debe establecer el elemento que define la identidad del tributo, es decir, el hecho gravable, que es el que determina el surgimiento de la obligación imponible a los administrados.

El demandante explica que el texto del inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define en concreto cuál es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. Entonces «los municipios podrán crear las tasas o sobretasas especiales que a bien tengan, sin mayores restricciones ni pautas (porque así lo autoriza la norma demandada) y no las tasas o sobretasas que haya definido el legislador, todo lo cual significa que el Congreso, en realidad, no estableció un tributo, sino que depositó esta función, que le es propia, en las autoridades territoriales»⁵.

A su juicio, la facultad prevista en la norma contraviene el artículo 338 de la Constitución que le impone al Legislador la obligación de establecer el hecho gravable del tributo. Esto ocurre porque se limita a señalar el destino de los recursos a recaudar, sin fijar ninguno de sus elementos. Asimismo, sostiene que, en aplicación del principio de primacía del derecho sustancial sobre el formal, es posible que alguno de los elementos del tributo sea deducido por ser determinable. Sin embargo, no es posible que sea «la identidad y existencia misma del tributo la que tenga que suponerse porque una interpretación con tal alcance es contraria al principio de certeza tributaria que, como derivación del principio de legalidad tributaria (artículos 150-12 y 338 de la Constitución), exige claridad y precisión en los elementos del tributo»⁶.

En síntesis, expone que es inadmisibles que el Legislador cree tributos sin contenido, sin elementos y sin identidad. Una disposición en este sentido riñe con los principios de legalidad y certeza tributaria contenidos en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución que exigen que, cuando el Legislador decida establecer un tributo, éste tenga identidad y

que sus elementos sean claros y precisos.

Por las razones expuestas, solicita a la Corte declarar inexecutable el inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010. Además, explica que el inciso 3º del parágrafo del mismo artículo también debe ser declarado inexecutable porque es accesorio al inciso 2º, en la medida en que se basa en su vigencia. En ese sentido, considera que, por tratarse de una norma accesorio al inciso 2º, depende de ésta y debe correr su misma suerte.

I. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte declarar EXECUTIBLES las disposiciones demandadas. Lo anterior, porque a juicio de ese Ministerio, las normas acusadas no vulneran los artículos 150.12 y 338 de la Carta Política y son conformes a los principios de certeza y legalidad tributaria.

Explica que en la Sentencia C-891 de 2012⁹, la Corte Constitucional estudió una demanda contra el inciso 4º del mismo artículo que es objeto de censura en esta oportunidad. En la decisión referida, la demanda cuestionaba la constitucionalidad del contenido normativo que facultaba al Ministerio del Interior y de Justicia para reglamentar el carácter de los sujetos pasivos y la base impositiva de las tasas y sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad. El Ministerio de Hacienda indica que, a pesar de que en esa decisión este Tribunal declaró inexecutable el inciso 4º, sus consideraciones presentan cuatro argumentos que demuestran que el segundo inciso del artículo 8º demandado no vulnera el principio de legalidad tributaria, a saber:

En primer lugar, de conformidad con el artículo 338 superior, solamente las corporaciones de representación popular pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. En ese sentido, la Constitución confiere a los departamentos y a los municipios la facultad de establecer impuestos de conformidad con la Ley. El presupuesto de certeza en materia tributaria se manifiesta de una doble manera: de un lado, es exigido al exigir a los cuerpos colegiados la determinación de los elementos del tributo, sin que esa facultad

pueda atribuirse a una autoridad ejecutiva (CP, art. 338); pero también es flexible, puesto que los principios de descentralización y autonomía territorial admiten que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar tales elementos¹⁰.

En segundo lugar, respecto de los impuestos de carácter territorial, el Legislador puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: (i) cuando la propia ley agota los elementos del tributo, en cuyo caso las entidades territoriales tienen la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto, y (ii) a través de una ley de autorizaciones, que permite que sean las corporaciones de representación popular en el ámbito territorial las que desarrollen el tributo autorizado por la ley.

En ese sentido, la Sentencia C-891 de 2012 dispuso que «[l]as tasas o sobretasas establecidas en el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 corresponden a la segunda categoría, es decir, a un tributo creado por una ley habilitante, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar sus elementos». A juicio del Ministerio de Hacienda, la afirmación contenida en esa decisión demuestra que es constitucionalmente válido que, tal y como ocurrió en este caso, la ley que crea o autoriza la creación de un tributo de orden territorial no defina ninguno de sus elementos, evento en el cual las asambleas departamentales y los concejos municipales, con fundamento en esa ley y de conformidad con los artículos 338, 313.4, y 300.4 de la Constitución, estarán obligados a determinar, de manera clara y suficiente, los elementos estructurales del tributo, a fin de garantizar la seguridad jurídica y la eficacia en el recaudo.

En tercer lugar, afirma que, según el artículo 287 superior, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Esa capacidad se puede manifestar, entre otras, a través de su autonomía fiscal. En virtud de este principio, las entidades territoriales tienen derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Sobre este punto, la jurisprudencia ha admitido que el principio de legalidad tributaria en el ámbito territorial supone la determinación de los elementos de los tributos por parte de los órganos de representación popular. En desarrollo del principio de autonomía, corresponde a las asambleas y concejos determinar directamente y de manera clara todos los elementos de la obligación tributaria.

En cuarto lugar, en esa misma providencia, la Corte Constitucional precisó³ que el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 «(») crea unas tasas y sobretasas y autoriza a las entidades territoriales para su imposición y reglamentación, por lo cual serán éstas las que tendrán que establecer sus demás elementos, pues no se puede desconocer la competencia de las asambleas departamentales y los concejos municipales para la determinación de los elementos de los tributos territoriales». Esa decisión dijo que «(») las tasas o sobretasas especiales deberán ser impuestas por los departamentos y municipios» y, por esa razón, no podrán ser determinadas por el Ministerio del Interior.

Con fundamento en los argumentos contenidos en la Sentencia C-891 de 2012, el Ministerio solicita a este Tribunal declarar exequible el artículo 8º (parcial) de la Ley 1421 de 2010.

1. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior¹¹ pide a la Corte INHIBIRSE para decidir el asunto o, subsidiariamente, declarar la EXEQUIBILIDAD de las normas acusadas. Lo anterior porque, a juicio de ese Ministerio, la demanda no cumple con los requisitos mínimos para proponer un juicio abstracto de constitucionalidad. En concreto, señala que «los cargos formulados en la demanda no implican la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas»¹².

En cuanto al cargo por violación del artículo 150.12, indicó que éste se sustenta en una interpretación subjetiva del demandante, que no cumple con los presupuestos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia requeridos para formular un cargo por inconstitucionalidad. Particularmente, considera que el artículo 338 superior establece la competencia de las entidades territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, fijen los presupuestos objetivos de los tributos. En ese orden de ideas, afirma que, tanto la jurisprudencia del Consejo de Estado como la de la Corte Constitucional, han determinado que, en desarrollo de los principios de descentralización y autonomía, las ordenanzas y los acuerdos pueden fijar los elementos del tributo. Incluso, el hecho de que las asambleas municipales y los concejos municipales no tuvieran esa facultad «(») implicaría hacer nugatorias las atribuciones que constitucionalmente se les confirió a los departamentos y a los municipios en materia tributaria»¹³.

De otra parte, en relación con el cargo por violación del artículo 338 de la Constitución, la entidad argumenta que el actor incurre en un error porque la norma establece que los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y la Corte Constitucional¹⁴ ha concluido que “lo que es de reserva del legislador en materia de tributación territorial es exclusivamente la potestad de crear o autorizar impuestos, pero que los elementos de los mismos bien puede dejarlos a las Asambleas o Concejos”¹⁵. Por esa razón, considera que la jurisprudencia constitucional desvirtúa la vulneración de los principios de “legalidad, tipicidad y taxatividad” y, por lo tanto, sus argumentos corresponden a su visión particular y no son suficientes para formular un cargo por inconstitucionalidad.

ASOCAPITALES¹⁶ solicita a la Corte declarar EXEQUIBLES las disposiciones demandadas. Indica que los apartes acusados pueden interpretarse en armonía con la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En concreto, describe la jurisprudencia en la que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la tensión que existe entre los principios de unidad nacional y de autonomía territorial en materia tributaria. De ese recuento jurisprudencial, concluye que, respecto de los tributos territoriales, el Legislador debe autorizar a las entidades territoriales y dictar lineamientos generales para su creación. Esta exigencia varía dependiendo del tributo del que se trate, así: (i) para los impuestos, el Congreso debe especificar el hecho gravable, (ii) para las contribuciones especiales, el Legislador se limita a identificar su objeto o destinación, y (iii) no se ha fijado una regla particular para la creación de tasas y sobretasas. Por esa razón, se debe concluir que el Legislador actúa en el margen de libre configuración si respeta la autonomía territorial.

Posteriormente, se refiere al principio de legalidad en materia tributaria. Sostiene que, de acuerdo con el artículo 338 superior, este principio faculta a las entidades territoriales para establecer un tributo en el marco de la Constitución y la ley. En ese sentido, estima que los apartes acusados no transgreden el principio de legalidad, por cuanto: (i) se trata de una autorización general a las entidades territoriales para adoptar “la tasa o sobretasa de

seguridad, con el objeto de fortalecer el fondo cuenta territorial de seguridad¹⁷, y (ii) las corporaciones públicas territoriales están facultadas constitucionalmente para definir los elementos de tributo de carácter territorial, en estricto cumplimiento de los principios de representación y predeterminación de los tributos. Por lo tanto, ¹⁸ dada la naturaleza del tributo, los reproches que se puedan realizar sobre la precisión y claridad de las normas que determinan el tributo deben realizarse sobre las respectivas ordenanzas o acuerdos, pues es en este nivel en donde el tributo será totalmente definido¹⁸.

De otra parte, sostiene que es razonable que el Legislador tenga en cuenta la facultad que tienen las entidades territoriales para decidir ¹⁹ cuál tributo se adapta mejor al sistema que ya ha sido implementado. De lo contrario, el establecimiento de un margen estricto puede impedir que se recauden de forma adecuada los fondos suficientes para fomentar y fortalecer los recursos de la seguridad ciudadana¹⁹. Esta libertad cobra especial relevancia si se tienen en cuenta cuáles son las obligaciones de las entidades territoriales. Por ejemplo, como consecuencia del Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte en materia carcelaria, mediante las Leyes 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018 ²⁰ 2022) y 2063 de 2020, el Congreso autorizó a las entidades territoriales destinar los recursos provenientes de las tasas y sobretasas de seguridad de las que trata la norma acusada para financiar la política carcelaria. Por esa razón, en la actualidad, los fondos que se recaudan están destinados al fomento de la seguridad ciudadana y a asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales en materia carcelaria y penitenciaria. En ese orden de ideas, indica que estos recursos son fundamentales para la efectividad de los derechos de la ciudadanía, tanto para quienes se benefician de las políticas de seguridad, como para aquellas personas sometidas a prisión preventiva.

Por último, afirma que, en ocasiones, el Legislador se abstiene de determinar los elementos esenciales de las tasas y las sobretasas. A manera de ejemplo, hace referencia a la sobretasa ambiental (artículo 44 de la Ley 99 de 1993) y a la sobretasa bomberil (artículo 37 de la Ley 1575 de 2012). En concreto, afirma que, en el marco de su libre configuración, el Congreso no siempre define de manera expresa el hecho gravable: algunas veces hace referencia al impuesto sobre cual puede recaer y otras enuncia algunas opciones que pueden ser elegidas por la entidad territorial.

1. Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios¹⁹ solicita a la Corte declarar EXEQUIBLES las disposiciones demandadas. Considera que los apartes censurados no desconocen los artículos 150.12 y 338 de la Constitución.

Para sostener su posición, transcribe: (i) una sentencia del Consejo de Estado²⁰, en la que la Sección Cuarta sostuvo que los concejos municipales están facultados para determinar los elementos del impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos porque, según el artículo 338 de la Constitución, corresponde a las entidades las ordenanzas o los acuerdos determinar los elementos del tributo, siempre que exista una ley habilitante; y (ii) las Sentencias C-504 de 2002²¹ y C-269 de 2019²², en las que este Tribunal analizó el alcance del artículo 338 superior y aclaró que le está reservado al Legislador crear o autorizar impuestos y que sus elementos pueden ser definidos por las asambleas departamentales y los concejos distritales.

1. Federación Nacional de Departamentos

La Federación Nacional de Departamentos²³ solicita a esta Corporación declarar EXEQUIBLES las expresiones demandadas. Esa agremiación explica que la norma consagra un tributo creado por una norma habilitante. Por esa razón, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son los entes territoriales, en ejercicio del principio de autonomía, los llamados a desarrollar los elementos de la obligación tributaria.

Esta postura se funda dos razones: (i) el artículo 287 de la Carta Política le confirió a los entes territoriales la autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual incluye la autonomía fiscal; (ii) el Legislador no está obligado a definir la totalidad de los elementos de la obligación tributaria cuando se trata de un tributo territorial. En estos casos, el Congreso puede proferir una ley habilitante, mediante la cual faculta a las asambleas y a los concejos para desarrollar los elementos de un tributo territorial. Lo anterior, en concordancia con la Sentencia C-1043 de 2003²⁴.

1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario²⁵ solicita a la Corte declarar INEXEQUIBLES las disposiciones demandadas. Aduce que son inconstitucionales por dos razones: La primera, porque delegan en los entes territoriales la competencia privativa del Congreso de la República de determinar la obligación tributaria y segunda, debido a que autorizan la creación de tributos sin incluir el contenido mínimo necesario para "superar el umbral de certeza tributaria" requerido por la Constitución, pues prevén un tributo con un grado de indefinición que resulta insuperable.

De manera preliminar, indica que la Corte profirió dos sentencias en las que se pronunció sobre demandas dirigidas contra el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, pero no se configura el fenómeno de cosa juzgada. Primero, en la Sentencia C-891 de 2012²⁶ este Tribunal se pronunció únicamente sobre el inciso 4º del parágrafo del artículo 8º (lo declaró inexecutable), y el objeto de esta demanda se refiere a los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del mismo artículo. Así pues, no hay identidad en el objeto y, por esa razón, no puede existir cosa juzgada constitucional. Segundo, en la Sentencia C-045 de 2018²⁷ el demandante solicitó declarar la inexecutable del inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 y alegó la violación del principio de legalidad tributaria. Sin embargo, se trató de una decisión inhibitoria porque la demanda no cumplió con los requisitos para formular un cargo de inconstitucionalidad. Por lo tanto, no existió un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma ni operó el fenómeno de cosa juzgada.

En relación con el primer cargo formulado, el ICDT sostiene que la facultad prevista en la norma excede el ámbito de la autonomía tributaria que la Constitución consagra a favor de las entidades territoriales. En concreto, explica que el marco de distribución de competencias tributarias de la Carta Política no admite potestad tributaria primaria a cargo de los concejos o asambleas. Puntualmente, las facultades que las normas demandadas delegan en los entes territoriales son precisamente aquellas que el artículo 150.12 le otorga exclusivamente al Legislador. Las normas acusadas no fijan ningún elemento esencial de la obligación tributaria, ni escogen un tipo o especie tributaria concreta. De este modo, la norma desplaza la potestad tributaria en su manifestación más básica (establecer nuevas especies tributarias) a entes distintos al que el Constituyente escogió para el efecto.

Para sostener esta premisa, el interviniente hace un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre los límites de la autonomía tributaria de las entidades territoriales (Sentencias C-517 de 1992²⁸, C-506 de 1995²⁹, C-227 de 2002³⁰, C-459 de 2013³¹ y C-132 de 2020³²). Esa línea jurisprudencial se resume en lo siguiente: (i) los entes territoriales no cuentan con soberanía fiscal, pues la potestad tributaria plena es exclusiva del Congreso, debido a que el principio de unidad nacional requiere que la autonomía territorial esté condicionada al cumplimiento de la Constitución y de las facultades que ésta expresamente asigna al Legislador; (ii) aunque el Congreso no tiene que fijar directamente todos los elementos de la obligación tributaria en una ley habilitante, sí debe definir, como mínimo, un elemento de la esencia del tributo, que es el hecho generador.

En el caso de las normas demandadas, el Legislador omitió definir el tributo (se refirió a él simplemente como “sobretasa o tasa”) y su hecho generador. En efecto, el hecho generador no es determinable porque es imposible identificar un servicio específico prestado por un sujeto activo. Lo anterior implica el desconocimiento de los principios de unidad nacional y seguridad jurídica, pues cada ente territorial podría establecer gravámenes de distinto género (algunas tasas, otros sobretasas), con distintos hechos generadores, sujetos pasivos, bases gravables y tarifas, sin límite alguno.

De otra parte, en relación con las sobretasas, resalta que la norma demandada tampoco identifica el tributo sobre el cual se autorizará aplicar la sobretasa. En ese sentido, el Instituto coincide con el demandante, en cuanto a que la norma reviste tal nivel de vaguedad, que es imposible definir con el mínimo de precisión requerido cuál es la especie tributaria que se autoriza.

En cuanto al segundo cargo propuesto, el interviniente explica que las disposiciones acusadas autorizan el establecimiento de tributos, sin que en éstas se incluya el mínimo contenido necesario para cumplir con el principio de certeza tributaria consagrado en la Constitución. Esto supone un grado de indefinición respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales.

El ICDT considera que las normas acusadas violan el principio de certeza de contenido de la obligación tributaria exigido por el artículo 338 superior. En otras palabras, la norma acusada alcanza tal grado de indeterminación, que somete a los contribuyentes a

inseguridad jurídica. La Corte Constitucional se ha referido al principio de predeterminación del tributo, como expresión del principio de legalidad. En virtud de este postulado, los sujetos regulatorios deben conocer de antemano cuáles situaciones o conductas serán objeto del imperio tributario del Estado. Esta postura ha sido plasmada en la Sentencia C-278 de 2013. A partir del principio de predeterminación del tributo, el ICDT considera que las normas demandadas solamente nombran categorías genéricas de tributos, sin mencionar si es posible su coexistencia o si son mutuamente excluyentes o cuántos tributos de cada género puede establecer un ente territorial. Lo anterior se ve agravado por el hecho de que los elementos de la obligación tributaria tampoco son determinables, pues las normas acusadas no reúnen los elementos mínimos que permitan precisarlos a través de un ejercicio hermenéutico razonable.

Por último, considera que el inciso 3º del parágrafo del artículo 8º únicamente establece una regla de vigencia respecto a la autorización tributaria que es objeto de demanda (establece que su vigencia es de carácter permanente). El Instituto coincide con el demandante en señalar que la declaratoria de inexecutable del inciso 2º del artículo 8º debe tener como consecuencia necesaria la inexecutable del inciso 3º del parágrafo del mismo artículo. En concreto, si se declarase la inexecutable del inciso 2º y se mantuviese en el ordenamiento jurídico este último inciso del parágrafo, la norma sería inaplicable por sustracción de materia.

1. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario³⁴ solicita a la Corte declarar INEXEQUIBLES las disposiciones demandadas. En primer lugar, ese centro de estudios señala que se pronunciará conjuntamente respecto de los dos cargos que esta Corporación admitió, dada la similitud de los argumentos propuestos. En segundo lugar, indica que la fórmula de República unitaria implica que el Congreso es el titular del poder tributario y, en consecuencia, el único órgano facultado para crear, modificar o eliminar tributos como expresión del principio de representación popular y legalidad tributaria. Así, las asambleas y concejos sólo ejercen su poder tributario, previa intervención del Legislador. Todo lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional en las Sentencias C-035 de 2009³⁵

y C-459 de 2013³⁶.

En virtud de la jurisprudencia a la que se refirió³⁷ ese centro de estudios, el Legislador debe fijar, como máximo, el hecho generador del tributo, a efectos de salvaguardar los principios de legalidad y certeza tributaria. En efecto, a pesar de que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha variado respecto de este tema, la posición mayoritaria y más reciente exige la definición del hecho generador por parte del Legislador.

La Universidad del Rosario considera que la norma acusada es inexecutable, por cuanto: (i) no fija el hecho generador del tributo, entendido como la conducta o acción que genera el nacimiento de la obligación; y (ii) simplemente autoriza a los entes territoriales a crear tasas o contribuciones para la financiación de los fondo-cuentas territoriales. Todo lo anterior supone para la interviniente la vulneración del principio de legalidad. Finalmente, aclara que el hecho de que el Legislador no haya definido el tipo tributario no implica su inconstitucionalidad, pues la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la definición de la tipología puede corresponderles a las entidades territoriales, en virtud del principio de autonomía que las cubre.

1. Universidad Libre de Colombia (sede Bogotá)

La Universidad Libre³⁸ solicita a la Corte declarar EXEQUIBLES las disposiciones demandadas. Lo anterior porque, a su juicio, los apartes acusados no desconocen los artículos 150.12 y 338 de la Carta Política y son conformes a los principios de certeza y legalidad tributaria.

En primer lugar, indica que el artículo 287 de la Constitución establece que, en ciertas ocasiones, los concejos y asambleas pueden establecer tributos, previa autorización del Legislador. Lo anterior, de conformidad con la Sentencia C-155 de 2016³⁸.

En segundo lugar, el artículo 338 de la Constitución determinó³⁹ las reglas bajo las cuales rige el principio de legalidad tributaria, el cual propende por la seguridad jurídica y se materializa en el principio de predeterminación del tributo. Este principio consiste en definir los elementos esenciales de la obligación tributaria y está íntimamente ligado con el de

legalidad tributaria, que implica que los tributos estén definidos de forma clara e inequívoca.

Para la Universidad Libre, las normas acusadas sí cumplen con los elementos del tributo definidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-260 de 2015³⁹, por cuanto: (i) el sujeto pasivo: está definido en la norma. Son los usuarios o beneficiarios de la seguridad y convivencia ciudadana; (ii) la base gravable: puede determinarse a través del uso del servicio el cual puede ser definido por los entes territoriales; (iii) la tarifa: puede ser definida por los concejos y las asambleas en ejercicio del principio de autonomía; (iv) el hecho generador: está fijado en la ley. Es el beneficio del servicio de seguridad y convivencia ciudadana, y (v) el método de recaudo: será a través de las facturas de servicios públicos, tal y como se realiza desde el año 2018.

Finalmente, la Universidad Libre indica que, mediante Concepto 497 de 2018, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios se pronunció sobre la norma acusada. En particular, determinó que sí es posible el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana con la factura de servicios públicos. Además, a manera de ejemplo, la interviniente hizo referencia a la contribución al fondo del deporte, la cual recaudaba la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá. Ese mecanismo de recaudo fue avalado por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en Sentencia del 26 de octubre de 2006⁴⁰.

I. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación presentó concepto en el que le solicita a la Corte que declare la EXEQUIBILIDAD de los apartes acusados, con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, hace referencia al artículo 150.12 de la Constitución Política, que establece que le corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y, por medio de ellas, establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. Asimismo, refiere al artículo 338 superior, que dispone que, en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones

fiscales o parafiscales. Ese artículo también establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

En segundo lugar, a partir de los artículos constitucionales anteriormente citados y de la jurisprudencia de esta Corporación, el Ministerio Público señala que: (i) cuando se trata de tributos nacionales, el Congreso debe establecer todos los elementos de la obligación tributaria de forma clara e inequívoca, y (ii) para los tributos territoriales, en virtud del carácter unitario de la República, el Legislador puede simplemente autorizar su creación. Asimismo, puede definir los elementos de la obligación o dejar su ordenación a las asambleas y a los concejos. En ambos casos, la implementación del tributo es potestativa de las autoridades locales, debido al principio de autonomía de las entidades territoriales⁴¹.

Aunado a lo anterior, hace referencia a la Sentencia C-495 de 1998⁴². En ese pronunciamiento, la Corte determinó que cuando la ley ha autorizado tributos en cabeza de los entes territoriales, éstos gozan de completa autonomía para hacerlos efectivos o para no aplicarlos. Entonces, en desarrollo del principio de autonomía de los entes territoriales consagrado en el artículo 287 superior, el Legislador no debe definir todos los elementos de los tributos territoriales. Por consiguiente, la ausencia de uno de ellos en la ley que crea el tributo no implica su inconstitucionalidad.

En tercer lugar, sobre el caso concreto, la señora Procuradora advierte que mediante el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, el Legislador creó una tasa destinada a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad. El Congreso les otorgó a las entidades territoriales la potestad de adoptar o prescindir de esta tasa, al tiempo que las autorizó para desarrollar los elementos de la obligación tributaria. Considera la jefa del Ministerio Público que la norma demandada se creó en aplicación de los parámetros del artículo 338 superior, es decir, garantizando la autonomía de los entes territoriales, al permitir a los concejos y asambleas fijar los elementos del tributo⁴³.

En cuarto lugar, trae a colación la Sentencia C-891 de 2012. En dicha providencia, esta Corporación señaló que el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 «crea unas tasas y sobretasas y autoriza a las entidades territoriales para su imposición y reglamentación, por lo cual serán estas las que tendrán que establecer sus demás elementos, pues no se

puede desconocer la competencia de las asambleas departamentales y los concejos municipales para la determinación de los elementos de los tributos territoriales”44.

En conclusión, para la Procuraduría existe una postura jurisprudencial incompatible con la argumentación expuesta en la demanda de inconstitucionalidad. Para ese ente de control, las disposiciones demandadas no desconocen las competencias constitucionales del Congreso ni el principio de legalidad tributaria. Por el contrario, las normas acusadas responden a la distribución de competencias tributarias definido en la Carta Política, la cual propende por optimizar el principio de autonomía de las entidades territoriales. Por todo lo anterior, indica que las disposiciones demandadas son acordes a la Constitución.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Carta Política, la Corte es competente para conocer de dos apartados normativos contenidos en el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 “por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley de la República.

Consideraciones preliminares

1. El demandante considera que los apartes acusados del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 son inconstitucionales porque, a su juicio, contradicen los artículos 150.12 y 338 de la Constitución. En particular, plantea dos cargos.

Primero, el ciudadano estima que el inciso 2º del artículo 8º y el inciso 3º del parágrafo del mismo artículo, que establecen la facultad de los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y su vigencia permanente,

respectivamente, desconocen la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales porque omiten identificar el tributo que pretenden crear y se limitan a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes. Específicamente, dice que el Congreso delega su función constitucional de crear tributos en las autoridades territoriales, las cuales carecen de soberanía fiscal de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Sostiene que la creación de tributos por parte de entidades territoriales debe estar autorizada por una ley previa que haya creado un tributo territorial específico y no por referir en abstracto a una categoría o clase de tributo. Esto ocurre porque la competencia de las entidades territoriales para imponerlos debe ejercerse de conformidad con la Constitución y la ley (artículos 300.4 y 313.4 de la Constitución), es decir, está sujeta a habilitación legal.

Segundo, indica que los apartes acusados transgreden los principios de legalidad y certeza tributaria debido a que crean una tasa sin establecer el hecho gravable del tributo. Explica que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el artículo 338 de la Constitución previó un esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales. En ese esquema, el Congreso debe establecer el elemento que define la identidad de los tributos territoriales, es decir, el hecho gravable, que es el que determina el surgimiento de la obligación imponible a los administrados.

El demandante sostiene que el texto del inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define en concreto cuál es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. En concreto, el Legislador se limitó a señalar el destino de los recursos a recaudar, sin fijar ninguno de sus elementos, por lo que no es determinable y, por consiguiente, es contrario al principio de certeza tributaria que, como derivación del principio de legalidad tributaria, exige claridad y precisión en los elementos del tributo.

Por las razones expuestas, solicita a la Corte declarar inexecutable el inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010. Además, explica que el inciso 3º del parágrafo del mismo artículo también debe ser declarado inexecutable porque es accesorio al inciso 2º, en la medida en que señala su vigencia permanente. En ese sentido, considera que, por tratarse de una norma accesorio al inciso 2º, depende de ésta y debe correr su misma suerte.

1. El Ministerio Público, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Federación Nacional de Departamentos, la Federación Colombiana de Municipios, la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales y la Universidad Libre de Colombia (sede Bogotá) defienden la constitucionalidad del inciso 2  del artículo 8  y el inciso 3  del parágrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010. En particular, la mayoría de los intervinientes sostienen que, de acuerdo con el artículo 338 superior, el principio de legalidad en materia tributaria faculta a las entidades territoriales para establecer tributos en el marco de la Constitución y la ley. En ese sentido, los aportes acusados confieren una autorización general a las entidades territoriales para adoptar la tasa o sobretasa de seguridad. Tal autorización garantiza la autonomía de las entidades territoriales, quienes est n facultadas constitucionalmente para definir todos los elementos de un tributo de carácter territorial.

1. Por otra parte, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Universidad del Rosario piden a la Corte declarar inexecutable las normas acusadas porque consideran que tienen tal nivel de vaguedad que no permiten determinar cuál es el hecho generador. Esto supone un grado de indefinición respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales, en quienes no se puede delegar la obligación del Congreso de definir el hecho generador del tributo territorial, porque éste es un elemento mínimo para autorizar a las entidades territoriales su creación. En consecuencia, señalan que se debe declarar la inexecutable del inciso 2  del artículo 8  (que consagra la facultad de crear las tasas y sobretasas) y tal decisión tiene como consecuencia necesaria la inexecutable del inciso 3  del parágrafo del mismo artículo que consagra su vigencia permanente.

1. Finalmente, el Ministerio del Interior le solicita a la Corte que se declare inhibida o, subsidiariamente, declare la executable de las normas. En concreto, indica que debería proferirse una decisión inhibitoria porque á los cargos formulados en la demanda no implican la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas [45]. En concreto,

considera que: (i) el cargo por delegar una función exclusiva del Congreso a las entidades territoriales se sustenta en una interpretación subjetiva del demandante, quien desconoce que el artículo 338 superior establece la competencia de las entidades territoriales para fijar los elementos de los tributos a través de sus órganos de representación popular; y (ii) el cargo por violación de los principios de legalidad y certeza tributaria incurre en un error porque la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que los elementos de los tributos territoriales pueden ser definidos por las asambleas o concejos y, en esa medida, los argumentos del demandante corresponden a su visión particular y no son suficientes para formular un cargo por inconstitucionalidad.

La Sala debe analizar si los cargos formulados por el demandante cumplen con los requisitos de aptitud previstos por la jurisprudencia para generar un debate constitucional y, en consecuencia, si la Sala puede efectuar el estudio de fondo correspondiente.

Aptitud sustantiva de la demanda

Ahora bien, aunque la acción de inconstitucionalidad es pública, popular⁵⁰ y no requiere de abogado⁵¹, el derecho político a interponer acciones públicas como la de inconstitucionalidad, no releva a los ciudadanos de observar unas cargas procesales mínimas que justifiquen debidamente sus pretensiones (artículo 40.6 de la Constitución). Tales requisitos buscan, de un lado, promover el balance entre la observancia del principio pro actione y, de otro, asegurar el cumplimiento de los requerimientos formales mínimos exigibles conforme a la ley. Esto, con el propósito de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diálogo descrito⁵² y la toma de decisiones de fondo por parte de esta Corporación⁵³.

En ese sentido, los presupuestos mínimos a los que se hace referencia buscan⁵⁴: (i) evitar que la presunción de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurídico se desvirtúe a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, dúbiles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, a través de los cuales comprometa la eficiencia y efectividad de su gestión; y (iii) delimitar el ámbito de competencia del juez constitucional, con el fin de evitar que adelante el control oficioso de normas cuyo control deba ejercerse por vía de

acci3n.

1. El art3culo 24 del Decreto 2067 de 1991 fija los requisitos m3nimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad y exige que los ciudadanos (i) se3ñalen las disposiciones legales contra las que se dirige la acusaci3n; (ii) delimiten las preceptivas constitucionales que consideran violadas; y (iii) expliquen las razones por las que estiman que tales normas superiores han sido desconocidas.

Esta Corporaci3n ha precisado que las razones presentadas por el demandante en el concepto de la violaci3n deben ser conducentes para hacer posible el di3logo constitucional mencionado. Ello supone el deber para los ciudadanos de 3e formular por lo menos un cargo concreto, espec3fico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de 3ndole constitucional y, por tanto, una oposici3n objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta Pol3tica35.

1. En particular, la jurisprudencia de la Corte56 determina que el concepto de la violaci3n requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: (i) claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentaci3n que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; (ii) ciertos, es decir, que recaigan sobre una proposici3n jur3dica real y existente; (iii) espec3ficos, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto de la Carta, con argumentos de oposici3n entre el contenido de la ley y el texto de la Constituci3n Pol3tica, objetivos y verificables; (iv) pertinentes, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional y no legales, doctrinarios y/o fundados en la aplicaci3n pr3ctica de la norma; y (v) suficientes, al exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio, que despierten una duda m3nima sobre la constitucionalidad de la disposici3n acusada.

1. Expuesto lo anterior, la Corte procede a verificar si en el asunto sometido a su estudio, se cumplen los requisitos de aptitud de la demanda relacionados con el concepto de violaci3n.

Análisis de aptitud de los cargos planteados

1. El Ministerio del Interior aduce que el demandante impone su visi3n particular sobre el alcance de los principios de legalidad y certeza en materia tributaria, pues la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que el Congreso puede crear un tributo y autorizar a las asambleas y concejos para que fijen todos sus elementos. Los argumentos expuestos por ese Ministerio para explicar la ineptitud de la demanda se sustentan en el alcance de los principios invocados por el accionante y no simplemente en la verificaci3n del cumplimiento de los requisitos para formular un cargo por inconstitucionalidad.

A juicio de la Corte, un análisis como el propuesto supone el estudio del fondo del asunto, porque exige averiguar el contenido de los principios de legalidad, certeza y de concurrencia del Congreso y las asambleas y concejos y luego cotejarlo con los textos normativos acusados. En ese orden de ideas, el estudio de aptitud que sugiere el Ministerio del Interior haría nugatorio el derecho de acci3n del que es titular el demandante, comoquiera que el análisis de admisibilidad impediría un pronunciamiento definitivo de la Corte Constitucional. Por esta raz3n, el análisis de aptitud que a continuaci3n realiza la Corte se limita a verificar si existen cargos concretos, específcos y directos, que propongan un verdadero problema de índole constitucional y, por lo tanto, presentan una oposici3n objetiva y verificable entre el contenido literal de las normas y la Carta Política.

1. En el primer cargo, el ciudadano indica que los apartes del artículo 8º censurados desconocen la potestad legislativa del Congreso en materia tributaria porque delegan en las entidades territoriales la creaci3n de las tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana, pero no identifica el tributo. En particular, dice que es inconstitucional facultar a las entidades territoriales a fijar todos los elementos del tributo (incluido el hecho generador), pues éste

no es determinable y no puede considerarse como una habilitación a las entidades territoriales, lo cual es definido con carácter permanente.

La Sala observa que el cargo es claro, pues la argumentación presenta un hilo conductor lógico y coherente que permite su comprensión; es cierto, dado que recae sobre dos proposiciones jurídicas reales y existentes, esto es, el inciso 2º del artículo 8º y el inciso 3º del parágrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010, que prevén la facultad de las entidades territoriales para crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y su vigencia permanente. El cargo también es específico, pues el ciudadano precisó la forma en que las disposiciones demandadas desconocen la competencia del Congreso para crear tributos, al autorizar a las corporaciones de representación popular para que creen las tasas y sobretasas y, en concreto, fijen todos los elementos de esos tributos, incluido su hecho generador. El cargo es pertinente, porque de éste surge la oposición objetiva entre las disposiciones acusadas y el contenido del artículo 150.12 superior, que prevé la potestad del Congreso para crear contribuciones fiscales y parafiscales; es decir, propone un juicio abstracto de constitucionalidad; y son suficientes, porque generan una duda máxima sobre la constitucionalidad de las disposiciones censuradas, debido a que, a primera vista, el hecho de delegar la regulación de todos los elementos de las tasas y sobretasas a las entidades territoriales, podría llegar a afectar la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales.

1. En el segundo cargo, el demandante sostiene que los apartes acusados transgreden los principios de legalidad y certeza tributaria debido a que facultan a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define en concreto cuál es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. Así, el Legislador se limitó a señalar el destino de los recursos a recaudar y omitió fijar todos sus elementos y, por consiguiente, es contrario a los principios de legalidad y certeza tributaria.

La segunda censura es clara, pues la argumentación presenta un hilo conductor lógico y coherente que permite entenderlo; es cierta porque recae sobre dos proposiciones jurídicas reales y existentes, esto es, el inciso 2º del artículo 8º y el inciso 3º del parágrafo del

mismo artículo de la Ley 1421 de 2010, que prevén de manera amplia la facultad de las entidades territoriales para crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y su vigencia permanente; es específica, pues el ciudadano precisó la forma en que las normas demandadas desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria, al omitir especificar los elementos de tales tributos y, en concreto, su hecho generador, lo que para el demandante hace que se trate de una imposición que no es determinable; es pertinente, porque de esta censura surge la oposición objetiva entre las disposiciones acusadas y el contenido del artículo 338 superior, que prevé la competencia concurrente entre el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para imponer contribuciones fiscales o parafiscales, de manera que propone un juicio abstracto de constitucionalidad; y es suficiente, porque genera duda sobre la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

1. De conformidad con el análisis anterior, la Sala comprueba que el demandante edificó el concepto de violación de la Carta con fundamento en reproches de naturaleza constitucional, serios, objetivos y verificables, con la suficiente entidad para producir una duda manifiesta y razonable sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. En consecuencia, son aptos para generar un pronunciamiento de fondo por parte de esta Corporación, por lo que procederá a analizarlos.

Ausencia de cosa juzgada⁵⁷

1. En este caso, varios de los intervinientes hicieron referencia a dos sentencias en las que la Sala Plena de la Corte estudió demandas en las que se cuestionaba la constitucionalidad de apartes del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 (se trata de las Sentencias C-891 de 2012 y C-045 de 2018). En particular, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público fundó su argumentación en la Sentencia C-891 de 2012, con el fin de demostrar que las normas acusadas no vulneran los artículos 150.12 y 338 de la Carta Política y que son conformes a los principios de certeza y legalidad tributaria. Por esa razón, la Sala analizará si respecto de los cargos admitidos ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

1. De conformidad con el artículo 243 de la Constitución «(») ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución». Por lo tanto, las sentencias de control abstracto proferidas por la Corte hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

En el mismo sentido, los artículos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991, establecen que las decisiones que dicte la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad son definitivas, de obligatorio cumplimiento y tienen efectos erga omnes.

1. A partir de lo anterior, esta Corporación ha reconocido que, por regla general, esta Corte no puede pronunciarse sobre un asunto previamente debatido y fallado. Para verificar la existencia de la cosa juzgada, la Corte Constitucional ha fijado los siguientes parámetros: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposición jurídica ya estudiada en una sentencia anterior; (ii) que se presenten las mismas razones o cuestionamientos (esto incluye el referente constitucional o norma presuntamente vulnerada), analizados en el fallo antecedente; y (iii) que no haya variado el patrón normativo de control⁵⁸.

A continuación, la Sala pasa a analizar si se configura el fenómeno de la cosa juzgada de acuerdo con los requisitos mencionados, para establecer si el juicio de constitucionalidad planteado en esta oportunidad es procedente.

1. En primer lugar, en la Sentencia C-891 de 2012⁵⁹, se declaró la inexecutable del inciso 4º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 «por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006». El aparte acusado facultaba al Ministerio del Interior para reglamentar los sujetos pasivos y la base impositiva de las tasas y sobretasas de las que trata el inciso 2º de la misma norma. En esa ocasión, los cargos aludían a la vulneración del artículo 338 de la

Constitución Política y del principio de legalidad en materia tributaria, por delegar en una autoridad administrativa la facultad de determinar los elementos de un tributo cuya imposición asignaba a las entidades territoriales.

La Sala Plena se refirió a los límites de la facultad reglamentaria del ejecutivo en materia tributaria y a la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Al analizar el inciso 4º, acusado concluyó que la norma debía declararse inexecutable: porque desconocía (i) el principio de legalidad, al permitirle a un organismo administrativo como el Ministerio del Interior determinar los elementos esenciales del tributo, y (ii) el principio de autonomía de las entidades territoriales porque, pese a haber facultado a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana, al mismo tiempo permitía que elementos fundamentales de estos tributos fueran reglamentados por una autoridad administrativa del orden nacional.

1. En segundo lugar, en la Sentencia C-045 de 201860, la Corte estudió la demanda presentada por un ciudadano contra el inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010. A pesar de que el accionante afirmaba que el Legislador omitió fijar directamente los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y las tarifas de la tasa o sobretasa especial a crear por parte de los municipios o departamentos, ese argumento no fue desarrollado en el texto de la demanda. Además, los cargos se basaban en suponer que las tasas y sobretasas estaban destinadas exclusivamente a financiar a la fuerza pública. Ante la falta de certeza y de claridad de los cargos (estaban fundados en argumentos circulares), la Sala Plena se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del inciso 2º del artículo 8º acusado.

1. Del recuento realizado, es evidente que en esta oportunidad las censuras que fueron objeto de admisión, relacionadas con la supuesta violación de los límites a la libertad de configuración legislativa en materia tributaria, no han sido objeto de un pronunciamiento de la Corte. En concreto: (i) no guardan identidad de objeto con la Sentencia C-891 de 2012, en la que esta Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso 4º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 y declaró su inexecutable, y (ii) a pesar de que pueden asimilarse a

un argumento planteado por el demandante en la Sentencia C-045 de 2018, en esa decisión la Corte se inhibió para proferir un fallo de fondo y, por lo tanto, no se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso 2º del artículo 8º. Así pues, es claro para la Corte que no se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que impida adelantar el juicio de constitucionalidad propuesto.

Planteamiento de los problemas jurídicos a resolver

1. La demanda que conoce la Corte en esta oportunidad cuestiona la constitucionalidad del inciso 2º del artículo 8º y del inciso 3º del parágrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010, por la supuesta vulneración de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución. Específicamente, de la competencia del Congreso para crear tributos, de los principios de legalidad y certeza tributaria y su relación con la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

1. El presente debate constitucional muestra que le corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿La habilitación a los entes territoriales para crear tasas o sobretasas para la financiación de los fondo-cuenta territoriales para fomentar la seguridad, para que sean estos quienes determinen todos los elementos del tributo, desconoce la potestad del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales, o por el contrario constituye un desarrollo de la autonomía fiscal de las entidades territoriales?

¿La autorización general a los entes territoriales para crear tasas o sobretasas para la financiación de los fondo-cuenta territoriales para fomentar la seguridad, sin fijar el hecho generador de tales tributos, desconoce el principio de legalidad y certeza en materia tributaria?

Para dar solución a la cuestión planteada, la Sala: (i) hará una breve referencia a la tributación en el derecho colombiano; (ii) reiterará la jurisprudencia de la Corte sobre los principios de certeza y legalidad del tributo; (iii) aludirá a la competencia concurrente entre

el Congreso de la República y las asambleas departamentales y los concejos municipales para crear tributos; (iv) se referirán a los fondo-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, como fuente de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y (v) realizarán el análisis de constitucionalidad de las normas acusadas.

La tributación en el derecho colombiano. Naturaleza jurídica del tributo⁶¹

1. El concepto de tributo constituye el eje fundamental del análisis de constitucionalidad de las normas acusadas. Para Fernando SAINZ DE BUJANDA el tributo es: «(») una obligación de realizar una prestación pecuniaria a favor de un ente público para subvenir a las necesidades de éste, que la ley hace nacer directamente de la realización de ciertos hechos que ella misma establece»⁶².

1. No existe en la Constitución una definición precisa del concepto de tributo, al que en ocasiones se denomina de manera general contribución, impuesto, entre otras. Es así como el artículo 338 de la Carta establece que «(e)»n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.»

El artículo 150, numeral 12, del texto superior consagra³ como función del Congreso de la República la de «(e)»stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.»

Ante la amplitud de la Constitución al referirse al concepto de tributo, éste ha sido decantado por esta Corporación en el sentido de que tiene «(») un alcance genérico y hace referencia a todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación -tributarios y no tributarios-. Incluye pues, impuestos, tasas y contribuciones como parece corresponder al sentido natural y obvio de la norma.»⁶³ Así las cosas, para la Corte el concepto de tributo

contenido en la Constitución hace referencia al género. Éste define de manera amplia las cargas impositivas, pues comprende los impuestos, tasas y contribuciones.

1. En conclusión, el concepto de tributo contenido en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte: (i) tiene un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento del Estado para la satisfacción de las necesidades, a través del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestación del principio de representación popular y de la «potestad tributaria» derivada del «poder de imperio», y (iv) su naturaleza es coactiva.

Clases de tributos

1. Los tributos generalmente se clasifican en: impuestos, tasas y contribuciones especiales. A continuación, la Sala hará una breve reseña de cada uno de ellos.

Impuestos

1. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 20 de mayo de 1966, señaló que el impuesto es «una prestación pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestación y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidad»⁶⁴.

Además, en la Sentencia C-040 de 1993⁶⁵, la Corte Constitucional estableció que los impuestos se caracterizan por los siguientes elementos básicos:

- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano; no a un grupo social, profesional o económico determinado.
- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio que perciba el contribuyente.
- Una vez pagado, el Estado dispone de él de conformidad con criterios y prioridades distintos a los del contribuyente.

- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.
- Aunque tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, ello no tiene relación con la regulación de la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios. La capacidad de pago es relevante para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.
- No se destinan a financiar un servicio público específico, sino a las arcas generales con el fin de atender todos los servicios que sean necesarios.

1. En conclusión, los impuestos configuran una categoría de tributo y se caracterizan por: (i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; (ii) el hecho generador que los sustenta puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; (iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; (iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; (v) su pago es obligatorio, y (vi) el Estado dispone de ellos con fundamento en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva⁶⁶.

Tasas

1. Las tasas son una especie de tributo que establece una prestación económica a favor del Estado. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación las tasas se definen como:

“aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.⁶⁷

1. Así pues, de las nociones jurisprudenciales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, éstas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella, a través de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado prestar una actividad, un bien o servicio público, bien sea de manera directa o indirecta, esta última en el caso de particulares que presten servicios públicos. Por su propia naturaleza, esta erogación económica es impuesta unilateralmente por el Estado como retribución equitativa de un gasto público que, no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sólo se origina a partir de su solicitud.

1. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte⁶⁸, las tasas ostentan las siguientes características: (i) la prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) nace como recuperación total o parcial de los costos que le representa al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 superior al disponer que «[l]a ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten»; (iv) los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de ese bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta

indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado⁶⁹; (vi) por regla general, el pago es proporcional pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales⁷⁰.

1. Así las cosas, las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: (i) el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público o la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo, y (ii) tienen naturaleza retributiva, pues buscan compensar un gasto público del Estado para prestar un servicio público.

Contribuciones especiales

1. Para esta Corporación⁷¹, las contribuciones especiales tienen como fundamento «la compensación que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pública presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el método para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza específica.»⁷².

1. El rasgo característico de las contribuciones especiales radica en la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público. En otras palabras, se trata de una especie de compensación por los beneficios recibidos, causados por inversiones públicas realizadas por el Estado y busca evitar el aprovechamiento indebido de externalidades positivas patrimoniales y particulares generadas por la actividad estatal, que se traducen en el beneficio o incremento del valor de los bienes del sujeto pasivo.

1. La reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrática para las normas de índole fiscal, es una de las características definitorias del Estado constitucional. En efecto, el proyecto político liberal que lo precedió⁷³ tuvo como una de sus bases, en particular para el caso estadounidense, el principio de no taxation without representation, dirigido a imponer como condición para la validez de la obligación tributaria la existencia de un procedimiento democrático participativo y la concurrencia de los sujetos destinatarios de los impuestos en el proceso de formulación normativa.

A partir de esta premisa, la Constitución establece reglas precisas que confieren al Congreso la competencia amplia, exclusiva y general para definir los impuestos. Así, su artículo 150.12 confiere a la rama legislativa la función de establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente, las de carácter parafiscal. En el mismo sentido, el artículo 338 precisa las reglas que gobiernan el principio de legalidad tributaria, así: (i) salvo en los casos en que concurren estados de excepción⁷⁴, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Con todo, debe tenerse en cuenta también que, conforme a los artículos 300.4 y 313.4, las entidades territoriales ejercen su potestad tributaria dentro del marco fijado por la Constitución y la ley⁷⁵; (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables, y las tarifas de los impuestos; (iii) en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, siempre que las primeras hayan definido el método y el sistema para su cálculo; y (iii) las normas que determinen contribuciones fiscales sobre la base de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. Esta regla corresponde al principio de irretroactividad de las normas tributarias.

1. De manera reiterada, la Corte ha definido el contenido y alcance del principio de legalidad tributaria. A continuación, se reiterarán las reglas fijadas por esos precedentes sobre las funciones del principio de legalidad y su relación con la certeza tributaria.

1. El principio de legalidad tributaria exige una deliberación democrática suficiente y plural, en la que estén representadas las diferentes instancias interesadas en la definición de las obligaciones fiscales. La jurisprudencia constitucional ha identificado funciones precisas de este principio⁷⁶:

Primero, materializa el principio de predeterminación del tributo, el cual impone a las corporaciones públicas de elección popular, en el marco de sus competencias, la obligación de definir, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligación fiscal antes señalados. Esto, por supuesto, sin perjuicio de la habilitación constitucional para que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones especiales, así como los supuestos en los que resulta válido que el Gobierno determine algunos aspectos específicos del tributo correspondiente.

Segundo, el principio de legalidad tributaria incide en la seguridad jurídica. En efecto, la definición concreta de las obligaciones fiscales por parte de los órganos de representación popular permite a los ciudadanos conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos con el Estado. A su vez, esta misma consecuencia está vinculada con la eficacia del derecho al debido proceso, en tanto la existencia de reglas precisas sobre la materia concurre en la previsibilidad de las decisiones de la administración y de los jueces, en caso de que exista controversia sobre el alcance de la obligación tributaria.

Tercero, en la medida en que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal, el principio de legalidad tributaria también cumple propósitos de garantía del principio de unidad económica, a través del cual se coordinan las competencias concurrentes entre los niveles central y local del Estado, en búsqueda de coherencia en el ejercicio del poder impositivo.

Cuarto, la legalidad del tributo se predica de las diferentes modalidades de ingresos tributarios, bien sean impuestos, tasas, contribuciones o tributos sui generis. No obstante, desde la Constitución se advierten niveles diferenciados en el grado de definición exigido. Así, mientras los elementos esenciales de los ingresos nacionales deben ser definidos de manera clara e inequívoca por el Legislador, en el caso de los gravámenes territoriales, la ley se limita a autorizar la creación del ingreso fiscal a través de la

prefiguración de sus aspectos básicos, los cuales se concretan por las asambleas y concejos. De este modo se reafirman los elementos centrales de la legalidad tributaria, a saber: (i) la necesaria representación popular en el establecimiento de los tributos; (ii) la certeza del tributo, que implica la fijación clara y precisa de sus elementos; (iii) la ausencia de soberanía fiscal de las entidades territoriales; y (iv) la posibilidad de que las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomía, regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley⁷⁷.

1. De otra parte, el principio en comento está intrínsecamente relacionado con la certeza tributaria. Sobre el particular, la jurisprudencia ha señalado que, si bien las normas fiscales conservan un grado de indefinición derivada del hecho de estar expresada en lenguaje natural, en todo caso resulta necesario que el Legislador fije, de la manera más precisa posible, los elementos estructurales de los tributos, a efectos de cumplir con el mandato que se deriva del principio de legalidad objeto de examen⁷⁸. En otras palabras, el mandato constitucional que se deriva del principio de certeza consiste no en la definición legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la prohibición de su indefinición, contraria a lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución.

En consecuencia, la inconstitucionalidad por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. Este Tribunal ha establecido que «solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria»⁷⁹.

La competencia concurrente entre el Congreso de la República y las asambleas y los concejos para crear tributos

1. De conformidad con el artículo 1º de la Constitución, Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Lo anterior implica que las entidades descentralizadas territorialmente gozan de autonomía para gestionar sus propios intereses.

Específicamente, el artículo 287 de la Carta se refiere al contenido básico de la autonomía territorial, el cual ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como su núcleo esencial. Según el artículo en cita, las entidades territoriales son titulares de los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) participar en las rentas nacionales.

En el mismo sentido, el artículo 300.4 superior establece que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales. También, el artículo 313.4 dispone que Corresponde a los concejos votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

Las prerrogativas que se derivan de la autonomía que se confiere a las entidades territoriales, se ejercen en los términos establecidos en la Constitución y la ley y, en este sentido, no son de carácter absoluto. En efecto, el Legislador puede limitarlas, condicionarlas o restringirlas, cuando está autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no afecte el núcleo esencial de la autonomía y resulte necesaria, útil, y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar⁸⁰.

1. La Corte ha establecido que corresponde al Legislador diseñar el modelo institucional del ejercicio del poder público en el territorio y le está proscrito instituir reglas que limiten la autonomía de las entidades territoriales a tal punto que, sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses⁸¹.

Así pues, es preciso buscar un equilibrio entre la unidad nacional y la autonomía territorial, el cual se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas. De una parte, la autonomía está limitada por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir uniformidad legislativa en lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común⁸². Y, de otra parte,

la unidad nacional encuentra un límite en el núcleo esencial de la autonomía territorial, que consiste en el margen de gestión que el Constituyente y el Legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado⁸³.

Entonces, el Legislador está autorizado para fijar el alcance de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución, esto es, el núcleo esencial y el carácter unitario del Estado⁸⁴. Concretamente, corresponde a la ley definir los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En ese orden de ideas, deberá armonizar los intereses de las autoridades en los distintos niveles, los cuales, según el artículo 288 superior, ejercen sus competencias dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El equilibrio de la autonomía de la que gozan cada una de estas autoridades permite que, desde el nivel central, se proteja a los ciudadanos. Esto ocurre porque la planeación tributaria a partir de la nación garantiza el orden y la racionalización de las cargas tributarias. Así, se garantiza la estabilidad económica de los contribuyentes.

1. La jurisprudencia constitucional ha establecido que, en materia tributaria, el Legislador tiene una competencia concurrente con las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales. Sobre el ejercicio de esta competencia, ha fijado las siguientes reglas:

i. La autonomía impositiva de los entes territoriales está subordinada a la Constitución y a la ley⁸⁵.

ii. A pesar de que la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales para imponer contribuciones no es originaria (está subordinada a la Constitución y a la ley), las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para decidir sobre el establecimiento o la supresión de impuestos de carácter local autorizados en

forma genérica por la ley, como para administrar libremente todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos⁸⁶.

iii. La definición de los elementos estructurales de los impuestos nacionales está a cargo del Congreso de la República. La ley mediante la cual se crea un impuesto de carácter nacional debe definir todos los elementos de la obligación tributaria de manera clara e inequívoca⁸⁷. En contraste, para los impuestos territoriales, cuando la ley autoriza su creación, existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales en relación con la definición de los elementos del tributo respectivo⁸⁸.

iv. El Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales deben determinar los elementos estructurales del tributo, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, o estos deben ser determinables a partir de la ley, ordenanza o acuerdo, según sea el caso. De esta manera se satisface el principio de legalidad y, en particular, la certeza del tributo⁸⁹.

v. Tratándose de tributos territoriales, las leyes que autorizan a establecer tributos a las entidades territoriales, solo deben ocuparse de sus elementos básicos. Esto quiere decir que el Congreso no puede fijar todos sus elementos estructurales porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales⁹⁰.

vi. Al expedir leyes que autorizan la creación de tributos territoriales, corresponde al Congreso definir sus aspectos básicos (como son el hecho generador, los sujetos y la metodología para fijar la tarifa), los cuales serán apreciados en cada caso concreto. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales que fije la correspondiente ley de autorización⁹¹.

En las Sentencias C-035 de 2009 y C-459 de 2013⁹², la Corte definió los aspectos básicos que deben ser determinados por el Legislador en las leyes que autorizan la creación de tributos territoriales. Particularmente, indicó que los parámetros mínimos que deben ser señalados por el Legislador son dos: (i) la autorización del gravamen, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo, esto es, del hecho generador.

Sobre el segundo de estos requisitos, cabe recordar que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el hecho generador es el principal elemento identificador de un gravamen. Se trata del componente que:

“define el perfil específico de un tributo, puesto que, como lo señala la doctrina, y lo ha precisado esta Corporación (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal.”⁹³

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha definido el hecho generador como:

“la descripción legal, hipotética, de un hecho o conjunto de circunstancias a las cuales la ley les asigne la capacidad potencial de dar nacimiento a una obligación frente al Estado, de suerte que es la norma legal la que enuncia en forma abstracta, los hechos cuyo acontecimiento producen efectos jurídicos entre quien los realiza “contribuyente” y el Estado.

El hecho concreto efectivamente ocurrido, de conformidad con la previsión legal, se denomina hecho imponible y, es éste el que acarrea la consecuencia de generar en cabeza del contribuyente, determinados efectos jurídicos que se derivan del vínculo que surge con el Estado.”⁹⁴

32. Como se advirtió anteriormente, la determinación de los tributos está condicionada a los principios de reserva de ley y de representación popular⁹⁵, razón por la cual el establecimiento de la obligación tributaria que se impone al contribuyente debe hacerlo el Legislador, bajo el principio de que no hay tributos sin representación. Esto exige que el hecho al que se le asigna la producción de la obligación tributaria (es decir, el hecho generador) sea definido por el Legislador y no pueda delegarse a las corporaciones territoriales. En efecto, las normas jurídicas que establecen obligaciones impositivas responden a un esquema lógico compuesto por: (i) un supuesto fáctico que, verificado su cumplimiento, da lugar a (ii) una consecuencia jurídica⁹⁶. Entonces, sin la definición básica del supuesto fáctico a través de un hecho generador, la autorización del gravamen no es determinable.

1. En síntesis, les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorización del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos estructurales. En efecto, la noción de "elementos básicos" se concentra en la autorización para la creación del tributo y el delineamiento, en todo caso genérico y sin pretensión alguna de exhaustividad, de los elementos estructurales. Esto requiere, como es apenas natural, un ejercicio autorrestringido de la competencia legislativa del Congreso, que se muestre compatible con el ámbito reconocido por la Constitución a los órganos representativos de las entidades territoriales.

Los fondo-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana como fuente de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

1. La Ley 62 de 1993 "por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República", creó los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana⁹⁷. Se trata de un documento de planeación estratégica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del país. Este instrumento contiene estrategias, líneas de acción, programas y proyectos que tienen como finalidad dar solución a las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanía. Se trata del insumo para determinar las inversiones que los gobiernos locales realizarán en materia de seguridad y convivencia ciudadana⁹⁸.

1. Posteriormente, el artículo 11999 de la Ley 418 de 1997, "por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones"¹⁰⁰, estableció que todo municipio y departamento deberá crear un fondo cuenta territorial de seguridad y convivencia ciudadana, con el fin de recaudar los aportes y efectuar las inversiones de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad. A su vez, el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana debe

articularse con la política y estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana (artículo 4º del Decreto Nacional 399 de 2011).

Existen cuatro fuentes de financiación para los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, a saber:

- i. Recursos con destinación específica: como son los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia y otros fondos creados para financiar de manera exclusiva las inversiones en seguridad.
- ii. El fondo nacional de seguridad y convivencia ciudadana.
- iii. Inversiones cofinanciadas por el sector privado.
- iv. Recursos de la entidad territorial (como son las regalías y los recursos propios de libre destinación).

1. De acuerdo con el artículo 7º de la Ley 1421 de 2010, los recursos de estos fondos se distribuirán, según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. Estas actividades son administradas por la autoridad territorial o por el despacho en el que se delegue esta responsabilidad, de conformidad con las decisiones que para ello adopte el Comité de Orden Público Local. Las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos fondos serán cumplidas exclusivamente por la fuerza pública y los organismos de seguridad del Estado, en tanto que las correspondientes a necesidades de convivencia ciudadana y orden público, serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes.

1. El artículo 6º de la Ley 1106 de 2006¹⁰¹ establece que los recursos de los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia provienen de tres fuentes:

i. Contribución especial a contratos de obra pública. Los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esa contribución. Los socios, copartícipes y asociados de los consorcios y uniones temporales responderán solidariamente por el pago de la contribución, a prorrata de sus aportes o de su participación.

ii. Contribución especial sobre el recaudo de las concesiones para la construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.

iii. Convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción de obras o su mantenimiento.

1. Además, el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 prevé tres fuentes de recursos adicionales para financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia:

i. Aportes voluntarios por parte de gremios y personas jurídicas.

ii. Aportes voluntarios de los municipios y departamentos.

iii. Imposición de tasas y sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana.

1. Los apartes acusados del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 autorizan de manera permanente a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar estos fondos-cuenta. La norma consagra una habilitación legal general para que las entidades territoriales impongan una tipología de tributos con una destinación específica.

1. En síntesis, los fondos-cuenta de seguridad y convivencia son una fuente de financiación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de las entidades territoriales. Se trata de recursos con destinación específica que provienen de distintas fuentes, una de ellas, la imposición de tasas y sobretasas por parte de las entidades

territoriales. Esta facultad impositiva es autorizada por el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, que habilita, de manera genérica, a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar estos fondos-cuenta.

Una vez definido el contenido y alcance de los preceptos acusados, pasa la Sala a analizar los cargos formulados.

Análisis de los cargos formulados

Los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010 desconocen la competencia del Congreso para crear tributos

1. El ciudadano demanda el inciso 2º del artículo 8º y el inciso 3º del parágrafo del mismo artículo, que establecen la facultad de los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y su vigencia permanente. Considera que los apartes acusados desconocen la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales porque omiten identificar el tributo que pretenden crear y se limitan a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes. Específicamente, dice que el Congreso delega su función constitucional de crear tributos en las autoridades territoriales, las cuales carecen de soberanía fiscal de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Esto ocurre porque la competencia de las entidades territoriales para imponerlos debe ejercerse de conformidad con la Constitución y la ley (artículos 300.4 y 313.4 de la Constitución), es decir, está sujeta a habilitación legal.

La Sala comparte la tesis del accionante, pues la autorización genérica a las entidades del orden territorial para imponer tasas y sobretasas, la cual únicamente especifica su destinación, incumple el deber del Congreso de definir los elementos básicos del tributo territorial en una ley de autorización. Tal y como se estableció en los fundamentos jurídicos 40 a 41 de esta sentencia, la jurisprudencia ha establecido que los parámetros mínimos que deben ser señalados por el Legislador para habilitar la creación de tributos territoriales son dos: (i) la autorización del gravamen, y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo, esto es, del hecho generador del tributo.

Incluso, ante la ambigüedad del tributo, a través del artículo 12 del Decreto 399 de 2011 por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones, modificado por el artículo 1º del Decreto 577 de 2011, el gobierno nacional vio la necesidad de aclarar el alcance de esta norma. En concreto, estableció lo siguiente:

“Imposición de tasas y sobretasas. Para efectos de la imposición de tasas o sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana, el recaudo de los recursos que tengan ocurrencia en un hecho generador de origen distrital o municipal será destinado exclusivamente al Fondo Territorial de Seguridad Distrital o Municipal correspondiente. En el evento en que la asamblea departamental imponga un gravamen sobre un hecho generador del nivel distrital o municipal, estos recursos serán destinados al fondo cuenta distrital o municipal donde se causen. En ningún caso podrá haber duplicidad del mismo gravamen, es decir, no podrá gravarse por más de un ente territorial un mismo hecho generador, a cargo de un mismo sujeto pasivo.”

Así pues, la expresión acusada no precisa el hecho generador del tributo que autoriza imponer a las entidades territoriales. En esa medida, la falta de definición de ese elemento, que es primordial para autorizar la creación del tributo a las entidades territoriales, desconoce el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales previsto en el artículo 338 de la Constitución, que establece que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal.

Contrario a lo que afirmó la Universidad Libre de Colombia en su intervención, la norma objeto de censura no establece el hecho generador del tributo, pues ni de su texto ni de otra norma de carácter legal es posible inferir cuál es el suceso, el evento, el acto o el servicio que generará la obligación tributaria. La disposición acusada sólo identifica la destinación de los recursos que serán recaudados, es decir, “la financiación de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana”, elemento que también es esencial para definir una tasa. Sin embargo, la definición de su destinación no puede confundirse con el hecho generador. En efecto, el hecho generador es la circunstancia a la que se le asigna la producción de la obligación tributaria y el texto de la norma no

establece un hecho concreto que genere el nacimiento de la obligación.

Para esta Sala no es posible determinar in generi que el origen del tributo sea la prestación del servicio de seguridad, como lo entendió la interviniente, comoquiera que es evidente que el tributo no constituye una contribución, ni un impuesto sino una tasa o sobretasa. Como tal, la tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, es decir, explícitamente identificado por el Legislador. En otras palabras, el Congreso no puede prever un hecho generador de tal amplitud que no permita al contribuyente conocer cuándo le será impuesta la obligación tributaria. Por esa razón, el hecho de que los recursos se destinen específicamente a la seguridad no resuelve la indeterminación de esta norma, pues aún teniendo una destinación clara, el contribuyente no puede saber qué acontecimientos producirán las tasas y sobretasas que esta ley autoriza crear.

En consecuencia, la norma acusada es inconstitucional, en tanto delega en las corporaciones de representación popular la definición del hecho generador de las tasas y sobretasas que autoriza crear. Tal delegación desconoce el equilibrio que debe existir entre la autonomía territorial y la unidad económica. Así pues, la disposición viola los artículos 150.2 y 338 de la Constitución, que establecen la soberanía fiscal del Congreso de la República y el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales para que el primero autorice la creación de tributos y los segundos ejerzan su autonomía y regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley.

Los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010 desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria

1. Además, el demandante sostiene que los apartes acusados transgreden los principios de legalidad y certeza tributaria debido a que crean una tasa sin establecer el hecho gravable del tributo. Explica que el texto del inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define en concreto cuál es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. El Legislador se limitó a señalar el destino de los recursos a recaudar, sin fijar ninguno de sus elementos y, por lo tanto, no es determinable y es contrario al principio de certeza tributaria

que, como derivación del principio de legalidad tributaria, exige claridad y precisión en los elementos del tributo.

La Sala comparte este argumento, que también fue defendido por algunos intervinientes. Las normas acusadas violan los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitan el contenido mínimo de la obligación, exigido por el artículo 338 superior para autorizar la creación de tributos. En particular, habilita a las entidades territoriales a crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad, sin especificar nada más. Esta referencia genérica a una tipología tributaria, sin fijar el hecho generador de la imposición, es indeterminada y somete a los contribuyentes a una inseguridad jurídica. En efecto, el hecho de autorizar a las entidades territoriales para imponer tasas y sobretasas sin que se conozca cuáles situaciones o conductas serán objeto del imperio tributario del Estado, supone un grado de indefinición respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales.

En el fundamento jurídico 37 de esta decisión se estableció que la inconstitucionalidad por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando, de la prescripción dispuesta por el Legislador, no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. La Corte advierte que la omisión en la definición del hecho generador de las tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad y convivencia genera una falta de claridad insuperable que origina la inconstitucionalidad de la norma.

1. Con base en lo anteriormente expuesto, la Corte comprueba la inconstitucionalidad del inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, que autoriza a las entidades territoriales para tasas o sobretasas, sin especificar el hecho generador del tributo. De igual manera, por la inconstitucionalidad de la norma que crea el tributo objeto de estudio, resulta, en consecuencia, contraria a la Carta la disposición que se le otorga su vigencia permanente, pues se trata de una norma accesoria a la primera. Por lo tanto, el inciso 3º del parágrafo del mismo artículo también resulta contrario a la Carta.

La necesidad de diferir los efectos de esta decisión¹⁰²

1. De las consideraciones anteriores puede concluirse que la autorizaci3n a los entes territoriales para establecer tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales para la seguridad y convivencia (prevista en el inciso 2Âº del artículo 8Âº de la Ley 1421 de 2010) y su carácter permanente (establecido en el inciso 3Âº del parágrafo del mismo artículo) deben declararse inexecutable. En efecto, se trata de normas que autorizan la creaci3n de un tipo de tributo de manera genérica y, por lo tanto, con tal grado de indeterminaci3n que desconocen la obligaci3n a cargo del Legislador de fijar un elemento básico para su autorizaci3n (el hecho generador), de acuerdo con los principios de concurrencia, legalidad y certeza tributaria.

1. Sin embargo, la Corte considera que no es factible adoptar un fallo de inexecutable simple, debido a la trascendencia constitucional que tiene la destinaci3n de las tasas y sobretasas que crea esta norma. En concreto, el resultado de una declaratoria de inexecutable simple no sólo es indeseable en términos prácticos sino que generaría efectos inconstitucionales por impedir que se garantice el fin esencial del Estado de asegurar la convivencia pacífica (artículo 2Âº de la Constituci3n), la vida e integridad de las personas y, en particular, se financien programas para preservar el orden público en el territorio, como una de las obligaciones constitucionales más importantes de los gobernadores y alcaldes (artículos 303 y 315 de la Carta). Con base en este escenario, es primordial adoptar un fallo con un alcance diferente.

1. Sobre la metodología para la escogencia entre una sentencia diferida o una integradora, en la Sentencia C-112 de 2000107 esta Corporaci3n sostuvo lo siguiente:

  Aun cuando no existen reglas simples al respecto, la Corte considera que, como lo demuestra la práctica constitucional¹⁰⁸, el punto decisivo es el siguiente: si el mantenimiento de la disposici3n inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores superiores, y el legislador goza de múltiples opciones de regulaci3n de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situaci3n

inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integradora afecta desproporcionadamente el principio democrático (CP, art. 3º) pues el tribunal constitucional estaría limitando la libertad de configuración del Legislador. La extensión del plazo conferido al legislador dependerá, a su vez, de esas variables.

Pero también procede una sentencia integradora, por medio de la cual el juez constitucional proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal¹⁰⁹. Estas sentencias pueden ser interpretativas, aditivas o sustitutivas y encuentran fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4º) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2º) y conservación del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad¹¹⁰, ya que facilitan la labor de mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador¹¹¹.

1. En este caso, la Sala Plena encuentra que la ausencia del texto inconstitucional puede resultar más gravosa que su existencia temporal en el ordenamiento jurídico. Esto ocurre por dos razones:

Primero, porque se trata de recursos con una destinación específica: la seguridad y convivencia ciudadana. En ese orden de ideas, retirar la norma del ordenamiento conllevará una afectación intensa a fines y principios esenciales del Estado, porque desfinanciará los fondos de las entidades territoriales, que están específicamente destinados a garantizar la seguridad y convivencia ciudadana en sus territorios. Sobre este punto es importante recordar que, tal y como lo señala ASOCAPITALES en su intervención, de acuerdo con los artículos 133 de la Ley 195 de 2019¹¹² y 112 de la Ley 2063 de 2020¹¹³, los recursos de los fondos-cuenta territoriales son destinados, entre otros, a sufragar las medidas tendientes a superar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. En este sentido, una decisión con efectos inmediatos tendrá un impacto intenso en la seguridad ciudadana en general y en el sistema carcelario en particular. Por lo tanto, este escenario

también afectará los derechos de las personas privadas de la libertad.

Segundo, porque las tasas y sobretasas previstas en las normas acusadas representan recursos con los que cuentan las autoridades locales para diseñar y ejecutar sus programas de gobierno y que difícilmente pueden reemplazarse por otros rubros ya apropiados. Tal y como se explicó en los fundamentos jurídicos 42 a 48 de esta sentencia, los departamentos, distritos y municipios del país deben hacer un plan integral de seguridad y convivencia ciudadana que se articula con el plan integral de seguridad y convivencia ciudadana a nivel nacional. El plan a nivel territorial se proyecta a lo largo de los cuatro años de gobierno de los mandatarios locales. En esa medida, la ejecución de los planes de seguridad y convivencia ciudadana se financia con los recursos de los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia, que tienen como fuente, entre otros, estas tasas y sobretasas. La declaratoria de inexequibilidad inmediata de la norma acabar  una fuente de financi n con la que ya cuentan los gobiernos locales para hacer efectivos sus programas de gobierno y que en este momento se ejecutan.

1. En este orden de ideas, la Corte advierte la necesidad de modular el efecto de esta decisión con una sentencia diferida y no integradora. En efecto, la delimitación de las obligaciones tributarias con que cuenta el Estado para sufragar la prestación de los servicios a su cargo, es un asunto sometido al principio de legalidad y constituye una de las materias de mayor libertad de configuración normativa del Legislador, de ahí que sea el Congreso, y no la Corte Constitucional, la competente para definir los elementos estructurales de los tributos. En cambio, la Corte Constitucional si puede diferir los efectos de esta decisión para armonizar los intereses constitucionales en tensión y para preservar el principio de supremacía constitucional. Por eso, mantendrá la vigencia de la norma y permitirá que se sigan recaudando los tributos con los que actualmente los territorios cuentan en sus presupuestos, hasta tanto el Legislador cumpla con su deber de fijar el hecho generador de las tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad y convivencia. Esta opción resulta menos lesiva a los principios y fines constitucionales que declarar la inexequibilidad inmediata de las disposiciones acusadas y suspender abruptamente importantes recursos con los que cuentan los departamentos, distritos y municipios del país.

1. Así pues, la Corte declarará la inexecuibilidad con efectos diferidos por un término prudencial, que resulte razonable para que el Congreso de la República realice la modificación al artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 y fije con certeza el hecho generador de las tasas y sobretasas. En consideración a que la presente legislatura ya inició e, incluso, ya terminó su primer periodo, el término prudencial para que se elabore el proyecto y se lleve a cabo su discusión y aprobación, culminará al finalizar la segunda legislatura que tenga lugar, luego de notificada esta decisión, es decir, el 20 de junio de 2024¹¹⁴.

1. Cabe precisar que el término señalado en el fundamento jurídico precedente se adopta también siguiendo los precedentes más recientes de esta Corporación, en los cuales se consideró prudente otorgar el término de dos legislaturas para superar contradicciones legales con la Constitución. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-047 de 2021¹¹⁵ la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la totalidad de la Ley 1951 de 2019, «por medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones». Los demandantes solicitaban la declaratoria de inexecuibilidad de la Ley 1951 de 2019 con fundamento en dos cargos: primero, por desconocimiento del artículo 154.2 de la Constitución, porque el proyecto de ley no fue presentado por iniciativa del gobierno y, segundo, por desconocer el artículo 150.7 superior, debido a que la ley no reguló la estructura orgánica del nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Al estudiar los cargos propuestos por el demandante, la Sala Plena estableció que la ley no desconoció el artículo 154.2 de la Constitución porque contó con el aval del gobierno. Sin embargo, vulneró el artículo 150.7 superior porque delegó en el gobierno la facultad de regular la estructura orgánica del nuevo Ministerio, a pesar de que esa facultad le corresponde exclusivamente al Congreso.

Este Tribunal advirtió la necesidad de no afectar gravemente la continuidad en el cumplimiento de las finalidades constitucionales del ministerio (en los términos del artº-

culo 70 de la Constitución), los derechos de las personas vinculadas a la entidad, y los programas y proyectos en materia de ciencia, tecnología e innovación. En consideración a la necesidad de evitar la afectación de estos tres factores, resolvió declarar la inexecutable con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2021.

La Corte Constitucional encontró que, efectivamente, le Presidente se extralimitó en el uso de las facultades extraordinarias que le habían sido otorgadas por el artículo 333 de la Ley 1955 de 2019 «por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022» y, por consiguiente, las normas acusadas desconocían los artículos 121 y 150.10 de la Constitución. Por lo tanto, advirtió la existencia de un vicio competencial grave y declaró inexecutable los artículos acusados.

Sin embargo, este Tribunal indicó que, de acuerdo con las intervenciones recibidas en el trámite, las normas acusadas posibilitaban el uso de medios electrónicos en las actuaciones públicas (no regulaban las especificidades del desarrollo de la función pública fedataria). En ese sentido, consideró que la expulsión inmediata de las normas declaradas inexecutable «(¡) acarrearía, necesariamente, traumatismos respecto de los límites notariales que se encuentran actualmente en curso, en aplicación de las normas cuestionadas y cuyo desarrollo requiere certeza, al tiempo que generaría afectaciones graves de los derechos de los usuarios del servicio público notarial». Por esa razón, dispuso que la inexecutable comenzara a surtir efectos a partir del 20 de junio de 2023. Esto, con el objeto de que el Congreso de la República tuviera la oportunidad de discutir acerca de las normas que deberían reemplazar las que fueron declaradas inexecutable.

Además, en la Sentencia C-276 de 2021¹¹⁷, esta Corporación estudió las demandas acumuladas presentadas contra el artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 «Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 ~Pacto por Colombia, Pacto por la equidad»¹¹⁸. En esa ocasión, correspondió a la Corte establecer si el Legislador desconoció el principio de unidad de materia (artículo 158 superior), al prever en el Plan Nacional de Desarrollo una disposición transversal y permanente a través de la cual previó la creación del piso de protección social para personas con ingresos inferiores a un salario mínimo.

Este Tribunal concluyó que el «piso de protección social» suponía la creación de un

mecanismo diferente a los previstos en el régimen de Seguridad Social Integral y, por lo tanto, se trataba de una reforma estructural compleja que debía surtirse a través de la aprobación de una ley ordinaria.

De otra parte, la Sala Plena advirtió que en el caso objeto de estudio era preciso diferir los efectos de la decisión de inexecutable. Esta decisión se fundamentó en las siguientes tres razones: (i) la declaratoria de inexecutable se basó en un vicio de procedimiento y no en contenidos materialmente incompatibles con la Constitución; (ii) la jurisprudencia de la Corte sobre el criterio de temporalidad en las normas del plan cambiario, de manera que el Gobierno nacional presentó la Ley del Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con la jurisprudencia anterior, (iii) la expulsión inmediata de la norma acarrearía, necesariamente, traumatismos respecto de las personas que estaban afiliadas e inscritas en el piso de protección social (población vulnerable). Por lo tanto, dispuso que la inexecutable surtiera efectos a partir del 20 de junio de 2023, con el objeto de que el Congreso de la República tuviera la oportunidad de discutir acerca de la conveniencia de la norma o normas que deberían reemplazarla.

Por último, en la Sentencia C-346 de 2021118, la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Sección 2201 del artículo 2º de la Ley 2063 de 2020, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021. El accionante alegaba que la norma disponía la apropiación de los recursos de las universidades públicas en la Sección correspondiente al Ministerio de Educación y esa previsión vulneraba la autonomía universitaria en sus facetas presupuestal y administrativa (artículo 69 de la CP).

Este Tribunal consideró que, tanto el artículo 69 de la Constitución Política como la jurisprudencia constitucional, prohíben que los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las universidades públicas sean apropiados dentro del presupuesto asignado al Ministerio de Educación, mediante la ley anual de presupuesto. Por esa razón, concluyó que la sección acusada era inconstitucional. Sin embargo, la Sala decidió diferir los efectos de la declaratoria de inexecutable porque la exclusión inmediata de la sección acusada podría tener efectos contrarios al principio de seguridad jurídica. Lo anterior, debido a que el Ministerio de Educación transfería los recursos destinados a los

gastos de funcionamiento de las universidades públicas, con base en diferentes fuentes y en distintos momentos. Así pues, la inexecutable con efectos inmediatos conllevará la interrupción del servicio público de educación por falta de recursos y provocar una situación «o sea» más incompatible con la Constitución».

En consecuencia, la Corte declaró la inexecutable diferida de la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, hasta que entrara a regir y surtir efectos fiscales la ley que decretara el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022 y que la regla jurídica contenida en esa sentencia solo podrá ser exigible para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones de la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023 y siguientes.

Conclusiones

1. Del análisis realizado, se derivan las siguientes conclusiones:

i. La Sala estudió la demanda presentada contra los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del mismo artículo de la Ley 1421 de 2010, que facultan a las entidades territoriales para crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana y prevén su vigencia permanente.

ii. El demandante indicó que esa facultad desconoce los artículos 150.12 y 338 de la Constitución. En concreto, formuló dos cargos: primero, por desconocer la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales, porque las disposiciones acusadas no identifican el tributo que pretenden crear y se limitan a hacer alusión a algunas de las categorías de tributos existentes, y segundo, por transgredir los principios de legalidad y certeza tributaria, debido a que crean una tasa sin establecer su hecho gravable, esto es, el elemento que define la identidad de los tributos territoriales y que

determina el surgimiento de la obligación imponible a los administrados.

Entonces, solicitó a la Corte declarar inexecutable el inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, que autorizó a las asambleas y concejos para crear tasas y sobretasas, y el inciso 3º del parágrafo del mismo artículo, que se estableció su vigencia permanente. Explicó que, por tratarse de una norma accesoria al inciso 2º, depende de ésta y debe correr su misma suerte.

i. La Sala analizó la aptitud de los dos cargos propuestos por el demandante y comprobó que cumplían con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En ese orden de ideas, comprobó que, contrario a lo alegado por el Ministerio del Interior en su intervención, los cargos superaron el análisis de aptitud. Por esa razón, fueron objeto de pronunciamiento en esta decisión.

i. La Sala aclaró que, a pesar de que la Corte Constitucional había estudiado demandas en contra del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, en este caso no se configuraba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. En efecto, las censuras que fueron objeto de admisión no habían sido objeto de un pronunciamiento de este Tribunal porque: (i) no guardaban identidad de objeto con la Sentencia C-891 de 2012, en la que esta Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso 4º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 y declaró su inexecutable, y (ii) a pesar de que podrían asimilarse a un argumento planteado por el demandante en la Sentencia C-045 de 2018, en esa decisión la Corte se inhibió para proferir un fallo de fondo y, por lo tanto, no se pronunció sobre la constitucionalidad del inciso 2º del artículo 8º.

i. Los problemas jurídicos consistieron en determinar si la disposición legal que consagra una autorización general a los entes territoriales para crear tasas o sobretasas para la financiación de los fondo-cuentas territoriales para fomentar la seguridad, sin fijar el hecho generador de tales tributos, desconoce a) los principios de legalidad y certeza en materia

tributaria y b) la potestad del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales; o por el contrario constituía un desarrollo de la autonomía fiscal de las entidades territoriales.

i. Para dar solución a la cuestión planteada, la Sala: primero, hizo referencia a la tributación en el derecho colombiano; segundo, reiteró la jurisprudencia de la Corte sobre los principios de certeza y legalidad del tributo; tercero, aludió a la competencia concurrente entre el Congreso de la República y las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para crear tributos, y cuarto, se refirió a los fondo-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, como fuente de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

i. Posteriormente, estudió los cargos formulados por el demandante.

En cuanto al primer cargo, la Sala advirtió que la expresión acusada no precisa el hecho generador del tributo que autoriza imponer a las entidades territoriales. En esa medida, la falta de definición de ese elemento, que es primordial para habilitar la creación del tributo, desconoce el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales previsto en el artículo 338 de la Constitución, que establece que las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal.

En cuanto al segundo cargo, precisó que las normas acusadas violan los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitan el contenido mínimo de la obligación, exigido por el artículo 338 superior para autorizar la creación de tributos. En particular, habilita a las entidades territoriales a crear tasas y sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta de seguridad sin fijar el hecho generador de la imposición y, de este modo, genera una falta de claridad insuperable que origina la inconstitucionalidad de la norma.

i. Como consecuencia de la inconstitucionalidad de la norma que autoriza a los departamentos y municipios a imponer tasas o sobretasas especiales para financiar los fondo-cuenta territoriales de seguridad, también debe declararse la inexequibilidad de la disposición que establece su vigencia permanente, por tratarse de una norma accesorio.

i. La Sala decidió declarar la inexequibilidad de las normas acusadas con efectos diferidos por un término prudencial, suficiente para que el Congreso de la República modifique el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 y fije con certeza el hecho generador de las tasas y sobretasas. Ello, en consideración a que el retiro de del ordenamiento jurídico de dichas disposiciones podría resultar más inconstitucional, en cuanto financian programas de seguridad ciudadana indispensables para mantener el orden público, la vida e integridad de las personas, la vigencia del orden justo y, en especial, contribuyen a financiar los gastos requeridos para superar el estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria. La financiación de esos imperiosos objetivos no puede reemplazarse por otros recursos, por cuanto su planificación corresponde a los Planes de Desarrollo vigentes de las entidades territoriales. Siguiendo precedentes de la Corte Constitucional, se diferir los efectos de la inexequibilidad de las normas acusadas por un término prudencial para que se elabore el proyecto y se lleve a cabo su discusión y aprobación en el Congreso.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INEXEQUIBLES los incisos 2º del artículo 8º y 3º del parágrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 “por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006”.

SEGUNDO.- Conforme a lo expuesto en esta sentencia, los efectos de la declaración de INEXEQUIBILIDAD SE DIFIEREN por el término de dos legislaturas, a partir de la fecha de notificación de la presente sentencia, con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de

configuración que le es propia, expida la norma que prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Con impedimento aceptado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrado

KARENA CASELLES HERNÁNDEZ

Magistrada (e)

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁNCHEZ MENDOZA

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-101 DE 2022

TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía aunque no gozan de soberanía fiscal
(salvamento de voto)

TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Participación de corporaciones públicas
territoriales en determinación de elementos (salvamento de voto)

Expediente: D-14.341

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8º (parcial) de la Ley 1421 de 2010
por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las
leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me permito salvar mi voto
frente al fallo de la referencia por cuanto considero que la disposición acusada constituye
desarrollo del amplio margen de configuración con el que cuenta el legislador para
determinar la competencia de las entidades territoriales en materia tributaria, en particular al
señalar su competencia para establecer de conformidad con la ley los tributos necesarios
para el cumplimiento de sus funciones¹¹⁹.

La sentencia de la cual me aparto advierte que, de los principios de reserva de ley y de
representación popular en materia tributaria, se desprende la exigencia de que el hecho
al que se le asigna la producción de la obligación tributaria (es decir, el hecho generador)
sea definido por el Legislador y no pueda delegarse a las corporaciones territoriales.

Motivo por el cual la mayoría de la Sala encontró³ que la falta de definición de ese elemento en la disposición acusada conllevaba el desconocimiento de la competencia concurrente del Congreso y de las corporaciones de representación popular en el ámbito territorial a que se refiere el artículo 338 superior.

De manera puntual, no comparto este argumento de la sentencia en el sentido de que la competencia concurrente entre el legislador y las entidades territoriales en la determinación de los tributos territoriales se traduce en la obligación irrestricta de que la autorización que formule el legislador deba contener, como mínimo y en todos los casos, el hecho generador del respectivo tributo.

Tal y como lo ha expuesto esta Corte en múltiples oportunidades¹²⁰, el legislador puede autorizar la imposición del tributo “bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrían la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley habilitante, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley”¹²¹ (subrayas fuera del texto).

Esto es así, por cuanto el artículo 338 de la Carta dispone que “solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales” y punto seguido precisa que “[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”. De esta forma, la Constitución no solo contempla un poder tributario verdaderamente compartido entre las corporaciones de representación popular, sino que no le asigna al legislador el deber de determinar un cierto elemento esencial del tributo en la ley habilitante.

Así, la consagración de una subregla tal, trunca la realización de la autonomía territorial que la Sentencia C-101 de 2022 reconoce como “el margen de gestión que el Constituyente y el Legislador garantizan a las entidades territoriales para que planeen, programen, dirijan, organicen, ejecuten, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado”.

Ello, por cuanto al sustraer de las asambleas departamentales y los concejos distritales la

facultad para determinar el hecho generador de los tributos que el legislador les autorice crear, se restringe sustancialmente el campo de acción de las entidades territoriales para configurar de conformidad con sus competencias constitucionales y legales el subsistema tributario de su territorio acorde con las realidades diferenciadas en materia económica y social de las entidades territoriales.

En consecuencia, sin olvidar que el ordenamiento superior no les reconoce soberanía fiscal a las entidades territoriales, considero que la interpretación mayoritaria de los artículos 300-4 y 313-4 es restrictiva de la amplia potestad de configuración del legislador en la creación de contribuciones fiscales y parafiscales y de la competencia concurrente con las asambleas y los concejos, en menoscabo de los artículos 338 y 287 de la misma Carta.

La decisión mayoritaria impone la uniformidad tributaria como si todas las entidades territoriales pudieran obtener los recursos necesarios para su funcionamiento e inversión de las mismas fuentes tributarias. Es decir le impide al legislador reconocer un cierto margen de apreciación de las entidades territoriales para determinar lo que más conviene a sus finanzas y al logro de sus políticas de desarrollo económico y social, efecto totalmente contrario al que buscó el constituyente al reconocer autonomía a las entidades territoriales para "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones", en los términos del artículo 287-3 de la Constitución.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 El demandante formuló cuatro cargos por violación de: (i) la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales (artículo 150.12 CP), (ii) los principios de certeza y legalidad en materia tributaria (artículos 150.12 y 338 CP), (iii) el carácter gratuito y general de la seguridad ciudadana (artículos 2º y 13 CP), y (iv) el carácter imperativo del servicio de seguridad ciudadana y la relevancia del interés general (artículos 1º y 2º CP).

2 Folio 4 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

3 Folio 5 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

4 Folio 6 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

5 Folio 8 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

6 Folio 9 del escrito de demanda, Expediente D-14341.

7 La Universidad Externado de Colombia intervino de forma extemporánea con el fin de defender la constitucionalidad de la norma. De acuerdo con el informe secretarial del 20 de septiembre de 2021, que reposa en el expediente virtual, la profesora Olga Lucía González, en su calidad de directora del Departamento de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, presentó su escrito el 24 de agosto de 2021 y el término de fijación en lista venció el 23 del mismo mes y año, razón por la cual su intervención no será tomada en cuenta. Del mismo modo, el 16 de noviembre de 2021 (vencido el término de fijación en lista y con posterioridad al registro de fallo), la Gobernadora del Atlántico, Elsa Noguera de la Espriella, presentó una intervención en la que se refirió a (i) las cifras de criminalidad en el Departamento del Atlántico, (ii) las acciones para enfrentar la criminalidad en el Departamento del Atlántico, (iii) las inversiones de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana correspondientes al periodo 2012-2019, (iv) la relación de inversiones en curso o ejecutadas, y (v) un consolidado de inflexibilidades de la tasa de seguridad y convivencia. Todo esto, con el fin de explicar a la Corte el impacto social de la ejecución de proyectos con cargo a esta fuente de financiación y el impacto fiscal que tendrá la decisión de esta Corporación para la financiación de la seguridad en esa entidad territorial.

8 La intervención del Ministerio del Interior la suscribe Manuel Felipe Rodríguez Duarte, en su calidad de asesor de la Oficina Asesora de Jurídica de la entidad.

9 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

10 Sentencia C-1043 de 2003, M.P. Jaime Cárdena Triviño.

11 La intervención del Ministerio del Interior la suscribe Eduar Libardo Vera Gutiérrez, en su calidad de apoderado judicial de la entidad.

12 Folio 1 de la intervención del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

13 Folio 2 de la intervención del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

14 Transcribe las Sentencias C-504 de 2002 (M.P. Jaime Araújo Rentería) y C-269 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

15 Folio 2 de la intervención del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

16 La intervención de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales la suscribe Evelardo Lamprea Montealegre, en su calidad de director jurídico de la entidad.

17 Folio 11 de la intervención de ASOCAPITALES, Expediente D-14341.

18 Folio 12 de la intervención de ASOCAPITALES, Expediente D-14341.

19 La intervención de la Federación Colombiana de Municipios la suscribe Gilberto Toro Giraldo, en su calidad de director ejecutivo de la entidad

20 La interviniente no incluye ninguna referencia a la sentencia transcrita, que permita identificarla. El despacho sustanciador logró establecer que se trata de la Sentencia del 10 de diciembre de 2015, proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado. C.P. Hugo Fernando Bastidas Balcenas. Radicación No. 170012331000200800348 01.

21 M.P. Jaime Araújo Rentería.

22 M.P. Carlos Bernal Pulido.

23 La intervención de la Federación Nacional de Departamentos la suscribe Didier Tavera Amado, en su calidad de director ejecutivo de la entidad.

24 Sentencia C-1043 de 2003, MP. Rodrigo Escobar Gil.

25 La intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario la Presidente de dicha institución, doctora Carolina Rozo Gutiérrez.

26 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

27 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

28 M.P. Ciro Angarita Barón.

29 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

30 M.P. Jaime C  rdoba Triviño.

31 M.P. Alberto Rojas Ríos.

33 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

34 La intervención es suscrita por el decano de la Facultad de Jurisprudencia, el director del Observatorio de Hacienda Pública y Derecho Tributario y las ciudadanas María Lucía Russy Cuellar y Ana María Turriago Morales, en su calidad de miembros activos del aludido observatorio.

35 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

36 M.P. Alberto Rojas Ríos.

37 La intervención de la Universidad Libre de Bogotá; la suscriben Jorge Kenneth Burbano Villamarín, en su calidad de director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional e Ingrid Vanessa González Guerra, en calidad de miembro de dicho observatorio.

38 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

39 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

40 Radicado No. 25000-23-24-000-2005-01270-01(ACU). C.P. Reinaldo Chavarro Buriticá.

41 Folio 2 del Concepto de la Procuradora General de la Nación, Expediente D-14341.

42 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

43 Folio 3 del Concepto de la Procuradora General de la Nación, Expediente D-14341.

44 Sentencia C-891 de 2012. MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

45 Folio 1 de la intervención del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

46 Ver, entre otras, las sentencias C-1095 de 2001 M.P. Jaime Cárdena Triviño, C-1143 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-041 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-405 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-761 de 2009 y C-914 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y los autos A-178 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y A-114 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

47 Ver Sentencia C-330 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

48 Ibidem.

49 Ver Sentencia C-128 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

50 Ver Sentencia C-358 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

51 Ver Sentencia C -978 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

52 Ver Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

53 Ver Sentencia C-405 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

54 Ver Sentencia C-856 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

55 Ver Sentencia C-561 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

56 Ver, entre otros, Auto 288 de 2001 y sentencias C-1052 de 2001 y C-568 de 2004, todas las providencias con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, y C-980 de 2005 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

57 En este apartado se reiteran las consideraciones desarrolladas en la sentencia C-228 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

58 Crf., entre otras, sentencias C-494 de 2014, M. P. Alberto Rojas Ríos y C-228 de 2009, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

59 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

61 Las consideraciones que se presentan en este acápite están basadas en las Sentencias C-260 de 2015 y C-269 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

62 Citado en Insignares Gómez Roberto. "Concepto de tributo" en AA.VV. Curso de derecho tributario, procedimiento y régimen sancionatorio, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, pág. 269.

63 Sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.

64 Citada en Insignares Gómez Op. Cit. Pág. 279.

65 M.P. Ciro Angarita Barón.

66 Sobre el concepto de impuestos, ver las Sentencias C-155 de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-593 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger; C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-484 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-504 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

67 Sentencia C-465 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

68 Sobre el concepto de tasas, ver las Sentencias C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-484 de 2020, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-200 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

69 En cuanto a esta característica, en Sentencia C-1171 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, este Tribunal puntualiza: "la doctrina suele señalar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado".

70 A respecto ver Sentencia C-228 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

71 Sobre el concepto de contribuciones, ver las Sentencias C-473 de 2019, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-293 de 2020, M.M.P.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y Cristina

Pardo Schlesinger; y C-147 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

72 Sentencia C-144 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

73 Las consideraciones que se presentan en este acápite están basadas en las Sentencias C-056 de 2019 y C-269 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

74 Esta es la interpretación que la Corte realiza de la expresión “œen tiempo de paz”, prevista en el artículo 338 de la Constitución. Sentencias C-416 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-134 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

75 Sentencia C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

76 Esta relación de funciones es sistematizada en la sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Igualmente, sobre la materia puede analizarse la recopilación planteada en las sentencias C-891 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub, y C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

77 Sentencias C-594 de 2010 y C-615 de 2013, ambas M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

78 Ver las Sentencias C-486 de 2020, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-066 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-147 de 2021, M.P. M.P. Alejandro Linares Cantillo.

79 Sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Pretelt Chaljub.

80 Ver sentencias C-219 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-447 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

81 Sobre el particular, se pueden consultar las sentencias C-720 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-579 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

83 Sentencia C-1258 de 2001; M.P. Jaime Córdoba Triviño.

84 Ibídem.

85 Las Corte se pronunció por primera vez en este sentido en las Sentencias C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón, y C-467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

86 Sentencia C-506 de 2005, M.P. Carlos Gaviria DÃaz.

87 Sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

88 Sentencia C-227 de 2002, M.P. Jaime CÃrdoba TriviÃ±o, reiterada en la Sentencia C-891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

89 Sentencias C-594 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y 891 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

90 Sentencias C-227 de 2002, M.P. Jaime CÃrdona TriviÃ±o y C-538 de 2002, M.P. Jaime AraÃ±jo RenterÃa.

91 Sentencia C-121 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

92 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y M.P. Alberto Rojas RÃos, respectivamente. Estas decisiones fueron reiteradas recientemente en las Sentencias C-269 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido y C-132 de 2020, M.P. JosÃ© Fernando Reyes Cuartas.

93 Sentencia C-987 de 1999 MP. Alejandro MartÃnez Caballero.

94 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, SecciÃ³n Cuarta, Sentencia del 14 de julio de 2000, radicado No. CE-SEC4-EXP2000-N9822. C.P. GermÃn Ayala Mantilla.

95 Sentencia C-412 de 1996 M.P. Alejandro MartÃnez Caballero.

96 Ver Sentencia C-260 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

97 Ley 62 de 1993. ARTÍCULO 12. DE LAS AUTORIDADES POLÍTICAS. El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las Órdenes que éstas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.

98 Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Elaborado por el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y la Policía Nacional. Junio, 2013.

99 Ley 62 de 1993. ARTÍCULO 12. DE LAS AUTORIDADES POLÍTICAS. El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de Policía en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.

Los gobernadores y alcaldes deberán diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción.

100 Prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, 1430 de 2010, 1738 de 2014, 1779 de 2016, 900 de 2017, 1861 de 2017, 1941 de 2018 y 2126 de 2021.

101 Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.

102 Las consideraciones que se presentan en este acápite están basadas en la Sentencia C-172 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

103 MP Gabriel Eduardo Mendoza.

104 Dijo la Corte en la sentencia C-112 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, “es doctrina reiterada de esta Corte que el juez constitucional no está atrapada (sic) en la disyuntiva de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaración de constitucionalidad) o retirarla en su integridad (sentencia de inexequibilidad), puesto que la Carta simplemente ha establecido que a la Corte compete “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes” (CP 241 ord 4º). Por consiguiente, al decidir sobre estas demandas, la Corte debe adoptar la modalidad de sentencia que mejor le permita asegurar la guarda de la integridad

y supremacía de la Constitución.

105 En la sentencia C-112 de 2000 se dijo: «(¡) de un lado, puede recurrir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, a fin de establecer un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada, tal y como esta Corte lo ha aceptado en anteriores oportunidades (¡)» Al respecto, ver entre otras la sentencias: C-221 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-700 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

106 «De otro lado, puede también la Corte llenar, ella misma, el vacío legal que produce la declaración de inexequibilidad de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora, pues el vacío de regulación, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal. Esta Corporación ha recurrido en el pasado a ese tipo de decisiones (¡)» Sentencia C-112 de 2000.

107 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

108 «Ver sentencia C-109 de 1995 y C221 de 1997, fundamento 22. Y en derecho comparado, ver Thierry DI MANNO. Le juge constitutionnel et la technique des decisions «interpretatives» en France et en Italie. Paris: Economica, 1997». Cita contenida en la sentencia C-112 de 2000

109 Sentencia C-109 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

110 Sentencia C-1230 de 2005 MP Rodrigo Escobar.

111 Sentencia C-748 de 2009 MP Rodrigo Escobar.

112 ARTÍCULO 133. ESTRATEGIA DE CÁRCELES DEL ORDEN NACIONAL. La Nación podrá adelantar gestiones para la creación, fusión, supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de cárceles para personas detenidas preventivamente; sin perjuicio de la responsabilidad que hoy le asiste a las entidades territoriales, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 65 de 1993. Lo anterior, teniendo en cuenta las siguientes disposiciones:

(â€¡)

PARAGRAFO 3o. Con el fin de garantizar la financiación de la política carcelaria para personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, las entidades territoriales podrán crear un fondo de infraestructura carcelaria con ingresos provenientes de las siguientes fuentes:

1. Contribución especial de obra pública establecida en el artículo 6o de la Ley 1106 de 2006.
2. Las tasas y sobretasas de seguridad de que trata el artículo 8o de la Ley 1421 de 2010.

ARTÍCULO 112. Los departamentos y municipios podrán destinar hasta el 15% de los fondos territoriales de seguridad y el Ministerio del Interior hasta el 10% del Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Fonsecon), al cumplimiento del artículo 17 de la Ley 65 de 1993.

El artículo 17 de la Ley 65 de 1993 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 17. CÁRCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, la creación, fusión o supresión, dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva.

(â€¡)

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirán las partidas necesarias para los gastos de sus cárceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viáticos, materiales y suministros, compra de equipos y demás servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos señalados en este artículo.

La Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión de sistema penitenciario y carcelario.

114 Esta decisión se acompasa con las sentencias proferidas en lo corrido del año 2021 en las que la Corte Constitucional ha diferido los efectos de la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas. Se trata de las Sentencias C-047 de 2021, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; C-159 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-276 de 2021, M.P. Alejandro Linares Cantillo; y C-346 de 2021, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

115 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

116 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

118 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

119 Artículo 287, numeral 3, en armonía con los artículos 294, 295, 300-4 y 313-4 C.P.

120 Cfr. Sentencias C-004 de 1993, C-084 de 1995, C-987 de 1999, C-227 de 2002, C-504 de 2002 y C-891 de 2012, entre otras.

121 Sentencia C-227 de 2002.