Sentencia C-101/22

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuraciÃ³n

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

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

(â€¦) el concepto de tributo contenido en la ConstituciÃ³n y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte: (i) tiene un sentido amplio y genÃ©rico, pues en su definiciÃ³n estÃ¡n contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso pÃºblico destinado al financiamiento del Estado para la satisfacciÃ³n de las necesidades, a travÃ©s del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestaciÃ³n del principio de representaciÃ³n popular y de la â€œpotestad tributariaâ€ derivada del â€œpoder de imperioâ€, y (iv) su naturaleza es coactiva.

IMPUESTOS-CaracterÃsticas

TASAS-DefiniciÃ³n/TASAS-CaracterÃsticas

CONTRIBUCIONES ESPECIALES-Principal rasgo caracterÃstico

PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y CERTEZA DEL TRIBUTO-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA TRIBUTARIA-ObligaciÃ³n 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 ConstituciÃ³n y la Ley

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

(â€¦) les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorizaciÃ³n del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos estructurales. En efecto, la nociÃ³n de â€œelementos bÃ¡sicosâ€ se concentra en la autorizaciÃ³n para la creaciÃ³n del tributo y el delineamiento, en todo caso genÃ©rico y sin pretensiÃ³n 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 Ã¡mbito reconocido por la ConstituciÃ³n a los Ã³rganos representativos de las entidades territoriales.

TRIBUTO TERRITORIAL-Reglas jurisprudenciales sobre intervenciÃ³n del legislador en la regulaciÃ³n

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 representaciÃ³n popular la definiciÃ³n del hecho generador de las tasas y sobretasas que autoriza crear. Tal delegaciÃ³n desconoce el equilibrio que debe existir entre la autonomÃa territorial y la unidad econÃ³mica. AsÃ pues, la disposiciÃ³n viola los artÃculos 150.2 y 338 de la ConstituciÃ³n, que establecen la soberanÃa fiscal del Congreso de la RepÃºblica y el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales para que el primero autorice la creaciÃ³n de tributos y los segundos ejerzan su autonomÃa y regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley.

PRINCIPIO DE CERTEZA Y LEGALIDAD DEL TRIBUTO-VulneraciÃ³n 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 mÃnimo de la obligaciÃ³n, exigido por el artÃculo 338 superior para autorizar la creaciÃ³n 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 mÃ¡s. Esta referencia genÃ©rica a una tipologÃa tributaria, sin fijar el hecho generador de la imposiciÃ³n, es indeterminada y somete a los contribuyentes a una inseguridad jurÃ-dica. En efecto, el hecho de autorizar a las entidades territoriales para imponer tasas y sobretasas sin que se conozca cuÃ¡les situaciones o conductas serÃ¡n objeto del imperio

tributario del Estado, supone un grado de indefiniciÃ³n respecto de la obligaciÃ³n tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomÃa de los entes territoriales.

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-AplicaciÃ³n

(â€¦) la Corte advierte la necesidad de modular el efecto de esta decisiÃ³n con una sentencia diferida y no integradora. En efecto, la delimitaciÃ³n de las obligaciones tributarias con que cuenta el Estado para sufragar la prestaciÃ³n de los servicios a su cargo, es un asunto sometido al principio de legalidad y constituye una de las materias de mayor libertad de configuraciÃ³n normativa del Legislador, de ahÃ 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 decisiÃ³n para armonizar los intereses constitucionales en tensiÃ³n y para preservar el principio de supremacÃa constitucional. Por eso, mantendrÃ¡ la vigencia de la norma y permitirÃ¡ 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 opciÃ³n 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 paÃs.

Referencia: expediente D-14341

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artÃculo 8Âº (parcial) de la Ley 1421 de 2010 â€œpor 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 2006â€.

Demandante: Javier Ortiz MuÃ±oz.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

BogotÃ¡, D.C., diecisiete (17) de marzo de dos mil veintidÃ³s (2022).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 4Âº del artÃculo 241 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, cumplidos todos los trÃ¡mites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de

1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acciÃ³n pÃºblica consagrada en el artÃculo 241 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, el ciudadano Javier Ortiz MuÃ±oz presentÃ³ ante esta CorporaciÃ³n demanda de inconstitucionalidad contra dos apartados normativos contenidos en el artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010, â€œpor 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 2006â€.

En sesiÃ³n del 1Âº de julio de 2021, la Sala Plena de la Corte Constitucional repartiÃ³ 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 reunÃ-an los requisitos de certeza y suficiencia para formular un cargo por inconstitucionalidad1. Por consiguiente, la Magistrada sustanciadora concediÃ³ tres dÃas al ciudadano para que corrigiera su demanda. Dentro del tÃ©rmino de ejecutoria, mediante documento radicado ante la Corte el 19 de julio del mismo aÃ±o, el actor presentÃ³ escrito de subsanaciÃ³n.

Mediante Auto del 30 de julio de 2021, la Magistrada sustanciadora rechazÃ³ los cargos tercero y cuarto propuestos en la demanda, pues considerÃ³ que el accionante no subsanÃ³ en debida forma su libelo. Entonces, el trÃ¡mite continuÃ³ 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 violaciÃ³n de los principios de certeza y legalidad en materia tributaria.

En consecuencia, ordenÃ³ comunicar el inicio del proceso al Presidente de la RepÃºblica, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico, al Ministerio de Justicia y del Derecho y al Departamento Nacional de PlaneaciÃ³n, de conformidad con lo dispuesto en el artÃculo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Del mismo modo, invitÃ³ al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la FederaciÃ³n Colombiana de Municipios, a la FederaciÃ³n Nacional de Departamentos, a la AsociaciÃ³n Colombiana de Ciudades Capitales (ASOCAPITALES), a la PolicÃa Nacional de Colombia y a las facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Nacional de Colombia (sede BogotÃ¡), del Rosario, de los Andes, Javeriana, Libre de Colombia (seccional BogotÃ¡), de IbaguÃ©, de NariÃ±o, 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 tÃ©rmino seÃ±alado.

Cumplidos los trÃ¡mites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la Procuradora General de la NaciÃ³n, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuaciÃ³n, se transcribe el texto de la norma acusada conforme a su publicaciÃ³n en el Diario Oficial No. 47.930 del 21 de diciembre de 2010. Se resaltan los apartes demandados:

â€œLEY 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:

(â€¦)

â€œARTÃCULO 8. Aportes voluntarios a los Fondos-cuenta territoriales. Los departamentos y municipios podrÃ¡n aportar recursos propios o recibir donaciones de particulares destinadas a propiciar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, cuando asÃ se haya previsto en el presupuesto del departamento o municipio.

â€œLos departamentos y municipios podrÃ¡n imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

â€œLos Alcaldes y Gobernadores deberÃ¡n presentar al Ministerio del Interior y de Justicia informes anuales con la ejecuciÃ³n presupuestal de los respectivos fondos-cuentas territoriales de seguridad.

â€œEl inciso segundo del presente artÃculo no estarÃ¡ sometido a la vigencia de la prÃ³rroga establecida mediante la presente ley, sino que conservaraÌ un carÃ¡cter permanente.â€

I. LA DEMANDA

El demandante considera que los apartes acusados desconocen los artÃculos 150.12 y 338 de la ConstituciÃ³n. Para justificar esta acusaciÃ³n, 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 omitiÃ³ establecer la contribuciÃ³n fiscal a la que se refiere y no seÃ±alÃ³ ningÃºn elemento que permitiera identificarla. AsÃ pues, la disposiciÃ³n acusada se limita a seÃ±alar que los departamentos y municipios pueden imponer tasas o sobretasas especiales y que el destino de estos tributos serÃ¡ el financiamiento de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana. Sin embargo, no determina de quÃ© contribuciÃ³n fiscal se trata y sÃ³lo se refiere â€œ(â€¦) a categorÃas de tributos o contribuciones cuya concreciÃ³n deja en manos de los departamentos o municipios. En otros tÃ©rminos, la norma censurada faculta a los departamentos o municipios para imponer tasas o sobretasas, pero Ã©stas no son mÃ¡s que categorÃas de tributos que nuestra ConstituciÃ³n (art. 338) ha identificado en concurrencia con otras: impuestos y contribuciones propiamente dichasâ€2.

En ese sentido, explica que la norma omite identificar el tributo que pretende crear y se limita a hacer alusiÃ³n a algunas de las categorÃas de tributos existentes. Por lo tanto, deja un amplio margen para que sean los municipios y departamentos quienes definan las tasas o sobretasas que impondrÃ¡n. De este modo, el Congreso delegÃ³ su funciÃ³n constitucional de

crear tributos a las autoridades territoriales, las cuales carecen de soberanÃa fiscal, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Sostiene que la creaciÃ³n de tributos por parte de entidades territoriales debe estar autorizada por una ley previa que haya creado un tributo territorial especÃfico y no que refiera en abstracto a una categorÃa o clase de tributo. En efecto, la competencia de las entidades territoriales en materia tributaria estÃ¡ subordinada a una habilitaciÃ³n legal porque su funciÃ³n de imponer tributos debe ejercerse de conformidad con la ConstituciÃ³n y la ley (concretamente, los artÃculos 300.4 y 313.4 de la ConstituciÃ³n).

Es por esta razÃ³n que la alusiÃ³n que hace la norma cuestionada a las tasas o sobretasas no satisface la exigencia del artÃculo 150.12 constitucional, consistente en que sea el Congreso de la RepÃºblica quien establezca las contribuciones fiscales. En particular, sostiene que â€œ(â€¦) las categorÃas de tasas, impuestos, contribuciones, incluidas sus sucedÃ¡neas, ya estÃ¡n establecidas en la ConstituciÃ³n (art. 338) y, dado su grado de generalidad y abstracciÃ³n, la sola menciÃ³n que de ellas se hace en el acto censurado se opone a la exigencia de que, en aras de la seguridad jurÃdica y la certeza tributaria, sea el Congreso el que cree o establezca un determinado tributo y no una categorÃa o clase tributo de los que ya estÃ¡n establecidos en la ConstituciÃ³nâ€3.

AdemÃ¡s, en cuanto a la autorizaciÃ³n para crear sobretasas, considera que â€œ(â€¦) la carencia de identidad como tributo es mÃ¡s acentuada porque, ademÃ¡s de participar de la naturaleza de las tasas, en cuanto gÃ©nero de tributo no asimilable a sus especies, para su concreciÃ³n es indispensable que se seÃ±ale la tasa o base sobre la cual recaerÃ¡, pues lo caracterÃstico de la sobretasa es que estÃ¡ asociada a un tributo o base preexistente de la cual es dependienteâ€4. No obstante, la norma acusada no define ese tributo o base preexistente sobre el cual recaerÃ¡ 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 artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n 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 definiciÃ³n y defiere por completo la fijaciÃ³n del tributo a los Ã³rganos territoriales de

representaciÃ³n.

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 carÃ¡cter nacional porque su alcance transciende la esfera local. Por el contrario, el Legislador no tiene competencia para definir todos los elementos de los tributos territoriales porque su Ã¡mbito de aplicaciÃ³n 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 obligaciÃ³n imponible a los administrados.

El demandante explica que el texto del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define en concreto cuÃ¡l es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. Entonces â€œ(â€¦) los municipios podrÃ¡n crear las tasas o sobretasas especiales que a bien tengan, sin mayores restricciones ni pautas (porque asÃ lo autorizÃ³ la norma demandada) y no las tasas o sobretasas que haya definido el legislador, todo lo cual significa que el Congreso, en realidad, no estableciÃ³ un tributo, sino que depositÃ³ esta funciÃ³n, que le es propia, en las autoridades territorialesâ€5.

A su juicio, la facultad prevista en la norma contraviene el artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n que le impone al Legislador la obligaciÃ³n de establecer el hecho gravable del tributo. Esto ocurre porque se limitÃ³ a seÃ±alar el destino de los recursos a recaudar, sin fijar ninguno de sus elementos. Asimismo, sostiene que, en aplicaciÃ³n del principio de primacÃa 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 â€œ(â€¦) la identidad y existencia misma del tributo la que tenga que suponerse porque una interpretaciÃ³n con tal alcance es contraria al principio de certeza tributaria que, como derivaciÃ³n del principio de legalidad tributaria (artÃculos 150-12 y 338 de la ConstituciÃ³n), exige claridad y precisiÃ³n en los elementos del tributo (â€¦)â€6.

En sÃntesis, expone que es inadmisible que el Legislador cree tributos sin contenido, sin elementos y sin identidad. Una disposiciÃ³n en este sentido riÃ±e con los principios de legalidad y certeza tributaria contenidos en los artÃculos 150.12 y 338 de la ConstituciÃ³n que exigen que, cuando el Legislador decida establecer un tributo, Ã©ste tenga identidad y

que sus elementos sean claros y precisos.

Por las razones expuestas, solicita a la Corte declarar inexequible el inciso 2Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010. AdemÃ¡s, explica que el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo tambiÃ©n debe ser declarado inexequible porque es accesorio al inciso 2Âº, en la medida en que seÃ±ala su vigencia. En ese sentido, considera que, por tratarse de una norma accesoria al inciso 2Âº, depende de Ã©sta y debe correr su misma suerte.

I. INTERVENCIONES7

1. Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico

El Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico8 solicita a la Corte declarar EXEQUIBLES las disposiciones demandadas. Lo anterior, porque a juicio de ese Ministerio, las normas acusadas no vulneran los artÃculos 150.12 y 338 de la Carta PolÃtica y son conformes a los principios de certeza y legalidad tributaria.

Explica que en la Sentencia C-891 de 20129, la Corte Constitucional estudiÃ³ una demanda contra el inciso 4Âº del mismo artÃculo que es objeto de censura en esta oportunidad. En la decisiÃ³n referida, la demanda cuestionaba la constitucionalidad del contenido normativo que facultaba al Ministerio del Interior y de Justicia para reglamentar â€œel carÃ¡cter de los sujetos pasivos y la base impositivaâ€ 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 decisiÃ³n este Tribunal declarÃ³ inexequible el inciso 4Âº, sus consideraciones presentan cuatro argumentos que demuestran que el segundo inciso del artÃculo 8Âº demandado no vulnera el principio de legalidad tributaria, a saber:

En primer lugar, de conformidad con el artÃculo 338 superior, solamente las corporaciones de representaciÃ³n popular pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. En ese sentido, la ConstituciÃ³n 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 â€œ(â€¦) de una doble manera: de un lado, es rÃgido al exigir a los cuerpos colegiados la determinaciÃ³n de los elementos del tributo, sin que esa facultad

pueda atribuirse a una autoridad ejecutiva (CP, art. 338); pero tambiÃ©n es flexible, puesto que los principios de descentralizaciÃ³n y autonomÃa territorial admiten que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar tales elementosâ€10.

En segundo lugar, respecto de los impuestos de carÃ¡cter territorial, el Legislador puede autorizar su creaciÃ³n bajo una de dos hipÃ³tesis: (i) cuando la propia ley agota los elementos del tributo, en cuyo caso las entidades territoriales tienen la suficiente autonomÃa para decidir si adoptan o no el impuesto, y (ii) a travÃ©s de una ley de autorizaciones, que permite que sean las corporaciones de representaciÃ³n popular en el Ã¡mbito territorial las que desarrollen el tributo autorizado por la ley.

En ese sentido, la Sentencia C-891 de 2012 dispuso que â€œ[l]as tasas o sobretasas establecidas en el artÃculo [8Âº de la Ley 1421 de 2010] corresponden a la segunda categorÃa, es decir, a un tributo creado por una ley habilitante, donde serÃ¡n las correspondientes corporaciones de representaciÃ³n popular, en el Ã¡mbito territorial, las encargadas de desarrollar sus elementosâ€. A juicio del Ministerio de Hacienda, la afirmaciÃ³n contenida en esa decisiÃ³n demuestra que es constitucionalmente vÃ¡lido que, tal y como ocurriÃ³ en este caso, la ley que crea o autoriza la creaciÃ³n 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 artÃculos 338, 313.4, y 300.4 de la ConstituciÃ³n, estarÃan obligados a determinar, de manera clara y suficiente, los elementos estructurales del tributo, a fin de garantizar la seguridad jurÃdica y la eficacia en el recaudo.

En tercer lugar, afirma que, segÃºn el artÃculo 287 superior, las entidades territoriales gozan de autonomÃa para la gestiÃ³n de sus intereses, dentro de los lÃmites de la ConstituciÃ³n y la ley. Esa capacidad se puede manifestar, entre otras, a travÃ©s de su autonomÃa 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 Ã¡mbito territorial supone la determinaciÃ³n de los elementos de los tributos por parte de los Ã³rganos de representaciÃ³n popular. En desarrollo del principio de autonomÃa, corresponde a las asambleas y concejos determinar directamente y de manera clara todos los elementos de la obligaciÃ³n tributaria.

En cuarto lugar, en esa misma providencia, la Corte Constitucional precisÃ³ que el artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 â€œ(â€¦) crea unas tasas y sobretasas y autoriza a las entidades territoriales para su imposiciÃ³n y reglamentaciÃ³n, por lo cual serÃ¡n Ã©stas las que tendrÃ¡n que establecer sus demÃ¡s elementos, pues no se puede desconocer la competencia de las asambleas departamentales y los concejos municipales para la determinaciÃ³n de los elementos de los tributos territorialesâ€. Esa decisiÃ³n dijo que â€œ(â€¦) las tasas o sobretasas especiales deberÃ¡n ser impuestas por los departamentos y municipiosâ€ y, por esa razÃ³n, no podÃan 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 artÃculo 8Âº (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 mÃnimos para proponer un juicio abstracto de constitucionalidad. En concreto, seÃ±ala que â€œlos cargos formulados en la demanda no implican la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadasâ€12.

En cuanto al cargo por violaciÃ³n del artÃculo 150.12, indicÃ³ que Ã©ste se sustenta en una interpretaciÃ³n 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 artÃculo 338 superior establece la competencia de las entidades territoriales para que, a travÃ©s de sus Ã³rganos de representaciÃ³n 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 descentralizaciÃ³n y autonomÃa, 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 â€œ(â€¦) implicarÃa hacer nugatorias las atribuciones que constitucionalmente se les confiriÃ³ a los departamentos y a los municipios en materia tributariaâ€13.

De otra parte, en relaciÃ³n con el cargo por violaciÃ³n del artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n, la entidad argumenta que el actor incurre en un error porque la norma establece que los departamentos y municipios podrÃ¡n 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 â€œ(â€¦) lo que es de reserva del legislador en materia de tributaciÃ³n territorial es exclusivamente la potestad de crear o autorizar impuestos, pero que los elementos de los mismos bien puede dejarlos a las Asambleas o Concejosâ€15. Por esa razÃ³n, considera que la jurisprudencia constitucional desvirtÃºa la vulneraciÃ³n de los principios de â€œlegalidad, tipicidad y taxatividadâ€ y, por lo tanto, sus argumentos corresponden a su visiÃ³n 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 armonÃa con la ConstituciÃ³n PolÃ-tica y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En concreto, describe la jurisprudencia en la que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la tensiÃ³n que existe entre los principios de unidad nacional y de autonomÃa 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 creaciÃ³n. Esta exigencia varÃa dependiendo del tributo del que se trate, asÃ: (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 destinaciÃ³n, y (iii) no se ha fijado una regla particular para la creaciÃ³n de tasas y sobretasas. Por esa razÃ³n, se debe concluir que el Legislador actÃºa en el margen de libre configuraciÃ³n si respeta la autonomÃa territorial.

Posteriormente, se refiere al principio de legalidad en materia tributaria. Sostiene que, de acuerdo con el artÃculo 338 superior, este principio faculta a las entidades territoriales para establecer un tributo en el marco de la ConstituciÃ³n y la ley. En ese sentido, estima que los apartes acusados no transgreden el principio de legalidad, por cuanto: (i) se trata de una autorizaciÃ³n general a las entidades territoriales para adoptar â€œla tasa o sobretasa de

seguridad, con el objeto de fortalecer el fondo cuenta territorial de seguridadâ€17, y (ii) las corporaciones pÃºblicas territoriales estÃ¡n facultadas constitucionalmente para definir los elementos de tributo de carÃ¡cter territorial, en estricto cumplimiento de los principios de representaciÃ³n y predeterminaciÃ³n de los tributos. Por lo tanto, â€œ(â€¦) dada la naturaleza del tributo, los reproches que se puedan realizar sobre la precisiÃ³n 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 serÃ¡ totalmente definidoâ€18.

De otra parte, sostiene que es razonable que el Legislador tenga en cuenta la facultad que tienen las entidades territoriales para decidir â€œ(â€¦) cuÃ¡l 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 ciudadanaâ€. Esta libertad cobra especial relevancia si se tienen en cuenta cuÃ¡les 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 â€“ 2022) y 2063 de 2020, el Congreso autorizÃ³ 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 polÃtica carcelaria. Por esa razÃ³n, en la actualidad, los fondos que se recaudan estÃ¡n 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 ciudadanÃa, tanto para quienes se benefician de las polÃticas de seguridad, como para aquellas personas sometidas a prisiÃ³n preventiva.

Por Ãºltimo, 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 (artÃculo 44 de la Ley 99 de 1993) y a la sobretasa bomberil (artÃculo 37 de la Ley 1575 de 2012). En concreto, afirma que, en el marco de su libre configuraciÃ³n, 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. FederaciÃ³n Colombiana de Municipios

La FederaciÃ³n Colombiana de Municipios19 solicita a la Corte declarar EXEQUIBLES las disposiciones demandadas. Considera que los apartes censurados no desconocen los artÃculos 150.12 y 338 de la ConstituciÃ³n.

Para sostener su posiciÃ³n, transcribe: (i) una sentencia del Consejo de Estado20, en la que la SecciÃ³n Cuarta sostuvo que los concejos municipales estÃ¡n facultados para determinar los elementos del impuesto sobre telÃ©grafos y telÃ©fonos urbanos porque, segÃºn el artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n, 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 analizÃ³ el alcance del artÃculo 338 superior y aclarÃ³ que le estÃ¡ reservado al Legislador crear o autorizar impuestos y que sus elementos pueden ser definidos por las asambleas departamentales y los concejos distritales.

1. FederaciÃ³n Nacional de Departamentos

La FederaciÃ³n Nacional de Departamentos23 solicita a esta CorporaciÃ³n declarar EXEQUIBLES las expresiones demandadas. Esa agremiaciÃ³n explica que la norma consagra un tributo creado por una norma habilitante. Por esa razÃ³n, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son los entes territoriales, en ejercicio del principio de autonomÃa, los llamados a desarrollar los elementos de la obligaciÃ³n tributaria.

Esta postura se funda dos razones: (i) el artÃculo 287 de la Carta PolÃtica le confiriÃ³ a los entes territoriales la autonomÃa para la gestiÃ³n de sus intereses, lo cual incluye la autonomÃa fiscal; (ii) el Legislador no estÃ¡ obligado a definir la totalidad de los elementos de la obligaciÃ³n 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 RepÃºblica de determinar la obligaciÃ³n tributaria y segunda, debido a que autorizan la creaciÃ³n de tributos sin incluir el contenido mÃnimo necesario para â€œsuperar el umbral de certeza tributariaâ€ requerido por la ConstituciÃ³n, pues prevÃ©n un tributo con un grado de indefiniciÃ³n que resulta insuperable.

De manera preliminar, indica que la Corte profiriÃ³ dos sentencias en las que se pronunciÃ³ sobre demandas dirigidas contra el artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010, pero no se configura el fenÃ³meno de cosa juzgada. Primero, en la Sentencia C-891 de 201226 este Tribunal se pronunciÃ³ Ãºnicamente sobre el inciso 4Âº del parÃ¡grafo del artÃculo 8Âº (lo declarÃ³ inexequible), y el objeto de esta demanda se refiere a los incisos 2Âº del artÃculo 8Âº y 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo. AsÃ pues, no hay identidad en el objeto y, por esa razÃ³n, no puede existir cosa juzgada constitucional. Segundo, en la Sentencia C-045 de 201827 el demandante solicitÃ³ declarar la inexequibilidad del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 y alegÃ³ la violaciÃ³n del principio de legalidad tributaria. Sin embargo, se tratÃ³ de una decisiÃ³n inhibitoria porque la demanda no cumpliÃ³ con los requisitos para formular un cargo de inconstitucionalidad. Por lo tanto, no existiÃ³ un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma ni operÃ³ el fenÃ³meno de cosa juzgada.

En relaciÃ³n con el primer cargo formulado, el ICDT sostiene que la facultad prevista en la norma excede el Ã¡mbito de la autonomÃa tributaria que la ConstituciÃ³n consagra a favor de las entidades territoriales. En concreto, explica que el marco de distribuciÃ³n de competencias tributarias de la Carta PolÃtica 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 artÃculo 150.12 le otorgÃ³ exclusivamente al Legislador. Las normas acusadas no fijan ningÃºn elemento esencial de la obligaciÃ³n tributaria, ni escogen un tipo o especie tributaria concreta. De este modo, la norma desplaza la potestad tributaria en su manifestaciÃ³n mÃ¡s bÃ¡sica (establecer nuevas especies tributarias) a entes distintos al que el Constituyente escogiÃ³ para el efecto.

Para sostener esta premisa, el interviniente hace un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre los lÃmites de la autonomÃa 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 lÃnea jurisprudencial se resume en lo siguiente: (i) los entes territoriales no cuentan con soberanÃa fiscal, pues la potestad tributaria plena es exclusiva del Congreso, debido a que el principio de unidad nacional requiere que la autonomÃa territorial estÃ© condicionada al cumplimiento de la ConstituciÃ³n y de las facultades que Ã©sta expresamente asigna al Legislador; (ii) aunque el Congreso no tiene que fijar directamente todos los elementos de la obligaciÃ³n tributaria en una ley habilitante, sÃ debe definir, como mÃnimo, un elemento de la esencia del tributo, que es el hecho generador.

En el caso de las normas demandadas, el Legislador omitiÃ³ definir el tributo (se refiriÃ³ a Ã©l simplemente como â€œsobretasa o tasaâ€) y su hecho generador. En efecto, el hecho generador no es determinable porque es imposible identificar un servicio especÃfico prestado por un sujeto activo. Lo anterior implica el desconocimiento de los principios de unidad nacional y seguridad jurÃdica, pues cada ente territorial podrÃa establecer gravÃ¡menes de distinto gÃ©nero (algunas tasas, otros sobretasas), con distintos hechos generadores, sujetos pasivos, bases gravables y tarifas, sin lÃmite alguno.

De otra parte, en relaciÃ³n con las sobretasas, resalta que la norma demandada tampoco identifica el tributo sobre el cual se autorizarÃa 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 mÃnimo de precisiÃ³n requerido cuÃ¡l 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 Ã©stas se incluya el mÃnimo contenido necesario para cumplir con el principio de certeza tributaria consagrado en la ConstituciÃ³n. Esto supone un grado de indefiniciÃ³n respecto de la obligaciÃ³n tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomÃa de los entes territoriales.

El ICDT considera que las normas acusadas violan el principio de certeza de contenido de la obligaciÃ³n tributaria exigido por el artÃculo 338 superior. En otras palabras, la norma acusada alcanza tal grado de indeterminaciÃ³n, que somete a los contribuyentes a

inseguridad jurÃdica. La Corte Constitucional se ha referido al principio de predeterminaciÃ³n del tributo, como expresiÃ³n del principio de legalidad. En virtud de este postulado, los sujetos regulatorios deben conocer de antemano cuÃ¡les situaciones o conductas serÃ¡n objeto del imperio tributario del Estado. Esta postura ha sido plasmada en la Sentencia C-278 de 201933. A partir del principio de predeterminaciÃ³n del tributo, el ICDT considera que las normas demandadas solamente nombran categorÃas genÃ©ricas de tributos, sin mencionar si es posible su coexistencia o si son mutuamente excluyentes o cuÃ¡ntos tributos de cada gÃ©nero puede establecer un ente territorial. Lo anterior se ve agravado por el hecho de que los elementos de la obligaciÃ³n tributaria tampoco son determinables, pues las normas acusadas no reÃºnen los elementos mÃnimos que permitan precisarlos a travÃ©s de un ejercicio hermenÃ©utico razonable.

Por Ãºltimo, considera que el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del artÃculo 8Âº Ãºnicamente establece una regla de vigencia respecto a la autorizaciÃ³n tributaria que es objeto de demanda (establece que su vigencia es de carÃ¡cter permanente). El Instituto coincide con el demandante en seÃ±alar que la declaratoria de inexequibilidad del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº debe tener como consecuencia necesaria la inexequibilidad del inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo. En concreto, si se declarase la inexequibilidad del inciso 2Âº y se mantuviese en el ordenamiento jurÃdico este Ãºltimo inciso del parÃ¡grafo, la norma serÃa inaplicable por sustracciÃ³n 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 seÃ±ala que se pronunciarÃ¡ conjuntamente respecto de los dos cargos que esta CorporaciÃ³n admitiÃ³, dada la similitud de los argumentos propuestos. En segundo lugar, indica que la fÃ³rmula de RepÃºblica unitaria implica que el Congreso es el titular del poder tributario y, en consecuencia, el Ãºnico Ã³rgano facultado para crear, modificar o eliminar tributos como expresiÃ³n del principio de representaciÃ³n popular y legalidad tributaria. AsÃ, las asambleas y concejos sÃ³lo ejercen su poder tributario, previa intervenciÃ³n 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 refiriÃ³ ese centro de estudios, el Legislador debe fijar, como mÃnimo, 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 posiciÃ³n mayoritaria y mÃ¡s reciente exige la definiciÃ³n del hecho generador por parte del Legislador.

La Universidad del Rosario considera que la norma acusada es inexequible, por cuanto: (i) no fija el hecho generador del tributo, entendido como la conducta o acciÃ³n que genera el nacimiento de la obligaciÃ³n; y (ii) simplemente autoriza a los entes territoriales a crear tasas o contribuciones para la financiaciÃ³n de los fondo-cuentas territoriales. Todo lo anterior supone para la interviniente la vulneraciÃ³n 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 CorporaciÃ³n ha establecido que la definiciÃ³n de la tipologÃa puede corresponderles a las entidades territoriales, en virtud del principio de autonomÃa que las cobija.

1. Universidad Libre de Colombia (sede BogotÃ¡)

La Universidad Libre37 solicita a la Corte declarar EXEQUIBLES las disposiciones demandadas. Lo anterior porque, a su juicio, los apartes acusados no desconocen los artÃculos 150.12 y 338 de la Carta PolÃtica y son conformes a los principios de certeza y legalidad tributaria.

En primer lugar, indica que el artÃculo 287 de la ConstituciÃ³n establece que, en ciertas ocasiones, los concejos y asambleas pueden establecer tributos, previa autorizaciÃ³n del Legislador. Lo anterior, de conformidad con la Sentencia C-155 de 201638.

En segundo lugar, el artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n determinÃ³ las reglas bajo las cuales rige el principio de legalidad tributaria, el cual propende por la seguridad jurÃdica y se materializa en el principio de predeterminaciÃ³n del tributo. Este principio consiste en definir los elementos esenciales de la obligaciÃ³n tributaria y estÃ¡ Ãntimamente ligado con el de

legalidad tributaria, que implica que los tributos estÃ©n definidos de forma clara e inequÃ-voca.

Para la Universidad Libre, las normas acusadas sÃ cumplen con los elementos del tributo definidos por la Corte Constitucional en la Sentencia C-260 de 201539, por cuanto: (i) el sujeto pasivo: estÃ¡ definido en la norma. Son los usuarios o beneficiarios de la seguridad y convivencia ciudadana; (ii) la base gravable: puede determinarse â€œa travÃ©s del uso del servicioâ€ 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 autonomÃa; (iv) el hecho generador: estÃ¡ fijado en la ley. Es el beneficio del servicio de seguridad y convivencia ciudadana, y (v) el mÃ©todo de recaudo: serÃ¡ a travÃ©s de las facturas de servicios pÃºblicos, tal y como se realiza desde el aÃ±o 2018.

Finalmente, la Universidad Libre indica que, mediante Concepto 497 de 2018, la Superintendencia de Servicios PÃºblicos Domiciliarios se pronunciÃ³ sobre la norma acusada. En particular, determinÃ³ que sÃ es posible el cobro de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana con la factura de servicios pÃºblicos. AdemÃ¡s, a manera de ejemplo, la interviniente hizo referencia a la contribuciÃ³n al fondo del deporte, la cual recaudaba la Empresa de Telecomunicaciones de BogotÃ¡. Ese mecanismo de recaudo fue avalado por la SecciÃ³n Quinta del Consejo de Estado, en Sentencia del 26 de octubre de 200640.

I. CONCEPTO DE LA PROCURADURÃA GENERAL DE LA NACIÃ“N

La Procuradora General de la NaciÃ³n presentÃ³ 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 artÃculo 150.12 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, que establece que le corresponde al Congreso de la RepÃºblica 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 artÃculo 338 superior, que dispone que, en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrÃ¡n imponer contribuciones

fiscales o parafiscales. Ese artÃculo tambiÃ©n 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 artÃculos constitucionales anteriormente citados y de la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n, el Ministerio PÃºblico seÃ±ala que: (i) cuando se trata de tributos nacionales, el Congreso debe establecer todos los elementos de la obligaciÃ³n tributaria de forma clara e inequÃvoca, y (ii) para los tributos territoriales, en virtud del carÃ¡cter unitario de la RepÃºblica, el Legislador puede simplemente autorizar su creaciÃ³n. Asimismo, puede definir los elementos de la obligaciÃ³n o dejar su ordenaciÃ³n a las asambleas y a los concejos. En ambos casos, la implementaciÃ³n del tributo es potestativa de las autoridades locales, debido al principio de autonomÃa de las entidades territoriales41.

Aunado a lo anterior, hace referencia a la Sentencia C-495 de 199842. En ese pronunciamiento, la Corte determinÃ³ que cuando la ley ha autorizado tributos en cabeza de los entes territoriales, Ã©stos gozan de completa autonomÃa para hacerlos efectivos o para no aplicarlos. Entonces, en desarrollo del principio de autonomÃa de los entes territoriales consagrado en el artÃculo 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 seÃ±ora Procuradora advierte que mediante el artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010, el Legislador creÃ³ una tasa destinada a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad. El Congreso les otorgÃ³ a las entidades territoriales la potestad de adoptar o prescindir de esta tasa, al tiempo que las autorizÃ³ para desarrollar los elementos de la obligaciÃ³n tributaria. Considera la jefe del Ministerio PÃºblico que la norma demandada se creÃ³ en aplicaciÃ³n de los parÃ¡metros del artÃculo 338 superior, es decir, garantizando la autonomÃa de los entes territoriales, al permitir a los concejos y asambleas fijar los elementos del tributo43.

En cuarto lugar, trae a colaciÃ³n la Sentencia C-891 de 2012. En dicha providencia, esta CorporaciÃ³n seÃ±alÃ³ que el artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 â€œcrea unas tasas y sobretasas y autoriza a las entidades territoriales para su imposiciÃ³n y reglamentaciÃ³n, por lo cual serÃ¡n estas las que tendrÃ¡n que establecer sus demÃ¡s elementos, pues no se

puede desconocer la competencia de las asambleas departamentales y los concejos municipales para la determinaciÃ³n de los elementos de los tributos territorialesâ€44.

En conclusiÃ³n, para la ProcuradurÃa existe una postura jurisprudencial incompatible con la argumentaciÃ³n 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 distribuciÃ³n de competencias tributarias definido en la Carta PolÃtica, la cual propende por optimizar el principio de autonomÃa de las entidades territoriales. Por todo lo anterior, indica que las disposiciones demandadas son acordes a la ConstituciÃ³n.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. En virtud de lo dispuesto en el artÃculo 241, numeral 4Â° de la Carta PolÃtica, la Corte es competente para conocer de dos apartados normativos contenidos en el artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 â€œpor 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 2006â€, pues se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley de la RepÃºblica.

Consideraciones preliminares

1. El demandante considera que los apartes acusados del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 son inconstitucionales porque, a su juicio, contradicen los artÃculos 150.12 y 338 de la ConstituciÃ³n. En particular, plantea dos cargos.

Primero, el ciudadano estima que el inciso 2Âº del artÃculo 8Âº y el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo, 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 alusiÃ³n a algunas de las categorÃas de tributos existentes. EspecÃficamente, dice que el Congreso delegÃ³ su funciÃ³n constitucional de crear tributos en las autoridades territoriales, las cuales carecen de soberanÃa fiscal de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Sostiene que la creaciÃ³n de tributos por parte de entidades territoriales debe estar autorizada por una ley previa que haya creado un tributo territorial especÃfico y no por referir en abstracto a una categorÃa o clase de tributo. Esto ocurre porque la competencia de las entidades territoriales para imponerlos debe ejercerse de conformidad con la ConstituciÃ³n y la ley (artÃculos 300.4 y 313.4 de la ConstituciÃ³n), es decir, estÃ¡ sujeta a habilitaciÃ³n 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 artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n prevÃ© 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 obligaciÃ³n imponible a los administrados.

El demandante sostiene que el texto del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define en concreto cuÃ¡l es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. En concreto, el Legislador se limitÃ³ a seÃ±alar 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 derivaciÃ³n del principio de legalidad tributaria, exige claridad y precisiÃ³n en los elementos del tributo.

Por las razones expuestas, solicita a la Corte declarar inexequible el inciso 2Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010. AdemÃ¡s, explica que el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo tambiÃ©n debe ser declarado inexequible porque es accesorio al inciso 2Âº, en la medida en que seÃ±ala su vigencia permanente. En ese sentido, considera que, por tratarse de una norma accesoria al inciso 2Âº, depende de Ã©sta y debe correr su misma suerte.

1. El Ministerio PÃºblico, el Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico, la FederaciÃ³n Nacional de Departamentos, la FederaciÃ³n Colombiana de Municipios, la AsociaciÃ³n Colombiana de Ciudades Capitales y la Universidad Libre de Colombia (sede BogotÃ¡) defienden la constitucionalidad del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº y el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo de la Ley 1421 de 2010. En particular, la mayorÃa de los intervinientes sostienen que, de acuerdo con el artÃculo 338 superior, el principio de legalidad en materia tributaria faculta a las entidades territoriales para establecer tributos en el marco de la ConstituciÃ³n y la ley. En ese sentido, los apartes acusados confieren una autorizaciÃ³n general a las entidades territoriales para adoptar la tasa o sobretasa de seguridad. Tal autorizaciÃ³n garantiza la autonomÃa de las entidades territoriales, quienes estÃ¡n facultadas constitucionalmente para definir todos los elementos de un tributo de carÃ¡cter territorial.

1. Por otra parte, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario y la Universidad del Rosario piden a la Corte declarar inexequibles las normas acusadas porque consideran que tienen tal nivel de vaguedad que no permiten determinar cuÃ¡l es el hecho generador. Esto supone un grado de indefiniciÃ³n respecto de la obligaciÃ³n tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomÃa de los entes territoriales, en quienes no se puede delegar la obligaciÃ³n del Congreso de definir el hecho generador del tributo territorial, porque Ã©ste es un elemento mÃnimo para autorizar a las entidades territoriales su creaciÃ³n. En consecuencia, seÃ±alan que se debe declarar la inexequibilidad del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº (que consagra la facultad de crear las tasas y sobretasas) y tal decisiÃ³n tiene como consecuencia necesaria la inexequibilidad del inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo que consagra su vigencia permanente.

1. Finalmente, el Ministerio del Interior le solicita a la Corte que se declare inhibida o, subsidiariamente, declare la exequibilidad de las normas. En concreto, indica que deberÃa proferirse una decisiÃ³n inhibitoria porque â€œlos cargos formulados en la demanda no implican la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadasâ€45. En concreto,

considera que: (i) el cargo por delegar una funciÃ³n exclusiva del Congreso a las entidades territoriales se sustenta en una interpretaciÃ³n subjetiva del demandante, quien desconoce que el artÃculo 338 superior establece la competencia de las entidades territoriales para fijar los elementos de los tributos a travÃ©s de sus Ã³rganos de representaciÃ³n popular; y (ii) el cargo por violaciÃ³n 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 visiÃ³n 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 acciÃ³n de inconstitucionalidad es pÃºblica, popular50 y no requiere de abogado51, el derecho polÃtico a interponer acciones pÃºblicas como la de inconstitucionalidad, no releva a los ciudadanos de observar unas cargas procesales mÃnimas que justifiquen debidamente sus pretensiones (artÃculo 40.6 de la ConstituciÃ³n). 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 mÃnimos exigibles conforme a la ley. Esto, con el propÃ³sito de lograr una racionalidad argumentativa que permita el diÃ¡logo descrito52 y la toma de decisiones de fondo por parte de esta CorporaciÃ³n53.

En ese sentido, los presupuestos mÃnimos a los que se hace referencia buscan54: (i) evitar que la presunciÃ³n de constitucionalidad que protege al ordenamiento jurÃdico se desvirtÃºe a priori, en detrimento de la labor del Legislador, mediante acusaciones infundadas, dÃ©biles o insuficientes; (ii) asegurar que este Tribunal no produzca fallos inhibitorios de manera recurrente, a travÃ©s de los cuales comprometa la eficiencia y efectividad de su gestiÃ³n; y (iii) delimitar el Ã¡mbito de competencia del juez constitucional, con el fin de evitar que adelante el control oficioso de normas cuyo control deba ejercerse por vÃa de

acciÃ³n.

1. El artÃculo 2Â° del Decreto 2067 de 1991 fija los requisitos mÃnimos de procedibilidad de las demandas de inconstitucionalidad y exige que los ciudadanos (i) seÃ±alen las disposiciones legales contra las que se dirige la acusaciÃ³n; (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 CorporaciÃ³n ha precisado que las razones presentadas por el demandante en el concepto de la violaciÃ³n deben ser conducentes para hacer posible el diÃ¡logo constitucional mencionado. Ello supone el deber para los ciudadanos de â€œ(â€¦) formular por lo menos un cargo concreto, especÃfico y directo de inconstitucionalidad contra la norma acusada, que le permita al juez establecer si en realidad existe un verdadero problema de Ãndole constitucional y, por tanto, una oposiciÃ³n objetiva y verificable entre el contenido literal de la ley y la Carta PolÃticaâ€55.

1. En particular, la jurisprudencia de la Corte56 determina que el concepto de la violaciÃ³n requiere que los argumentos de inconstitucionalidad contra las normas acusadas sean: (i) claros, esto es, que exista un hilo conductor en la argumentaciÃ³n que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones que la sustentan; (ii) ciertos, es decir, que recaigan sobre una proposiciÃ³n jurÃdica real y existente; (iii) especÃficos, en la medida en que se precise la manera como la norma acusada vulnera un precepto de la Carta, con argumentos de oposiciÃ³n entre el contenido de la ley y el texto de la ConstituciÃ³n PolÃtica, objetivos y verificables; (iv) pertinentes, lo cual implica que sean de naturaleza constitucional y no legales, doctrinarios y/o fundados en la aplicaciÃ³n prÃ¡ctica 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 mÃnima sobre la constitucionalidad de la disposiciÃ³n 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 violaciÃ³n.

AnÃ¡lisis de aptitud de los cargos planteados

1. El Ministerio del Interior aduce que el demandante impone su visiÃ³n 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 verificaciÃ³n del cumplimiento de los requisitos para formular un cargo por inconstitucionalidad.

A juicio de la Corte, un anÃ¡lisis 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 harÃa nugatorio el derecho de acciÃ³n del que es titular el demandante, comoquiera que el anÃ¡lisis de admisibilidad impedirÃa un pronunciamiento definitivo de la Corte Constitucional. Por esta razÃ³n, el anÃ¡lisis de aptitud que a continuaciÃ³n realiza la Corte se limita a verificar si existen cargos concretos, especÃficos y directos, que propongan un verdadero problema de Ãndole constitucional y, por lo tanto, presentan una oposiciÃ³n objetiva y verificable entre el contenido literal de las normas y la Carta PolÃtica.

1. En el primer cargo, el ciudadano indica que los apartes del artÃculo 8Âº censurados desconocen la potestad legislativa del Congreso en materia tributaria porque delegan en las entidades territoriales la creaciÃ³n 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 Ã©ste

no es determinable y no puede considerarse como una habilitaciÃ³n a las entidades territoriales, lo cual es definido con carÃ¡cter permanente.

La Sala observa que el cargo es claro, pues la argumentaciÃ³n presenta un hilo conductor lÃ³gico y coherente que permite su comprensiÃ³n; es cierto, dado que recae sobre dos proposiciones jurÃdicas reales y existentes, esto es, el inciso 2Âº del artÃculo 8Âº y el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo de la Ley 1421 de 2010, que prevÃ©n 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 tambiÃ©n es especÃfico, pues el ciudadano precisÃ³ la forma en que las disposiciones demandadas desconocen la competencia del Congreso para crear tributos, al autorizar a las corporaciones de representaciÃ³n 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 Ã©ste surge la oposiciÃ³n objetiva entre las disposiciones acusadas y el contenido del artÃculo 150.12 superior, que prevÃ© 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 mÃnima sobre la constitucionalidad de las disposiciones censuradas, debido a que, a primera vista, el hecho de delegar la regulaciÃ³n de todos los elementos de las tasas y sobretasas a las entidades territoriales, podrÃa 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 cuÃ¡l es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. AsÃ, el Legislador se limitÃ³ a seÃ±alar el destino de los recursos a recaudar y omitiÃ³ fijar todos sus elementos y, por consiguiente, es contrario a los principios de legalidad y certeza tributaria.

La segunda censura es clara, pues la argumentaciÃ³n presenta un hilo conductor lÃ³gico y coherente que permite entenderlo; es cierta porque recae sobre dos proposiciones jurÃdicas reales y existentes, esto es, el inciso 2Âº del artÃculo 8Âº y el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del

mismo artÃculo de la Ley 1421 de 2010, que prevÃ©n 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 especÃfica, pues el ciudadano precisÃ³ 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 imposiciÃ³n que no es determinable; es pertinente, porque de esta censura surge la oposiciÃ³n objetiva entre las disposiciones acusadas y el contenido del artÃculo 338 superior, que prevÃ© 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 anÃ¡lisis anterior, la Sala comprueba que el demandante edificÃ³ el concepto de violaciÃ³n de la Carta con fundamento en reproches de naturaleza constitucional, serios, objetivos y verificables, con la suficiente entidad para producir una duda mÃnima y razonable sobre la constitucionalidad de las normas acusadas. En consecuencia, son aptos para generar un pronunciamiento de fondo por parte de esta CorporaciÃ³n, por lo que procederÃ¡ 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 estudiÃ³ demandas en las que se cuestionaba la constitucionalidad de apartes del artÃculo 8Âº 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 CrÃ©dito PÃºblico fundÃ³ su argumentaciÃ³n en la Sentencia C-891 de 2012, con el fin de demostrar que las normas acusadas no vulneran los artÃculos 150.12 y 338 de la Carta PolÃtica y que son conformes a los principios de certeza y legalidad tributaria. Por esa razÃ³n, la Sala analizarÃ¡ si respecto de los cargos admitidos ha operado el fenÃ³meno de la cosa juzgada constitucional.

1. De conformidad con el artÃculo 243 de la ConstituciÃ³n â€œ(â€¦) ninguna autoridad podrÃ¡ reproducir el contenido material del acto jurÃdico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontaciÃ³n entre la norma ordinaria y la ConstituciÃ³nâ€. Por lo tanto, las sentencias de control abstracto proferidas por la Corte hacen trÃ¡nsito a cosa juzgada constitucional.

En el mismo sentido, los artÃculos 46 y 48 de la Ley 270 de 1996 y el artÃculo 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 CorporaciÃ³n 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 parÃ¡metros: (i) que se proponga estudiar el mismo contenido normativo de una proposiciÃ³n jurÃdica 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 patrÃ³n normativo de control58.

A continuaciÃ³n, la Sala pasa a analizar si se configura el fenÃ³meno 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 declarÃ³ la inexequibilidad del inciso 4Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 â€œpor 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 2006â€. 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 2Âº de la misma norma. En esa ocasiÃ³n, los cargos aludÃan a la vulneraciÃ³n del artÃculo 338 de la

ConstituciÃ³n PolÃtica y del principio de legalidad en materia tributaria, por delegar en una autoridad administrativa la facultad de determinar los elementos de un tributo cuya imposiciÃ³n asignaba a las entidades territoriales.

La Sala Plena se refiriÃ³ a los lÃmites de la facultad reglamentaria del ejecutivo en materia tributaria y a la autonomÃa fiscal de las entidades territoriales. Al analizar el inciso 4Âº, acusado concluyÃ³ que la norma debÃa declararse inexequible: porque desconocÃa (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 autonomÃa 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 permitÃa 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 estudiÃ³ la demanda presentada por un ciudadano contra el inciso 2Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010. A pesar de que el accionante afirmaba que el Legislador omitiÃ³ 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. AdemÃ¡s, los cargos se basaban en suponer que las tasas y sobretasas estaban destinadas exclusivamente a financiar a la fuerza pÃºblica. Ante la falta de certeza y de claridad de los cargos (estaban fundados en argumentos circulares), la Sala Plena se declarÃ³ inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº acusado.

1. Del recuento realizado, es evidente que en esta oportunidad las censuras que fueron objeto de admisiÃ³n, relacionadas con la supuesta violaciÃ³n de los lÃmites a la libertad de configuraciÃ³n 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 pronunciÃ³ sobre la constitucionalidad del inciso 4Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 y declarÃ³ su inexequibilidad, y (ii) a pesar de que pueden asimilarse a

un argumento planteado por el demandante en la Sentencia C-045 de 2018, en esa decisiÃ³n la Corte se inhibiÃ³ para proferir un fallo de fondo y, por lo tanto, no se pronunciÃ³ sobre la constitucionalidad del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº. AsÃ pues, es claro para la Corte que no se configura el fenÃ³meno de la cosa juzgada constitucional que impida adelantar el juicio de constitucionalidad propuesto.

Planteamiento de los problemas jurÃdicos a resolver

1. La demanda que conoce la Corte en esta oportunidad cuestiona la constitucionalidad del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº y del inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo de la Ley 1421 de 2010, por la supuesta vulneraciÃ³n de los artÃculos 150.12 y 338 de la ConstituciÃ³n. EspecÃficamente, de la competencia del Congreso para crear tributos, de los principios de legalidad y certeza tributaria y su relaciÃ³n con la autonomÃa fiscal de las entidades territoriales.

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

Â¿La habilitaciÃ³n a los entes territoriales para crear tasas o sobretasas para la financiaciÃ³n 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 autonomÃa fiscal de las entidades territoriales?

Â¿La autorizaciÃ³n general a los entes territoriales para crear tasas o sobretasas para la financiaciÃ³n 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 soluciÃ³n a la cuestiÃ³n planteada, la Sala: (i) harÃ¡ una breve referencia a la tributaciÃ³n en el derecho colombiano; (ii) reiterarÃ¡ la jurisprudencia de la Corte sobre los principios de certeza y legalidad del tributo; (iii) aludirÃ¡ a la competencia concurrente entre

el Congreso de la RepÃºblica y las asambleas departamentales y los concejos municipales para crear tributos; (iv) se referirÃ¡ a los fondo-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, como fuente de financiaciÃ³n de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y (v) realizarÃ¡ el anÃ¡lisis de constitucionalidad de las normas acusadas.

La tributaciÃ³n en el derecho colombiano. Naturaleza jurÃdica del tributo61

1. El concepto de tributo constituye el eje fundamental del anÃ¡lisis de constitucionalidad de las normas acusadas. Para Fernando SAINZ DE BUJANDA el tributo es: â€œ(â€¦) una obligaciÃ³n de realizar una prestaciÃ³n pecuniaria a favor de un ente pÃºblico para subvenir a las necesidades de Ã©ste, que la ley hace nacer directamente de la realizaciÃ³n de ciertos hechos que ella misma estableceâ€62.

1. No existe en la ConstituciÃ³n una definiciÃ³n precisa del concepto de tributo, al que en ocasiones se denomina de manera general contribuciÃ³n, impuesto, entre otras. Es asÃ como el artÃculo 338 de la Carta establece que â€œ[e]n tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrÃ¡n 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.â€

El artÃculo 150, numeral 12, del texto superior consagrÃ³ como funciÃ³n del Congreso de la RepÃºblica la de â€œ[e]stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.â€

Ante la amplitud de la ConstituciÃ³n al referirse al concepto de tributo, Ã©ste ha sido decantado por esta CorporaciÃ³n en el sentido de que tiene â€œ(â€¦) un alcance genÃ©rico y hace referencia a todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la NaciÃ³n -tributarios y no tributarios-. Incluye pues, impuestos, tasas y contribuciones como parece corresponder al sentido natural y obvio de la norma.â€63 AsÃ las cosas, para la Corte el concepto de tributo

contenido en la ConstituciÃ³n hace referencia al gÃ©nero. Ã‰ste define de manera amplia las cargas impositivas, pues comprende los impuestos, tasas y contribuciones.

1. En conclusiÃ³n, el concepto de tributo contenido en la ConstituciÃ³n y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte: (i) tiene un sentido amplio y genÃ©rico, pues en su definiciÃ³n estÃ¡n contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso pÃºblico destinado al financiamiento del Estado para la satisfacciÃ³n de las necesidades, a travÃ©s del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestaciÃ³n del principio de representaciÃ³n popular y de la â€œpotestad tributariaâ€ derivada del â€œpoder de imperioâ€, y (iv) su naturaleza es coactiva.

Clases de tributos

1. Los tributos generalmente se clasifican en: impuestos, tasas y contribuciones especiales. A continuaciÃ³n, la Sala harÃ¡ una breve reseÃ±a de cada uno de ellos.

Impuestos

1. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 20 de mayo de 1966, seÃ±alÃ³ que el impuesto es â€œ(â€¦) una prestaciÃ³n pecuniaria que debe erogar el contribuyente sin ninguna contraprestaciÃ³n y que se cubre por el solo hecho de pertenecer a la comunidadâ€64.

AdemÃ¡s, en la Sentencia C-040 de 199365, la Corte Constitucional estableciÃ³ que los impuestos se caracterizan por los siguientes elementos bÃ¡sicos:

– Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano; no a un grupo social, profesional o econÃ³mico determinado.

– No guardan relaciÃ³n directa e inmediata con un beneficio que perciba el contribuyente.

– Una vez pagado, el Estado dispone de Ã©l de conformidad con criterios y prioridades distintos a los del contribuyente.

– Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicciÃ³n coactiva.

– Aunque tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, ello no tiene relaciÃ³n con la regulaciÃ³n 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 pÃºblico especÃfico, sino a las arcas generales con el fin de atender todos los servicios que sean necesarios.

1. En conclusiÃ³n, los impuestos configuran una categorÃa de tributo y se caracterizan por: (i) ser una prestaciÃ³n de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposiciÃ³n en cabeza del Estado ejercido a travÃ©s de su establecimiento legal; (ii) el hecho generador que los sustenta puede reflejar la capacidad econÃ³mica del contribuyente o la utilizaciÃ³n o consumo de un bien; (iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; (iv) no incorporan una prestaciÃ³n 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 prestaciÃ³n econÃ³mica a favor del Estado. De acuerdo con la jurisprudencia de esta CorporaciÃ³n las tasas se definen como:

â€œ(â€¦) aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sÃ³lo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio pÃºblico correspondiente. Es decir, se trata de una recuperaciÃ³n total o parcial de los costos que genera la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico; se autofinancia este servicio mediante una remuneraciÃ³n que se paga a la entidad administrativa que lo presta.

Toda tasa implica una erogaciÃ³n al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razÃ³n suficiente: Por la prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico especÃfico. El fin que persigue la tasa es la financiaciÃ³n del servicio pÃºblico que se presta.

La tasa es una retribuciÃ³n equitativa por un gasto pÃºblico que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a Ã©l.â€67

1. AsÃ pues, de las nociones jurisprudenciales que se han elaborado alrededor del concepto de las tasas, Ã©stas se pueden definir como aquellos ingresos tributarios que se establecen en la ley o con fundamento en ella, a travÃ©s de los cuales el ciudadano contribuye a la recuperaciÃ³n total o parcial de los costos que le representa al Estado prestar una actividad, un bien o servicio pÃºblico, bien sea de manera directa o indirecta, esta Ãºltima en el caso de particulares que presten servicios pÃºblicos. Por su propia naturaleza, esta erogaciÃ³n econÃ³mica es impuesta unilateralmente por el Estado como retribuciÃ³n equitativa de un gasto pÃºblico que, no obstante ser indispensable para el contribuyente, tan sÃ³lo se origina a partir de su solicitud.

1. De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte68, las tasas ostentan las siguientes caracterÃ-sticas: (i) la prestaciÃ³n econÃ³mica necesariamente tiene que originarse en una imposiciÃ³n legal; (ii) nace como recuperaciÃ³n total o parcial de los costos que le representa al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio pÃºblico; (iii) la retribuciÃ³n pagada por el contribuyente guarda relaciÃ³n directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, asÃ lo reconoce el artÃculo 338 superior al disponer que â€œ[l]a ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperaciÃ³n de los costos de los servicios que les prestenâ€; (iv) los valores que se establezcan como obligaciÃ³n tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilizaciÃ³n de ese bien o servicio; (v) aun cuando su pago resulta

indispensable para garantizar el acceso a actividades de interÃ©s pÃºblico o general, su reconocimiento tan sÃ³lo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuaciÃ³n 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. AsÃ las cosas, las tasas se diferencian de los impuestos en los siguientes aspectos: (i) el hecho generador se basa en la efectiva prestaciÃ³n de un servicio pÃºblico o la utilizaciÃ³n privativa o aprovechamiento especial del dominio pÃºblico que se traduce en un beneficio particular del sujeto pasivo, y (ii) tienen naturaleza retributiva, pues buscan compensar un gasto pÃºblico del Estado para prestar un servicio pÃºblico.

Contribuciones especiales

1. Para esta CorporaciÃ³n71, las contribuciones especiales tienen como fundamento â€œ(â€¦) la compensaciÃ³n que le cabe a la persona por el beneficio directo que ella reporta como consecuencia de un servicio u obra que la entidad pÃºblica presta, realiza o ejecuta. Correlativamente, el sistema y el mÃ©todo para definir la tarifa de cada una de estas dos especies tributarias es diferente y debe, en todo caso, ajustarse y consultar su naturaleza especÃfica.â€72.

1. El rasgo caracterÃstico de las contribuciones especiales radica en la produccciÃ³n de beneficios particulares en bienes o actividades econÃ³micas del contribuyente, ocasionada por la ejecuciÃ³n del gasto pÃºblico. En otras palabras, se trata de una especie de compensaciÃ³n por los beneficios recibidos, causados por inversiones pÃºblicas 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.

Los principios de certeza y legalidad tributaria73

1. La reserva legal en materia tributaria y la correlativa exigencia de legitimidad democrÃ¡tica para las normas de Ãndole fiscal, es una de las caracterÃsticas definitorias del Estado constitucional. En efecto, el proyecto polÃtico liberal que lo precediÃ³ tuvo como una de sus bases, en particular para el caso estadounidense, el principio de no taxation without representation, dirigido a imponer como condiciÃ³n para la validez de la obligaciÃ³n tributaria la existencia de un procedimiento democrÃ¡tico participativo y la concurrencia de los sujetos destinatarios de los impuestos en el proceso de formulaciÃ³n normativa.

A partir de esta premisa, la ConstituciÃ³n establece reglas precisas que confieren al Congreso la competencia amplia, exclusiva y general para definir los impuestos. AsÃ, su artÃculo 150.12 confiere a la rama legislativa la funciÃ³n de establecer las contribuciones fiscales y excepcionalmente, las de carÃ¡cter parafiscal. En el mismo sentido, el artÃculo 338 precisa las reglas que gobiernan el principio de legalidad tributaria, asÃ: (i) salvo en los casos en que concurran estados de excepciÃ³n74, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrÃ¡n imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Con todo, debe tenerse en cuenta tambiÃ©n que, conforme a los artÃculos 300.4 y 313.4, las entidades territoriales ejercen su potestad tributaria dentro del marco fijado por la ConstituciÃ³n y la ley75; (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberÃ¡n 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 pÃºblicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, siempre que las primeras hayan definido el mÃ©todo y el sistema para su cÃ¡lculo; 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 despuÃ©s 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 continuaciÃ³n, se reiterarÃ¡n las reglas fijadas por esos precedentes sobre las funciones del principio de legalidad y su relaciÃ³n con la certeza tributaria.

1. El principio de legalidad tributaria exige una deliberaciÃ³n democrÃ¡tica suficiente y plural, en la que estÃ©n representadas las diferentes instancias interesadas en la definiciÃ³n de las obligaciones fiscales. La jurisprudencia constitucional ha identificado funciones precisas de este principio76:

Primero, materializa el principio de predeterminaciÃ³n del tributo, el cual impone a las corporaciones pÃºblicas de elecciÃ³n popular, en el marco de sus competencias, la obligaciÃ³n de definir, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligaciÃ³n fiscal antes seÃ±alados. Esto, por supuesto, sin perjuicio de la habilitaciÃ³n constitucional para que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones especiales, asÃ como los supuestos en los que resulta vÃ¡lido que el Gobierno determine algunos aspectos especÃ-ficos del tributo correspondiente.

Segundo, el principio de legalidad tributaria incide en la seguridad jurÃdica. En efecto, la definiciÃ³n concreta de las obligaciones fiscales por parte de los Ã³rganos de representaciÃ³n popular permite a los ciudadanos conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes econÃ³micos con el Estado. A su vez, esta misma consecuencia estÃ¡ 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 administraciÃ³n y de los jueces, en caso de que exista controversia sobre el alcance de la obligaciÃ³n tributaria.

Tercero, en la medida en que las competencias fiscales de los entes territoriales estÃ¡n circunscritas a la regulaciÃ³n constitucional y legal, el principio de legalidad tributaria tambiÃ©n cumple propÃ³sitos de garantÃa del principio de unidad econÃ³mica, a travÃ©s del cual se coordinan las competencias concurrentes entre los niveles central y local del Estado, en bÃºsqueda 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 ConstituciÃ³n se advierten niveles diferenciados en el grado de definiciÃ³n exigido. AsÃ, mientras los elementos esenciales de los ingresos nacionales deben ser definidos de manera â€œclara e inequÃvocaâ€ por el Legislador, en el caso de los gravÃ¡menes territoriales, la ley se limita a autorizar la creaciÃ³n del ingreso fiscal a travÃ©s de la

prefiguraciÃ³n de sus aspectos bÃ¡sicos, 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 representaciÃ³n popular en el establecimiento de los tributos; (ii) la certeza del tributo, que implica la fijaciÃ³n clara y precisa de sus elementos; (iii) la ausencia de soberanÃa fiscal de las entidades territoriales; y (iv) la posibilidad de que las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomÃa, regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley77.

1. De otra parte, el principio en comento estÃ¡ intrÃnsecamente relacionado con la certeza tributaria. Sobre el particular, la jurisprudencia ha seÃ±alado que, si bien las normas fiscales conservan un grado de indefiniciÃ³n derivada del hecho de estar expresada en lenguaje natural, en todo caso resulta necesario que el Legislador fije, de la manera mÃ¡s 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 definiciÃ³n legal absoluta de los elementos del tributo, sino en la prohibiciÃ³n de su indefiniciÃ³n, contraria a lo preceptuado en el artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n.

En consecuencia, la inconstitucionalidad por infracciÃ³n del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripciÃ³n dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. Este Tribunal ha establecido que â€œsolo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligaciÃ³n tributariaâ€79.

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

1. De conformidad con el artÃculo 1Âº de la ConstituciÃ³n, Colombia es un Estado organizado en forma de RepÃºblica unitaria, descentralizada, con autonomÃa de sus entidades territoriales. Lo anterior implica que las entidades descentralizadas territorialmente gozan de autonomÃa para gestionar sus propios intereses.

EspecÃficamente, el artÃculo 287 de la Carta se refiere al contenido bÃ¡sico de la autonomÃa territorial, el cual ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional como su nÃºcleo esencial. SegÃºn el artÃculo 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 artÃculo 300.4 superior establece que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas â€œ[d]ecretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentalesâ€. TambiÃ©n, el artÃculo 313.4 dispone que Corresponde a los concejos â€œ[v]otar de conformidad con la ConstituciÃ³n y la ley los tributos y los gastos localesâ€.

Las prerrogativas que se derivan de la autonomÃa que se confiere a las entidades territoriales, se ejercen en los tÃ©rminos establecidos en la ConstituciÃ³n y la ley y, en este sentido, no son de carÃ¡cter absoluto. En efecto, el Legislador puede limitarlas, condicionarlas o restringirlas, cuando estÃ© autorizado por otra disposiciÃ³n constitucional, siempre que tal limitaciÃ³n no afecte el nÃºcleo esencial de la autonomÃa y resulte necesaria, Ãºtil, y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar80.

1. La Corte ha establecido que corresponde al Legislador diseÃ±ar el modelo institucional del ejercicio del poder pÃºblico en el territorio y le estÃ¡ proscrito instituir reglas que limiten la autonomÃa de las entidades territoriales a tal punto que, sÃ³lo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestiÃ³n de sus propios intereses81.

AsÃ pues, es preciso buscar un equilibrio entre la unidad nacional y la autonomÃa territorial, el cual se logra mediante un sistema de limitaciones recÃprocas. De una parte, la autonomÃa estÃ¡ limitada por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir â€œuniformidad legislativa en lo que tenga que ver con el interÃ©s general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralizaciÃ³n polÃtica, que exige unidad en todos los ramos de la legislaciÃ³n y en las decisiones de polÃtica que tengan vigencia para todo el territorio nacional, asÃ como una administraciÃ³n de justicia comÃºnâ€82. Y, de otra parte,

la unidad nacional encuentra un lÃmite en el nÃºcleo esencial de la autonomÃa territorial, que consiste en el margen de gestiÃ³n 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 estÃ¡ autorizado para fijar el alcance de la autonomÃa territorial, dentro de los lÃmites mÃnimos y mÃ¡ximos que seÃ±ala la ConstituciÃ³n, esto es, el nÃºcleo esencial y el carÃ¡cter 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, deberÃ¡ armonizar los intereses de las autoridades en los distintos niveles, los cuales, segÃºn el artÃculo 288 superior, ejercen sus competencias dentro de los principios de coordinaciÃ³n, concurrencia y subsidiariedad.

El equilibrio de la autonomÃa de la que gozan cada una de estas autoridades permite que, desde el nivel central, se proteja a los ciudadanos. Esto ocurre porque la planeaciÃ³n tributaria a partir de la naciÃ³n garantiza el orden y la racionalizaciÃ³n de las cargas tributarias. AsÃ, se garantiza la estabilidad econÃ³mica 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 autonomÃa impositiva de los entes territoriales estÃ¡ subordinada a la ConstituciÃ³n 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 (estÃ¡ subordinada a la ConstituciÃ³n y a la ley), las entidades territoriales gozan de autonomÃa, tanto para decidir sobre el establecimiento o la supresiÃ³n de impuestos de carÃ¡cter local autorizados en

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

iii. La definiciÃ³n de los elementos estructurales de los impuestos nacionales estÃ¡ a cargo del Congreso de la RepÃºblica. La ley mediante la cual se crea un impuesto de carÃ¡cter nacional debe definir todos los elementos de la obligaciÃ³n tributaria de manera clara e inequÃvoca87. En contraste, para los impuestos territoriales, cuando la ley autoriza su creaciÃ³n, existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales en relaciÃ³n con la definiciÃ³n de los elementos del tributo respectivo88.

iv. El Congreso de la RepÃºblica, 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, segÃºn sea el caso. De esta manera se satisface el principio de legalidad y, en particular, la certeza del tributo89.

v. TratÃ¡ndose de tributos territoriales, las leyes que autorizan a establecer tributos a las entidades territoriales, solo deben ocuparse de sus elementos bÃ¡sicos. Esto quiere decir que el Congreso no puede fijar todos sus elementos estructurales porque estarÃa invadiendo la autonomÃa de las entidades territoriales90.

vi. Al expedir leyes que autorizan la creaciÃ³n de tributos territoriales, corresponde al Congreso definir sus aspectos bÃ¡sicos (como son el hecho generador, los sujetos y la metodologÃa para fijar la tarifa), los cuales serÃ¡n apreciados en cada caso concreto. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerÃ¡n los demÃ¡s componentes del tributo, dentro de los parÃ¡metros generales que fije la correspondiente ley de autorizaciÃ³n91.

En las Sentencias C-035 de 2009 y C-459 de 201392, la Corte definiÃ³ los aspectos bÃ¡sicos que deben ser determinados por el Legislador en las leyes que autorizan la creaciÃ³n de tributos territoriales. Particularmente, indicÃ³ que los parÃ¡metros mÃnimos que deben ser seÃ±alados por el Legislador son dos: (i) la autorizaciÃ³n del gravamen, y (ii) la delimitaciÃ³n 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 CorporaciÃ³n, el hecho generador es el principal elemento identificador de un gravamen. Se trata del componente que:

â€œ(â€¦) define el perfil especÃfico de un tributo, puesto que, como lo seÃ±ala la doctrina, y lo ha precisado esta CorporaciÃ³n (Sentencia C-583/96), este concepto hace referencia a la situaciÃ³n de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situaciÃ³n susceptible de generar la obligaciÃ³n tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fÃ¡ctico, entonces nace al mundo jurÃdico la correspondiente obligaciÃ³n fiscal.â€93

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

â€œ(â€¦) la descripciÃ³n legal, hipotÃ©tica, de un hecho o conjunto de circunstancias a las cuales la ley les asigne la capacidad potencial de dar nacimiento a una obligaciÃ³n frente al Estado, de suerte que es la norma legal la que enuncia en forma abstracta, los hechos cuyo acontecimiento producen efectos jurÃdicos entre quien los realiza â€“contribuyenteâ€“ y el Estado.

El hecho concreto efectivamente ocurrido, de conformidad con la previsiÃ³n legal, se denomina hecho imponible y, es Ã©ste el que acarrea la consecuencia de generar en cabeza del contribuyente, determinados efectos jurÃdicos que se derivan del vÃnculo que surge con el Estado.â€94

32. Como se advirtiÃ³ anteriormente, la determinaciÃ³n de los tributos estÃ¡ condicionada a los principios de reserva de ley y de representaciÃ³n popular95, razÃ³n por la cual el establecimiento de la obligaciÃ³n tributaria que se impone al contribuyente debe hacerlo el Legislador, bajo el principio de que no hay tributos sin representaciÃ³n. Esto exige que el hecho al que se le asigna la producciÃ³n de la obligaciÃ³n tributaria (es decir, el hecho generador) sea definido por el Legislador y no pueda delegarse a las corporaciones territoriales. En efecto, las normas jurÃdicas que establecen obligaciones impositivas responden a un esquema lÃ³gico compuesto por: (i) un supuesto fÃ¡ctico que, verificado su complimiento, da lugar a (ii) una consecuencia jurÃdica96. Entonces, sin la definiciÃ³n bÃ¡sica del supuesto fÃ¡ctico a travÃ©s de un hecho generador, la autorizaciÃ³n del gravamen no es determinable.

1. En sÃntesis, les corresponde definir: (i) al Congreso, la autorizaciÃ³n del gravamen y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus elementos estructurales. En efecto, la nociÃ³n de â€œelementos bÃ¡sicosâ€ se concentra en la autorizaciÃ³n para la creaciÃ³n del tributo y el delineamiento, en todo caso genÃ©rico y sin pretensiÃ³n 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 Ã¡mbito reconocido por la ConstituciÃ³n a los Ã³rganos representativos de las entidades territoriales.

Los fondo-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana como fuente de financiaciÃ³n de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

1. La Ley 62 de 1993 â€œ[p]or la cual se expiden normas sobre la PolicÃa Nacional, se crea un establecimiento pÃºblico de seguridad social y Bienestar para la PolicÃa Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la RepÃºblicaâ€, creÃ³ los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana97. Se trata de un documento de planeaciÃ³n estratÃ©gica que debe existir en todos los departamentos, distritos especiales y municipios del paÃs. Este instrumento contiene estrategias, lÃneas de acciÃ³n, programas y proyectos que tienen como finalidad dar soluciÃ³n a las problemÃ¡ticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan a la ciudadanÃa. Se trata del insumo para determinar las inversiones que los gobiernos locales realizarÃ¡n en materia de seguridad y convivencia ciudadana98.

1. Posteriormente, el artÃculo 11999 de la Ley 418 de 1997, â€œ[p]or la cual se consagran unos instrumentos para la bÃºsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposicionesâ€100, estableciÃ³ que todo municipio y departamento deberÃa 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 polÃtica y estrategia nacional de seguridad y convivencia ciudadana (artÃculo 4Âº del Decreto Nacional 399 de 2011).

Existen cuatro fuentes de financiaciÃ³n para los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, a saber:

i. Recursos con destinaciÃ³n especÃfica: 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 regalÃas y los recursos propios de libre destinaciÃ³n).

1. De acuerdo con el artÃculo 7Âº de la Ley 1421 de 2010, los recursos de estos fondos se distribuirÃ¡n, segÃºn 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 ComitÃ© de Orden PÃºblico Local. Las actividades de seguridad y orden pÃºblico que se financien con estos fondos serÃ¡n cumplidas exclusivamente por la fuerza pÃºblica y los organismos de seguridad del Estado, en tanto que las correspondientes a necesidades de convivencia ciudadana y orden pÃºblico, serÃ¡n cumplidas por los gobernadores o alcaldes.

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

i. ContribuciÃ³n especial a contratos de obra pÃºblica. Los subcontratistas que los ejecuten serÃ¡n sujetos pasivos de esa contribuciÃ³n. Los socios, copartÃcipes y asociados de los consorcios y uniones temporales responderÃ¡n solidariamente por el pago de la contribuciÃ³n, a prorrata de sus aportes o de su participaciÃ³n.

ii. ContribuciÃ³n especial sobre el recaudo de las concesiones para la construcciÃ³n, mantenimiento y operaciones de vÃas de comunicaciÃ³n, terrestre o fluvial, puertos aÃ©reos, marÃtimos o fluviales.

iii. Convenios de cooperaciÃ³n con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcciÃ³n de obras o su mantenimiento.

1. AdemÃ¡s, el artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 prevÃ© tres fuentes de recursos adicionales para financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia:

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

ii. Aportes voluntarios de los municipios y departamentos.

iii. ImposiciÃ³n de tasas y sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana.

1. Los apartes acusados del artÃculo 8Âº 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 habilitaciÃ³n legal general para que las entidades territoriales impongan una tipologÃa de tributos con una destinaciÃ³n especÃfica.

1. En sÃntesis, los fondos-cuenta de seguridad y convivencia son una fuente de financiaciÃ³n de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de las entidades territoriales. Se trata de recursos con destinaciÃ³n especÃfica que provienen de distintas fuentes, una de ellas, la imposiciÃ³n de tasas y sobretasas por parte de las entidades

territoriales. Esta facultad impositiva es autorizada por el artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010, que habilita, de manera genÃ©rica, 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.

AnÃ¡lisis de los cargos formulados

Los incisos 2Âº del artÃculo 8Âº y 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo de la Ley 1421 de 2010 desconocen la competencia del Congreso para crear tributos

1. El ciudadano demanda el inciso 2Âº del artÃculo 8Âº y el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo, 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 alusiÃ³n a algunas de las categorÃas de tributos existentes. EspecÃficamente, dice que el Congreso delegÃ³ su funciÃ³n constitucional de crear tributos en las autoridades territoriales, las cuales carecen de soberanÃa fiscal de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Esto ocurre porque la competencia de las entidades territoriales para imponerlos debe ejercerse de conformidad con la ConstituciÃ³n y la ley (artÃculos 300.4 y 313.4 de la ConstituciÃ³n), es decir, estÃ¡ sujeta a habilitaciÃ³n legal.

La Sala comparte la tesis del accionante, pues la autorizaciÃ³n genÃ©rica a las entidades del orden territorial para imponer tasas y sobretasas, la cual Ãºnicamente especifica su destinaciÃ³n, incumple el deber del Congreso de definir los elementos bÃ¡sicos del tributo territorial en una ley de autorizaciÃ³n. Tal y como se estableciÃ³ en los fundamentos jurÃdicos 40 a 41 de esta sentencia, la jurisprudencia ha establecido que los parÃ¡metros mÃnimos que deben ser seÃ±alados por el Legislador para habilitar la creaciÃ³n de tributos territoriales son dos: (i) la autorizaciÃ³n del gravamen, y (ii) la delimitaciÃ³n del hecho gravado con el mismo, esto es, del hecho generador del tributo.

Incluso, ante la ambigÃ¼edad del tributo, a travÃ©s del artÃculo 12 del Decreto 399 de 2011 â€œ[p]or el cual se establece la organizaciÃ³n y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposicionesâ€, modificado por el artÃculo 1Âº del Decreto 577 de 2011, el gobierno nacional vio la necesidad de aclarar el alcance de esta norma. En concreto, estableciÃ³ lo siguiente:

â€œImposiciÃ³n de tasas y sobretasas. Para efectos de la imposiciÃ³n 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 serÃ¡ 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 serÃ¡n destinados al fondo cuenta distrital o municipal donde se causen. En ningÃºn caso podrÃ¡ haber duplicidad del mismo gravamen, es decir, no podrÃ¡ gravarse por mÃ¡s de un ente territorial un mismo hecho generador, a cargo de un mismo sujeto pasivo.â€

AsÃ pues, la expresiÃ³n acusada no precisa el hecho generador del tributo que autoriza imponer a las entidades territoriales. En esa medida, la falta de definiciÃ³n de ese elemento, que es primordial para autorizar la creaciÃ³n 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 artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n, que establece que las competencias fiscales de los entes territoriales estÃ¡n circunscritas a la regulaciÃ³n constitucional y legal.

Contrario a lo que afirmÃ³ la Universidad Libre de Colombia en su intervenciÃ³n, la norma objeto de censura no establece el hecho generador del tributo, pues ni de su texto ni de otra norma de carÃ¡cter legal es posible inferir cuÃ¡l es el suceso, el evento, el acto o el servicio que generarÃ¡ la obligaciÃ³n tributaria. La disposiciÃ³n acusada sÃ identifica la destinaciÃ³n de los recursos que serÃ¡n recaudados, es decir, â€œla financiaciÃ³n de los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadanaâ€, elemento que tambiÃ©n es esencial para definir una tasa. Sin embargo, la definiciÃ³n de su destinaciÃ³n no puede confundirse con el hecho generador. En efecto, el hecho generador es la circunstancia a la que se le asigna la producciÃ³n de la obligaciÃ³n tributaria y el texto de la norma no

establece un hecho concreto que genere el nacimiento de la obligaciÃ³n.

Para esta Sala no es posible determinar in generi que el origen del tributo sea la prestaciÃ³n del servicio de seguridad, como lo entendiÃ³ la interviniente, comoquiera que es evidente que el tributo no constituye una contribuciÃ³n, ni un impuesto sino una tasa o sobretasa. Como tal, la tasa implica una erogaciÃ³n al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, es decir, explÃcitamente identificado por el Legislador. En otras palabras, el Congreso no puede prever un hecho generador de tal amplitud que no permita al contribuyente conocer cuÃ¡ndo le serÃ¡ impuesta la obligaciÃ³n tributaria. Por esa razÃ³n, el hecho de que los recursos se destinen especÃficamente a la seguridad no resuelve la indeterminaciÃ³n de esta norma, pues aÃºn teniendo una destinaciÃ³n clara, el contribuyente no puede saber quÃ© acontecimientos producirÃ¡n las tasas y sobretasas que esta ley autoriza crear.

En consecuencia, la norma acusada es inconstitucional, en tanto delega en las corporaciones de representaciÃ³n popular la definiciÃ³n del hecho generador de las tasas y sobretasas que autoriza crear. Tal delegaciÃ³n desconoce el equilibrio que debe existir entre la autonomÃa territorial y la unidad econÃ³mica. AsÃ pues, la disposiciÃ³n viola los artÃculos 150.2 y 338 de la ConstituciÃ³n, que establecen la soberanÃa fiscal del Congreso de la RepÃºblica y el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales para que el primero autorice la creaciÃ³n de tributos y los segundos ejerzan su autonomÃa y regulen aspectos tributarios dentro del marco fijado por la ley.

Los incisos 2Âº del artÃculo 8Âº y 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo de la Ley 1421 de 2010 desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria

1. AdemÃ¡s, 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 2Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 faculta a los departamentos y municipios para imponer tasas o sobretasas especiales, pero no define en concreto cuÃ¡l es el tributo que pueden imponer porque no fija su hecho gravable. El Legislador se limitÃ³ a seÃ±alar 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 derivaciÃ³n del principio de legalidad tributaria, exige claridad y precisiÃ³n en los elementos del tributo.

La Sala comparte este argumento, que tambiÃ©n fue defendido por algunos intervinientes. Las normas acusadas violan los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitan el contenido mÃnimo de la obligaciÃ³n, exigido por el artÃculo 338 superior para autorizar la creaciÃ³n 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 mÃ¡s. Esta referencia genÃ©rica a una tipologÃa tributaria, sin fijar el hecho generador de la imposiciÃ³n, es indeterminada y somete a los contribuyentes a una inseguridad jurÃ-dica. En efecto, el hecho de autorizar a las entidades territoriales para imponer tasas y sobretasas sin que se conozca cuÃ¡les situaciones o conductas serÃ¡n objeto del imperio tributario del Estado, supone un grado de indefiniciÃ³n respecto de la obligaciÃ³n tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomÃa de los entes territoriales.

En el fundamento jurÃdico 37 de esta decisiÃ³n se estableciÃ³ que la inconstitucionalidad por infracciÃ³n del principio de certeza tributaria concurre cuando, de la prescripciÃ³n dispuesta por el Legislador, no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. La Corte advierte que la omisiÃ³n en la definiciÃ³n 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 2Âº del artÃculo 8Âº 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 disposiciÃ³n que seÃ±ala su vigencia permanente, pues se trata de una norma accesoria a la primera. Por lo tanto, el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo tambiÃ©n resulta contrario a la Carta.

La necesidad de diferir los efectos de esta decisiÃ³n102

1. De las consideraciones anteriores puede concluirse que la autorizaciÃ³n 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 artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010) y su carÃ¡cter permanente (establecido en el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo) deben declararse inexequibles. En efecto, se trata de normas que autorizan la creaciÃ³n de un tipo de tributo de manera genÃ©rica y, por lo tanto, con tal grado de indeterminaciÃ³n que desconocen la obligaciÃ³n a cargo del Legislador de fijar un elemento bÃ¡sico para su autorizaciÃ³n (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 inexequibilidad simple, debido a la trascendencia constitucional que tiene la destinaciÃ³n de las tasas y sobretasas que crea esta norma. En concreto, el resultado de una declaratoria de inexequibilidad simple no sÃ³lo es indeseable en tÃ©rminos prÃ¡cticos sino que generarÃa efectos inconstitucionales por impedir que se garantice el fin esencial del Estado de asegurar la convivencia pacÃfica (artÃculo 2Âº de la ConstituciÃ³n), la vida e integridad de las personas y, en particular, se financien programas para preservar el orden pÃºblico en el territorio, como una de las obligaciones constitucionales mÃ¡s importantes de los gobernadores y alcaldes (artÃculos 303 y 315 de la Carta). Con base en este escenario, es primordial adoptar un fallo con un alcance diferente.

1. Sobre la metodologÃa para la escogencia entre una sentencia diferida o una integradora, en la Sentencia C-112 de 2000107 esta CorporaciÃ³n sostuvo lo siguiente:

â€œAun cuando no existen reglas simples al respecto, la Corte considera que, como lo demuestra la prÃ¡ctica constitucional108, el punto decisivo es el siguiente: si el mantenimiento de la disposiciÃ³n inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores superiores, y el legislador goza de mÃºltiples opciones de regulaciÃ³n de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situaciÃ³n

inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integraÂdora afecta desproporcionadamente el principio democrÃ¡tico (CP, art. 3Âº) pues el tribunal constitucional estarÃa limitando la libertad de configuraciÃ³n del Legislador. La extensiÃ³n del plazo conferido al legislador dependerÃ¡, a su vez, de esas variables.â€

Pero tambiÃ©n procede una sentencia integradora, por medio de la cual el juez constitucional â€œproyecta los mandatos constitucionales en la legislaciÃ³n ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacÃos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legalâ€109. Estas sentencias pueden ser interpretativas, aditivas o sustitutivas y â€œencuentran fundamento en el carÃ¡cter normativo de la Carta PolÃtica (C.P. art. 4Â°) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2Â°) y conservaciÃ³n del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidadâ€110, ya que facilitan la labor de â€œmantener vigente en el ordenamiento jurÃdico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al Ã³rgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legisladorâ€111.

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

Primero, porque se trata de recursos con una destinaciÃ³n especÃfica: la seguridad y convivencia ciudadana. En ese orden de ideas, retirar la norma del ordenamiento conllevarÃa una afectaciÃ³n intensa a fines y principios esenciales del Estado, porque desfinanciarÃa los fondos de las entidades territoriales, que estÃ¡n especÃficamente destinados a garantizar la seguridad y convivencia ciudadana en sus territorios. Sobre este punto es importante recordar que, tal y como lo seÃ±alÃ³ ASOCAPITALES en su intervenciÃ³n, de acuerdo con los artÃculos 133 de la Ley 1955 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 decisiÃ³n con efectos inmediatos tendrÃa un impacto intenso en la seguridad ciudadana en general y en el sistema carcelario en particular. Por lo tanto, este escenario

tambiÃ©n afectarÃa 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 diseÃ±ar y ejecutar sus programas de gobierno y que difÃcilmente pueden reemplazarse por otros rubros ya apropiados. Tal y como se explicÃ³ en los fundamentos jurÃdicos 42 a 48 de esta sentencia, los departamentos, distritos y municipios del paÃs 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 aÃ±os de gobierno de los mandatarios locales. En esa medida, la ejecuciÃ³n 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 acabarÃa una fuente de financiaciÃ³n 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 decisiÃ³n con una sentencia diferida y no integradora. En efecto, la delimitaciÃ³n de las obligaciones tributarias con que cuenta el Estado para sufragar la prestaciÃ³n de los servicios a su cargo, es un asunto sometido al principio de legalidad y constituye una de las materias de mayor libertad de configuraciÃ³n normativa del Legislador, de ahÃ 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 decisiÃ³n para armonizar los intereses constitucionales en tensiÃ³n y para preservar el principio de supremacÃa constitucional. Por eso, mantendrÃ¡ la vigencia de la norma y permitirÃ¡ 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 opciÃ³n 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 paÃ-s.

1. AsÃ pues, la Corte declararÃ¡ la inexequibilidad con efectos diferidos por un tÃ©rmino prudencial, que resulte razonable para que el Congreso de la RepÃºblica realice la modificaciÃ³n al artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 y fije con certeza el hecho generador de las tasas y sobretasas. En consideraciÃ³n a que la presente legislatura ya iniciÃ³ e, incluso, ya terminÃ³ su primer periodo, el tÃ©rmino prudencial para que se elabore el proyecto y se lleve a cabo su discusiÃ³n y aprobaciÃ³n, culminarÃa al finalizar la segunda legislatura que tenga lugar, luego de notificada esta decisiÃ³n, es decir, el 20 de junio de 2024114.

1. Cabe precisar que el tÃ©rmino seÃ±alado en el fundamento jurÃdico precedente se adopta tambiÃ©n siguiendo los precedentes mÃ¡s recientes de esta CorporaciÃ³n, en los cuales se considerÃ³ prudente otorgar el tÃ©rmino de dos legislaturas para superar contradicciones legales con la ConstituciÃ³n. AsÃ, por ejemplo, en la Sentencia C-047 de 2021115 la Corte estudiÃ³ la demanda de inconstitucionalidad presentada en contra de la totalidad de la Ley 1951 de 2019, â€œ[p]or medio de la cual se crea el Ministerio de Ciencia, TecnologÃa e InnovaciÃ³n, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, TecnologÃa e InnovaciÃ³n y se dictan otras disposicionesâ€. Los demandantes solicitaban la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1951 de 2019 con fundamento en dos cargos: primero, por desconocimiento del artÃculo 154.2 de la ConstituciÃ³n, porque el proyecto de ley no fue presentado por iniciativa del gobierno y, segundo, por desconocer el artÃculo 150.7 superior, debido a que la ley no regulÃ³ la estructura orgÃ¡nica del nuevo Ministerio de Ciencia, TecnologÃa e InnovaciÃ³n.

Al estudiar los cargos propuestos por el demandante, la Sala Plena estableciÃ³ que la ley no desconociÃ³ el artÃculo 154.2 de la ConstituciÃ³n porque contÃ³ con el aval del gobierno. Sin embargo, vulnerÃ³ el artÃculo 150.7 superior porque delegÃ³ en el gobierno la facultad de regular la estructura orgÃ¡nica del nuevo Ministerio, a pesar de que esa facultad le corresponde exclusivamente al Congreso.

Este Tribunal advirtiÃ³ la necesidad de no afectar gravemente la continuidad en el cumplimiento de las finalidades constitucionales del ministerio (en los tÃ©rminos del artÃ-

culo 70 de la ConstituciÃ³n), los derechos de las personas vinculadas a la entidad, y los programas y proyectos en materia de ciencia, tecnologÃa e innovaciÃ³n. En consideraciÃ³n a la necesidad de evitar la afectaciÃ³n de estos tres factores, resolviÃ³ declarar la inexequibilidad con efectos diferidos a dos legislaturas completas, contadas a partir del 20 de julio de 2021.

La Corte Constitucional encontrÃ³ que, efectivamente, le Presidente se extralimitÃ³ en el uso de las facultades extraordinarias que le habÃan sido otorgadas por el artÃculo 333 de la Ley 1955 de 2019 â€œ[p]or la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022â€ y, por consiguiente, las normas acusadas desconocÃan los artÃculos 121 y 150.10 de la ConstituciÃ³n. Por lo tanto, advirtiÃ³ la existencia de un vicio competencial grave y declarÃ³ inexequibles los artÃculos acusados.

Sin embargo, este Tribunal indicÃ³ que, de acuerdo con las intervenciones recibidas en el trÃ¡mite, las normas acusadas posibilitaban el uso de medios electrÃ³nicos en las actuaciones pÃºblicas (no regulaban las especificidades del desarrollo de la funciÃ³n pÃºblica fedataria). En ese sentido, considerÃ³ que la expulsiÃ³n inmediata de las normas declaradas inexequibles â€œ(â€¦) acarrearÃa, necesariamente, traumatismos respecto de los trÃ¡mites notariales que se encuentran actualmente en curso, en aplicaciÃ³n de las normas cuestionadas y cuyo desarrollo requiere certeza, al tiempo que generarÃa afectaciones graves de los derechos de los usuarios del servicio pÃºblico notarialâ€. Por esa razÃ³n, dispuso que la inexequibilidad comenzarÃa a surtir efectos a partir del 20 de junio de 2023. Esto, con el objeto de que el Congreso de la RepÃºblica tuviera la oportunidad de discutir acerca de las normas que deberÃan reemplazar las que fueron declaradas inexequibles.

AdemÃ¡s, en la Sentencia C-276 de 2021117, esta CorporaciÃ³n estudiÃ³ las demandas acumuladas presentadas contra el artÃculo 193 de la Ley 1955 de 2019 â€œPlan Nacional de Desarrollo 2018-2022 â€˜Pacto por Colombia, Pacto por la equidadâ€™â€. En esa ocasiÃ³n, correspondiÃ³ a la Corte establecer si el Legislador desconociÃ³ el principio de unidad de materia (artÃculo 158 superior), al prever en el Plan Nacional de Desarrollo una disposiciÃ³n transversal y permanente a travÃ©s de la cual previÃ³ la creaciÃ³n del piso de protecciÃ³n social para personas con ingresos inferiores a un salario mÃnimo.

Este Tribunal concluyÃ³ que el â€œpiso de protecciÃ³n socialâ€ suponÃa la creaciÃ³n de un

mecanismo diferente a los previstos en el rÃ©gimen de Seguridad Social Integral y, por lo tanto, se trataba de una reforma estructural compleja que debÃa surtirse a travÃ©s de la aprobaciÃ³n de una ley ordinaria.

De otra parte, la Sala Plena advirtiÃ³ que en el caso objeto de estudio era preciso diferir los efectos de la decisiÃ³n de inexequibilidad. Esta decisiÃ³n se fundamentÃ³ en las siguientes tres razones: (i) la declaratoria de inexequibilidad se basÃ³ en un vicio de procedimiento y no en contenidos materialmente incompatibles con la ConstituciÃ³n; (ii) la jurisprudencia de la Corte sobre el criterio de temporalidad en las normas del plan cambiÃ³, de manera que el Gobierno nacional presentÃ³ la Ley del Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con la jurisprudencia anterior, (iii) la expulsiÃ³n inmediata de la norma acarrearÃa, necesariamente, traumatismos respecto de las personas que estaban afiliadas e inscritas en el piso de protecciÃ³n social (poblaciÃ³n vulnerable). Por lo tanto, dispuso que la inexequibilidad surtirÃ-a efectos a partir del 20 de junio de 2023, con el objeto de que el Congreso de la RepÃºblica tuviera la oportunidad de discutir acerca de la conveniencia de la norma o normas que deberÃan reemplazarla.

Por ÃºltimO, en la Sentencia C-346 de 2021118, la Corte estudiÃ³ la demanda de inconstitucionalidad presentada contra la SecciÃ³n 2201 del artÃculo 2Âº de la Ley 2063 de 2020, â€œ[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1Âº de enero al 31 de diciembre de 2021â€. El accionante alegaba que la norma disponÃa la apropiaciÃ³n de los recursos de las universidades pÃºblicas en la SecciÃ³n correspondiente al Ministerio de EducaciÃ³n y esa previsiÃ³n vulneraba la autonomÃa universitaria en sus facetas presupuestal y administrativa (artÃculo 69 de la CP).

Este Tribunal considerÃ³ que, tanto el artÃculo 69 de la ConstituciÃ³n PolÃtica como la jurisprudencia constitucional, prohÃben que los recursos que la NaciÃ³n aporta al financiamiento de las universidades pÃºblicas sean apropiados dentro del presupuesto asignado al Ministerio de EducaciÃ³n, mediante la ley anual de presupuesto. Por esa razÃ³n, concluyÃ³ que la secciÃ³n acusada era inconstitucional. Sin embargo, la Sala decisiÃ³n diferir los efectos de la declaratoria de inexequibilidad porque la exclusiÃ³n inmediata de la secciÃ³n acusada podrÃa tener efectos contrarios al principio de seguridad jurÃdica. Lo anterior, debido a que el Ministerio de EducaciÃ³n transferÃa los recursos destinados a los

gastos de funcionamiento de las universidades pÃºblicas, con base en diferentes fuentes y en distintos momentos. AsÃ pues, la inexequibilidad con efectos inmediatos conllevarÃa la interrupciÃ³n del servicio pÃºblico de educaciÃ³n por falta de recursos y provocarÃa una situaciÃ³n â€œaÃºn mÃ¡s incompatible con la ConstituciÃ³nâ€.

En consecuencia, la Corte declarÃ³ la inexequibilidad diferida de la SecciÃ³n 2201 del artÃculo 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 jurÃdica contenida en esa sentencia solo podrÃa ser exigible para la elaboraciÃ³n y aprobaciÃ³n de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones de la vigencia fiscal del 1Âº de enero al 31 de diciembre de 2023 y siguientes.

Conclusiones

1. Del anÃ¡lisis realizado, se derivan las siguientes conclusiones:

i. La Sala estudiÃ³ la demanda presentada contra los incisos 2Âº del artÃculo 8Âº y 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo 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 prevÃ©n su vigencia permanente.

i. El demandante indicÃ³ que esa facultad desconocÃa los artÃculos 150.12 y 338 de la ConstituciÃ³n. En concreto, formulÃ³ 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 alusiÃ³n a algunas de las categorÃas 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 obligaciÃ³n imponible a los administrados.

Entonces, solicitÃ³ a la Corte declarar inexequible el inciso 2Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010, que autorizÃ³ a las asambleas y concejos para crear tasas y sobretasas, y el inciso 3Âº del parÃ¡grafo del mismo artÃculo, que seÃ±ala su vigencia permanente. ExplicÃ³ que, por tratarse de una norma accesoria al inciso 2Âº, depende de Ã©sta y debe correr su misma suerte.

i. La Sala analizÃ³ la aptitud de los dos cargos propuestos por el demandante y comprobÃ³ que cumplÃan con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En ese orden de ideas, comprobÃ³ que, contrario a lo alegado por el Ministerio del Interior en su intervenciÃ³n, los cargos superaron el anÃ¡lisis de aptitud. Por esa razÃ³n, fueron objeto de pronunciamiento en esta decisiÃ³n.

i. La Sala aclarÃ³ que, a pesar de que la Corte Constitucional habÃa estudiado demandas en contra del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010, en este caso no se configuraba el fenÃ³meno de la cosa juzgada constitucional. En efecto, las censuras que fueron objeto de admisiÃ³n no habÃan 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 pronunciÃ³ sobre la constitucionalidad del inciso 4Âº del artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 y declarÃ³ su inexequibilidad, y (ii) a pesar de que podrÃan asimilarse a un argumento planteado por el demandante en la Sentencia C-045 de 2018, en esa decisiÃ³n la Corte se inhibiÃ³ para proferir un fallo de fondo y, por lo tanto, no se pronunciÃ³ sobre la constitucionalidad del inciso 2Âº del artÃculo 8Âº.

i. Los problemas jurÃdicos consistieron en determinar si la disposiciÃ³n legal que consagra una autorizaciÃ³n general a los entes territoriales para crear tasas o sobretasas para la financiaciÃ³n 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 constituÃa un desarrollo de la autonomÃa fiscal de las entidades territoriales.

i. Para dar soluciÃ³n a la cuestiÃ³n planteada, la Sala: primero, hizo referencia a la tributaciÃ³n en el derecho colombiano; segundo, reiterÃ³ la jurisprudencia de la Corte sobre los principios de certeza y legalidad del tributo; tercero, aludiÃ³ a la competencia concurrente entre el Congreso de la RepÃºblica y las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales para crear tributos, y cuarto, se refiriÃ³ a los fondo-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, como fuente de financiaciÃ³n de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

i. Posteriormente, estudiÃ³ los cargos formulados por el demandante.

En cuanto al primer cargo, la Sala advirtiÃ³ que la expresiÃ³n acusada no precisa el hecho generador del tributo que autoriza imponer a las entidades territoriales. En esa medida, la falta de definiciÃ³n de ese elemento, que es primordial para habilitar la creaciÃ³n del tributo, desconoce el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales previsto en el artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n, que establece que las competencias fiscales de los entes territoriales estÃ¡n circunscritas a la regulaciÃ³n constitucional y legal.

En cuanto al segundo cargo, precisÃ³ que las normas acusadas violan los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitan el contenido mÃnimo de la obligaciÃ³n, exigido por el artÃculo 338 superior para autorizar la creaciÃ³n 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 imposiciÃ³n 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, tambiÃ©n debe declararse la inexequibilidad de la disposiciÃ³n que establece su vigencia permanente, por tratarse de una norma accesoria.

i. La Sala decidiÃ³ declarar la inexequibilidad de las normas acusadas con efectos diferidos por un tÃ©rmino prudencial, suficiente para que el Congreso de la RepÃºblica modifique el artÃculo 8Âº de la Ley 1421 de 2010 y fije con certeza el hecho generador de las tasas y sobretasas. Ello, en consideraciÃ³n a que el retiro de del ordenamiento jurÃdico de dichas disposiciones podrÃa resultar mÃ¡s inconstitucional, en cuanto financian programas de seguridad ciudadana indispensables para mantener el orden pÃºblico, 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 financiaciÃ³n de esos imperiosos objetivos no puede reemplazarse por otros recursos, por cuanto su planificaciÃ³n corresponde a los Planes de Desarrollo vigentes de las entidades territoriales. Siguiendo precedentes de la Corte Constitucional, se difiriÃ³ los efectos de la inexequibilidad de las normas acusadas por un tÃ©rmino prudencial para que se elabore el proyecto y se lleve a cabo su discusiÃ³n y aprobaciÃ³n en el Congreso.

I. DECISIÃ“N

En mÃ©rito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la RepÃºblica de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la ConstituciÃ³n,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar INEXEQUIBLES los incisos 2Âº del artÃculo 8Âº y 3Âº del parÃ¡grafo del artÃculo 8Âº de la de la Ley 1421 de 2010 â€œpor 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 2006â€.

SEGUNDO.- Conforme a lo expuesto en esta sentencia, los efectos de la declaraciÃ³n de INEXEQUIBILIDAD SE DIFIEREN por el tÃ©rmino de dos legislaturas, a partir de la fecha de notificaciÃ³n de la presente sentencia, con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de

configuraciÃ³n 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.

NotifÃquese, comunÃquese y cÃºmplase.

Con impedimento aceptado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÃ□Ã‘EZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÃ‰ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrado

KARENA CASELLES HERNÃ□NDEZ

Magistrada (e)

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÃ□CHICA MÃ‰NDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÃ‰ LIZARAZO OCAMPO

A LA SENTENCIA C-101 DE 2022

TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-AutonomÃa aunque no gozan de soberanÃa fiscal (salvamento de voto)

TRIBUTO EN ENTIDADES TERRITORIALES-ParticipaciÃ³n de corporaciones pÃºblicas territoriales en determinaciÃ³n de elementos (salvamento de voto)

Expediente: D-14.341

Demanda de inconstitucionalidad contra el artÃculo 8Âº (parcial) de la Ley 1421 de 2010 â€œpor 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 2006â€□.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayorÃa, me permito salvar mi voto frente al fallo de la referencia por cuanto considero que la disposiciÃ³n acusada constituÃa desarrollo del amplio margen de configuraciÃ³n con el que cuenta el legislador para determinar la competencia de las entidades territoriales en materia tributaria, en particular al seÃ±alar 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 representaciÃ³n popular en materia tributaria, se desprende la exigencia de que â€œel hecho al que se le asigna la producciÃ³n de la obligaciÃ³n tributaria (es decir, el hecho generador) sea definido por el Legislador y no pueda delegarse a las corporaciones territorialesâ€□.

Motivo por el cual la mayorÃa de la Sala encontrÃ³ que la falta de definiciÃ³n de ese elemento en la disposiciÃ³n acusada conllevaba el desconocimiento de la competencia concurrente del Congreso y de las corporaciones de representaciÃ³n popular en el Ã¡mbito territorial a que se refiere el artÃculo 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 determinaciÃ³n de los tributos territoriales se traduce en la obligaciÃ³n irrestricta de que la autorizaciÃ³n que formule el legislador deba contener, como mÃnimo y en todos los casos, el hecho generador del respectivo tributo.

Tal y como lo ha expuesto esta Corte en mÃºltiples oportunidades120, el legislador puede autorizar la imposiciÃ³n del tributo â€œbajo una de dos hipÃ³tesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrÃ¡n la suficiente autonomÃa para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley habilitante, donde serÃ¡n las correspondientes corporaciones de representaciÃ³n popular, en el Ã¡mbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la leyâ€121 (subrayas fuera del texto).

Esto es asÃ, por cuanto el artÃculo 338 de la Carta dispone que â€œsolamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrÃ¡n imponer contribuciones fiscales o parafiscalesâ€ y punto seguido precisa que â€œ[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 impuestosâ€. De esta forma, la ConstituciÃ³n no solo contempla un poder tributario verdaderamente compartido entre las corporaciones de representaciÃ³n popular, sino que no le asigna al legislador el deber de determinar un cierto elemento esencial del tributo en la ley habilitante.

AsÃ, la consagraciÃ³n de una subregla tal, trunca la realizaciÃ³n de la autonomÃa territorial que la Sentencia C-101 de 2022 reconoce como â€œel margen de gestiÃ³n 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 Estadoâ€.

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 acciÃ³n 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 econÃ³mica y social de las entidades territoriales.

En consecuencia, sin olvidar que el ordenamiento superior no les reconoce soberanÃa fiscal a las entidades territoriales, considero que la interpretaciÃ³n mayoritaria de los artÃculos 300-4 y 313-4 es restrictiva de la amplia potestad de configuraciÃ³n del legislador en la creaciÃ³n de contribuciones fiscales y parafiscales y de la competencia concurrente con las asambleas y los concejos, en menoscabo de los artÃculos 338 y 287 de la misma Carta.

La decisiÃ³n mayoritaria impone la uniformidad tributaria como si todas las entidades territoriales pudieran obtener los recursos necesarios para su funcionamiento e inversiÃ³n de las mismas fuentes tributarias. Es decir le impide al legislador reconocer un cierto margen de apreciaciÃ³n de las entidades territoriales para determinar lo que mÃ¡s conviene a sus finanzas y al logro de sus polÃticas de desarrollo econÃ³mico y social, efecto totalmente contrario al que buscÃ³ el constituyente al reconocer autonomÃa a las entidades territoriales para â€œestablecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funcionesâ€, en los tÃ©rminos del artÃculo 287-3 de la ConstituciÃ³n.

ANTONIO JOSÃ‰ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 El demandante formulÃ³ cuatro cargos por violaciÃ³n de: (i) la competencia exclusiva del Congreso para imponer contribuciones fiscales y parafiscales (artÃculo 150.12 CP), (ii) los principios de certeza y legalidad en materia tributaria (artÃculos 150.12 y 338 CP), (iii) el carÃ¡cter gratuito y general de la seguridad ciudadana (artÃculos 2Âº y 13 CP), y (iv) el carÃ¡cter imperativo del servicio de seguridad ciudadana y la relevancia del interÃ©s general (artÃculos 1Âº y 2Âº 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 extemporÃ¡nea 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 LucÃa GonzÃ¡lez, en su calidad de directora del Departamento de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, presentÃ³ su escrito el 24 de agosto de 2021 y el tÃ©rmino de fijaciÃ³n en lista venciÃ³ el 23 del mismo mes y aÃ±o, razÃ³n por la cual su intervenciÃ³n no serÃ¡ tenida en cuenta. Del mismo modo, el 16 de noviembre de 2021 (vencido el tÃ©rmino de fijaciÃ³n en lista y con posterioridad al registro de fallo), la Gobernadora del AtlÃ¡ntico, Elsa Noguera de la Espriella, presentÃ³ una intervenciÃ³n en la que se refiriÃ³ a (i) las cifras de criminalidad en el Departamento del AtlÃ¡ntico, (ii) las acciones para enfrentar la criminalidad en el Departamento del AtlÃ¡ntico, (iii) las inversiones de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana correspondientes al periodo 2012-2019, (iv) la relaciÃ³n 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 ejecuciÃ³n de proyectos con cargo a esta fuente de financiaciÃ³n y el impacto fiscal que tendrÃa la decisiÃ³n de esta CorporaciÃ³n para la financiaciÃ³n de la seguridad en esa entidad territorial.

8 La intervenciÃ³n del Ministerio del Interior la suscribe Manuel Felipe RodrÃguez Duarte, en su calidad de asesor de la  Oficina Asesora de JurÃdica de la entidad.

9 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

10 Sentencia C-1043 de 2003, M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o.

11 La intervenciÃ³n del Ministerio del Interior la suscribe Eduar Libardo Vera GutiÃ©rrez, en su calidad de apoderado judicial de la entidad.

12 Folio 1 de la intervenciÃ³n del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

13 Folio 2 de la intervenciÃ³n del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

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

15 Folio 2 de la intervenciÃ³n del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

16 La intervenciÃ³n de la AsociaciÃ³n Colombiana de Ciudades Capitales la suscribe Evelardo Lamprea Montealegre, en su calidad de director jurÃdico de la entidad.

17 Folio 11 de la intervenciÃ³n de ASOCAPITALES, Expediente D-14341.

18 Folio 12 de la intervenciÃ³n de ASOCAPITALES, Expediente D-14341.

19 La intervenciÃ³n de la FederaciÃ³n 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 logrÃ³ establecer que se trata de la Sentencia del 10 de diciembre de 2015, proferida por la SecciÃ³n Cuarta del Consejo de Estado. C.P. Hugo Fernando Bastidas BÃ¡rcenas. RadicaciÃ³n No. 17001233100020080034801.

21 M.P. Jaime AraÃºjo RenterÃa.

22 M.P. Carlos Bernal Pulido.

23 La intervenciÃ³n de la FederaciÃ³n 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 intervenciÃ³n del Instituto Colombiano de Derecho Tributario la Presidente de dicha instituciÃ³n, doctora Carolina Rozo GutiÃ©rrez.

26 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

27 M.P. JosÃ© Fernando Reyes Cuartas.

28 M.P. Ciro Angarita BarÃ³n.

29 M.P. Carlos Gaviria DÃaz.

30 M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o.

31 M.P. Alberto Rojas RÃos.

33 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

34 La intervenciÃ³n es suscrita por el decano de la Facultad de Jurisprudencia, el director del Observatorio de Hacienda PÃºblica y Derecho Tributario y las ciudadanas MarÃa LucÃa Russy Cuellar y Ana MarÃa Turriago Morales, en su calidad de miembros activos del aludido observatorio.

35 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

36 M.P. Alberto Rojas RÃos.

37 La intervenciÃ³n de la Universidad Libre de BogotÃ¡ la suscriben Jorge Kenneth Burbano VillamarÃn, en su calidad de director del Observatorio de IntervenciÃ³n Ciudadana Constitucional e Ingrid Vanessa GonzÃ¡lez 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 BuriticÃ¡.

41 Folio 2 del Concepto de la Procuradora General de la NaciÃ³n, Expediente D-14341.

42 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

43 Folio 3 del Concepto de la Procuradora General de la NaciÃ³n, Expediente D-14341.

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

45 Folio 1 de la intervenciÃ³n del Ministerio del Interior, Expediente D-14341.

46 Ver, entre otras, las sentencias C-1095 de 2001 M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o, C-1143 de 2001 M.P. Clara InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez, 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 PÃ©rez; 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 PÃ©rez.

50 Ver Sentencia C-358 de 2013 M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo.

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

52 Ver Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel JosÃ© 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 InÃ©s Vargas HernÃ¡ndez.

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 JosÃ© 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 RÃos 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 acÃ¡pite estÃ¡n basadas en las Sentencisa C-260 de 2015 y C-269 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

62 Citado en Insignares GÃ³mez Roberto. â€œConcepto de tributoâ€ en AA.VV. Curso de derecho tributario, procedimiento y rÃ©gimen sancionatorio, BogotÃ¡, Universidad Externado de Colombia, 2010, pÃ¡g. 269.

63 Sentencia C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita BarÃ³n.

64 Citada en Insignares GÃ³mez Op. Cit. PÃ¡g. 279.

65 M.P. Ciro Angarita BarÃ³n.

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 caracterÃstica, en Sentencia C-1171 de 2005, M.P. Ãlvaro Tafur Galvis, este Tribunal puntualizÃ³: â€œla doctrina suele seÃ±alar que las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquÃ©llas constituyen una contraprestaciÃ³n 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 Estadoâ€.

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 PÃ©rez, 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 MuÃ±oz.

73 Las consideraciones que se presentan en este acÃ¡pite estÃ¡n basadas en las Sentencias C-056 de 2019 y C-269 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

74 Esta es la interpretaciÃ³n que la Corte realiza de la expresiÃ³n â€œen tiempo de pazâ€, prevista en el artÃculo 338 de la ConstituciÃ³n.  Sentencias C-416 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz y C-134 de 2009, M.P. Mauricio GonzÃ¡lez Cuervo, entre otras.

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

76 Esta relaciÃ³n de funciones es sistematizada en la sentencia C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Igualmente, sobre la materia puede analizarse la recopilaciÃ³n 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 JosÃ© 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 MuÃ±oz) y C-447 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria DÃaz).

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

83 Sentencia C-1258 de 2001; M.P. Jaime CÃ³rdoba TriviÃ±o.

84 IbÃdem.

85 Las Corte se pronunciÃ³ por primera vez en este sentido en las Sentencias C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita BarÃ³n, y C-467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria DÃaz.

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 CÃ³rdoba 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 CÃ³rdona TriviÃ±o y C-538 de 2002, M.P. Jaime AraÃºjo 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. GermÃ¡n 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. ARTÃCULO 12. DE LAS AUTORIDADES POLÃTICAS. El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de PolicÃa en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La PolicÃa Nacional cumplirÃ¡ con prontitud y diligencia las Ã³rdenes que Ã©stas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.

Los gobernadores y alcaldes deberÃ¡n diseÃ±ar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la PolicÃa Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicciÃ³n.

98 GuÃa metodolÃ³gica para la elaboraciÃ³n, implementaciÃ³n y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Elaborado por el Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de PlaneaciÃ³n, la Alta ConsejerÃa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana y la PolicÃa Nacional. Junio, 2013.

99 Ley 62 de 1993. ARTÃCULO 12. DE LAS AUTORIDADES POLÃTICAS. El Gobernador y el Alcalde son las primeras autoridades de PolicÃa en el Departamento y el Municipio, respectivamente. La PolicÃa Nacional cumplirÃ¡ con prontitud y diligencia las Ã³rdenes que Ã©stas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces.

Los gobernadores y alcaldes deberÃ¡n diseÃ±ar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la PolicÃa Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicciÃ³n.

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 acÃ¡pite estÃ¡n 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 MartÃnez Caballero, â€œ(â€¦) es doctrina reiterada de esta Corte que el juez constitucional no estÃ¡ atrapada (sic) en la disyuntiva de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaraciÃ³n 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 4Âº). 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 supremacÃa de la ConstituciÃ³n.â€

105 En la sentencia C-112 de 2000 se dijo: â€œ(â€¦) 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 (â€¦)â€Al respecto, ver entre otras la sentencias: C-221 de 1997, M.P. Alejandro MartÃnez Caballero, C-700 de 1999, M.P. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo.

106 â€œDe otro lado, puede tambiÃ©n la Corte llenar, ella misma, el vacÃo legal que produce la declaraciÃ³n de inexequibilidad de la disposiciÃ³n acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora, pues el vacÃo de regulaciÃ³n, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurÃdico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal. Esta CorporaciÃ³n ha recurrido en el pasado a ese tipo de decisiones (â€¦)â€ Sentencia C-112 de 2000.

107 M.P. Alejandro MartÃnez Caballero.

108 â€œVer 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 decisiones â€œinterpretativesâ€ en France et en Italie. Paris: Economica, 1997â€. Cita contenida en la sentencia C-112 de 2000

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

110 Sentencia C-1230 de 2005 MP Rodrigo Escobar.

111 Sentencia C-748 de 2009 MP Rodrigo Escobar.

112 ARTÃCULO 133. ESTRATEGIA DE CÃRCELES DEL ORDEN NACIONAL. La NaciÃ³n podrÃ¡ adelantar gestiones para la creaciÃ³n, fusiÃ³n, supresiÃ³n, direcciÃ³n, organizaciÃ³n, administraciÃ³n, sostenimiento y vigilancia de cÃ¡rceles para personas detenidas preventivamente; sin perjuicio de la responsabilidad que hoy le asiste a las entidades territoriales, de acuerdo con el artÃculo 17 de la Ley 65 de 1993. Lo anterior, teniendo en cuenta las siguientes disposiciones:

(â€¦)

PARÃ GRAFO 3o. Con el fin de garantizar la financiaciÃ³n de la polÃtica carcelaria para personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privaciÃ³n de la libertad, las entidades territoriales podrÃ¡n crear un fondo de infraestructura carcelaria con ingresos provenientes de las siguientes fuentes:

1. ContribuciÃ³n especial de obra pÃºblica establecida en el artÃculo 6o de la Ley 1106 de 2006.

2. Las tasas y sobretasas de seguridad de que trata el artÃculo 8o de la Ley 1421 de 2010.

113 ARTÃ CULO 112. Los departamentos y municipios podrÃ¡n 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 artÃculo 17 de la Ley 65 de 1993.

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

ARTÃ CULO 17. CÃ RCELES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES. Corresponde a los departamentos, municipios, Ã¡reas metropolitanas y al Distrito Capital de SantafÃ© de BogotÃ¡, la creaciÃ³n, fusiÃ³n o supresiÃ³n, direcciÃ³n, organizaciÃ³n, administraciÃ³n, sostenimiento y vigilancia de las cÃ¡rceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privaciÃ³n de la libertad, por orden de autoridad policiva.

(â€¦)

En los presupuestos municipales y departamentales, se incluirÃ¡n las partidas necesarias para los gastos de sus cÃ¡rceles, como pagos de empleados, raciones de presos, vigilancia de los mismos, gastos de remisiones y viÃ¡ticos, materiales y suministros, compra de equipos y demÃ¡s servicios.

Los gobernadores y alcaldes respectivamente, se abstendrÃ¡n de aprobar o sancionar segÃºn el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no llenen los requisitos seÃ±alados en este artÃculo.

La NaciÃ³n y las entidades territoriales podrÃ¡n celebrar convenios de integraciÃ³n de servicios, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusiÃ³n de sistema penitenciario y carcelario.

114 Esta decisiÃ³n se acompasa con las sentencias proferidas en lo corrido del aÃ±o 2021 en las que la Corte Constitucional ha diferido los efectos de la declaratoria de inexequibilidad de las normas acusadas. Se trata de las Sentencias C-047 de 2021, M.P. Antonio JosÃ© Lizarazo Ocampo; C-159 de 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 JosÃ© Lizarazo Ocampo.

116 M.P. Alejandro Linares Cantillo.

118 M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

119 ArtÃculo 287, numeral 3, en armonÃa con los artÃculos 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.