C-232-98

Sentencia C-232/98

AUTONOMIA TRIBUTARIA DE MUNICIPIO Y DEPARTAMENTO

Corresponde al legislador fijar las reglas fundamentales a las que están sujetas las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales cuando establecen tributos, lo cual significa que según el ordenamiento superior, a aquél le compete señalar las actividades y materias que pueden ser gravadas, así como los procedimientos de orden fiscal y tributario, sin que sea válido sostener que cuando así actúa, esté desconociendo o cercenando la autonomía que constitucionalmente se le confiere a las entidades territoriales. El legislador está autorizado constitucionalmente para intervenir en los asuntos locales, a fin de garantizar y defender los intereses del orden nacional, sin que ello de lugar a inmiscuirse en asuntos que son de la competencia exclusiva de los departamentos, distritos y municipios, pues en tal caso se violaría el núcleo esencial de la autonomía territorial. Por consiguiente, no obstante la autonomía reconocida por el ordenamiento superior a los entes territoriales, el legislador puede limitar y aún condicionar las facultades que la Carta Fundamental les otorga a dichas entidades, al estar autorizado para ello por mandato constitucional, y cuando sea necesaria y proporcionada al fin constitucional que se busca por la ley alcanzar.

ESTATUTO TRIBUTARIO PARA IMPUESTOS DEL ORDEN NACIONAL-Aplicación a municipios y departamentos

La aplicación de las normas procedimentales establecidas en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional a las entidades territoriales, tiene como finalidad la unificación a nivel nacional del régimen procedimental, lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por las Asambleas Departamentales y por los Concejos Distritales y Municipales en relación con los tributos y contribuciones que ellos administran, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 300 y 313 de la Carta. Ello al contrario de lo afirmado por los demandantes, constituye cabal desarrollo y concreción de uno de los principios constitucionales (preámbulo y artículo 1o.), según el cual Colombia se organiza en forma de República unitaria, por lo que la autonomía no puede realizarse por fuera de la organización unitaria del Estado, razón por la cual, en aras de darle seguridad, transparencia y efectividad al recaudo, administración y manejo de los impuestos y contribuciones, compete al legislador fijar un régimen procedimental único, aplicable tanto a nivel nacional, como a tributos del orden local. Por ende, de conformidad con el ordenamiento superior, en caso de oposición o contradicción entre normas procedimentales fijadas por los entes territoriales con aquellas dispuestas por el legislador, prevalecen estas últimas, por lo que en consecuencia, los órganos competentes de las entidades territoriales deberán ajustar y modificar su normatividad para hacerla concordante con la señalada por la ley.

Referencia: Expediente D-1889

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 66 de la Ley 383 de 1997.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fé de Bogotá, D.C., mayo veinte (20)de mil novecientos noventa y ocho (1998)

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos CARLOS GERMAN FARFAN PATIÑO y LIBARDO CAJAMARCA CASTRO promovieron ante la Corte Constitucional, demanda contra el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, la cual se procede a decidir una vez tramitado el juicio correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

"Artículo 66- Administración y Control. Los municipios y distritos, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos de orden nacional".

II. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Los demandantes señalan que la norma acusada vulnera los artículos 1, 287 y 322 de la Constitución Política, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Según los actores, el precepto impugnado vulnera el principio constitucional de la autonomía que le es propia a los entes territoriales -distritos y municipios- al remitirlos a un procedimiento tributario para fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro de impuestos municipales, aplicable a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN-, en impuestos del orden nacional como el de renta y complementarios, ventas, timbre y demás, cuya autonomía impositiva y de tarifas le corresponde exclusivamente a los Concejos Municipales, de conformidad con lo previsto en los artículos 313 numeral 4 y 318 de la Carta Política. Así entonces, en su criterio son las Asambleas y los Concejos Distritales y Municipales quienes deben establecer los procedimientos para el efectivo recaudo y cobro de los mismos, así como las sanciones a que haya lugar.

En cuanto al Distrito Capital de Santa Fé de Bogotá, agregan que con fundamento en la autonomía territorial que le es propia por disposición superior, el Concejo Distrital fija las tarifas y los tributos de su competencia de acuerdo a las condiciones, capacidades económicas, geográficas y políticas, así como las normas procedimentales para la determinación y el cobro de los tributos de su propiedad.

Según los demandantes, en el Libro V del Estatuto Tributario se establecen los procedimientos y sanciones a cargo de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, específicamente para los impuestos de renta y complementarios, timbre, ventas y remesas, por lo que se tornan inaplicables a los impuestos del orden municipal, por cuanto la diferencia de los porcentajes en las sanciones hace confusa su determinación.

Al respecto, hacen referencia a la sanción establecida en el artículo 643 del Estatuto Tributario, el cual fija como sanción por no declarar un porcentaje del 20% del valor de las consignaciones bancarias o ingresos brutos por omisión al impuesto de renta y complementarios; el 10% como sanción al valor de las consignaciones bancarias o ingresos

brutos por la omisión al impuesto sobre las ventas u omisión de declaración de retenciones o el equivalente a cinco veces el valor omitido en la declaración del impuesto de timbre. Estas sanciones en su criterio, serían inaplicables a los impuestos municipales por cuanto los porcentajes son fijados por los Concejos Municipales sobre los ingresos brutos.

Afirman los mencionados ciudadanos, que no puede remitirse al Estatuto Tributario para efectos de la determinación de las sanciones, porcentajes y valores que deban aplicarse al no declarar impuestos específicos de carácter municipal, puesto que estos solo fueron expedidos para los impuestos del orden nacional, por lo que quedaría un vacío jurídico de aplicación e interpretación, ya que estos se regían anteriormente por acuerdos municipales en donde se fijaban los procedimientos y sanciones aplicables para cada impuesto.

De otra parte, consideran vulnerados los artículos 319 y 328 de la Carta Política, al manifestar que la disposición demandada derogaría las normas tributarias vigentes para el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta, cuyo régimen goza de protección especial en la Constitución Política, según lo establecen los artículos 319-2, en virtud del cual, "La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial….", y el artículo 322-2, según el cual, "Su régimen (el del Distrito Capital) político, fiscal y administrativo, será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios".

En razón a las anteriores consideraciones, solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la disposición demandada, por cuanto ésta no puede remitir declaraciones tributarias, procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro de impuestos del orden municipal y distrital, a procedimientos tributarios aplicables a los impuestos y tributos de orden nacional, toda vez que la Ley 383 de 1997 no puede constituirse en un precepto de carácter especial, por cuanto los municipios y distritos tienen normas tributarias y de procedimiento fijadas por los Concejos, mediante acuerdos específicos a cada tributo. Por lo tanto, la remisión que hizo el artículo 66 acusado es contraria a lo establecido en los artículos 319, 322 y 328 de la Constitución, pues ésta no se puede considerar ley especial de carácter tributario para los municipios y distritos.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de apoderado, presentó escrito defendiendo la constitucionalidad de la norma demandada, al considerar que no viola el principio de autonomía fiscal de las entidades territoriales, la cual debe ejercerse dentro del marco de lo dispuesto por el legislador.

A juicio del interviniente, en caso de incompatibilidad entre las reglas de procedimiento establecidas en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional, y la efectiva determinación de la obligación tributaria a cargo del contribuyente, así como el recaudo y la imposición de sanciones dentro del marco municipal y distrital, los órganos competentes deberán adecuar el respectivo marco procedimental de acuerdo con las finalidades mencionadas.

Adicionalmente, indica que el que sean distintos desde el punto de vista sustancial los

tributos del orden nacional y del municipal y distrital por comprender tanto estos como aquellos elementos diferentes (sujetos pasivos, hechos y bases gravables, tarifas), no hace necesariamente que el procedimiento tributario para unos y otros deba ser completamente distinto.

De otro lado, sostiene que los preceptos constitucionales invocados (319, 322 y 328) no resultan vulnerados, en la medida en que los regímenes especiales a que se refieren los artículos 322 y 328 no deben entenderse en sentido absoluto, de tal forma que cualquier aspecto que se relacione con el distrito capital y los especiales deba ser regulado exclusivamente por la legislación especial que se dicte para ellos. En el caso que se examina, no se observa elemento de juicio alguno que permita concluir que el procedimiento tributario de los mencionados distritos no solamente debe ser distinto al del nivel nacional, sino también al que exista en los demás municipios del país.

En el mismo sentido, expresa que tampoco resulta lógico que las reglas procedimentales en materia tributaria aplicables a las áreas metropolitanas deban estar contenidas en la ley orgánica de ordenamiento territorial, ya que en esta ley deben regularse los aspectos centrales del mencionado ordenamiento, dentro de los que no se encuentran las reglas procedimentales aludidas.

En el mismo sentido, señala que las reglas procedimentales deben armonizarse con las existentes en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional sin que se produzca la derogatoria.

Y finaliza su intervención, manifestando que la "posición en que se encontraría un contribuyente en caso de que cada tributo tuviese un procedimiento diferente, sería caótica, pero más grave sería que el mismo tributo tenga procedimientos independientes y antagónicos dependiendo de la entidad territorial donde se trabe la relación jurídica".

Por su parte, dentro del mismo término legal, los miembros del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Derecho Tributario presentaron escrito solicitando a esta Corporación declarar la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Sostienen que el principio de autonomía de las entidades territoriales se encuentra consagrado en el artículo 1º de la Constitución que define a Colombia como un Estado social de derecho, unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales, y conforme al desarrollo jurisprudencial que ha tenido dicho precepto, la autonomía no puede realizarse por fuera de la organización unitaria del Estado. Además, la autonomía de los entes territoriales está enmarcada por el principio de la unidad del Estado, que debe reflejarse en todos los campos, como así lo ha interpretado la Corte Constitucional desde su sentencia No. C-004 de 1993, la cual fue reiterada por la No. C-219 de 1997, en la cual se señaló que en materia de ingresos tributarios, la Constitución opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado.

Señalan que por razón de la simultaneidad operativa de diferentes niveles de autoridad, se pueden presentar conflictos de competencia, por lo cual desde la expedición del Código de

Régimen Político y Municipal se ha establecido la prelación de la ley sobre los acuerdos municipales (artículo 240). Además, la jurisprudencia de la Corte (particularmente la consignada en la sentencia C-478 de 1992), ha establecido reglas para la solución de tales conflictos, especialmente la de jerarquía, teniendo en cuenta siempre como marco el Estado Unitario.

A su juicio, la autonomía tributaria de los departamentos y municipios tiene una clara y expresa limitación en los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución, al definir que "dicha autonomía solo se puede ejercer dentro de los límites de la Constitución y la Ley". Ello ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional, en virtud de la cual, la autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley (art. 287).

Por ello, estiman que fijar un procedimiento tributario uniforme, no implica que se recorte la autonomía de los municipios y distritos, ya que estos conservan todas las facultades relativas a la organización administrativa y a la recaudación, conservación e inversión de sus recursos.

Adicionalmente, señalan que en nuestro orden jurídico no es nueva la figura de la implantación de normas nacionales de carácter procedimental en el nivel de las entidades territoriales. Así por ejemplo, el Código Contencioso Administrativo se aplica a los asuntos departamentales y municipales en materia de procedimiento administrativo, conforme al artículo 81; e igualmente, en materia de contratación administrativa las normas nacionales se aplican tanto a nivel departamental y municipal conforme a los artículos 1º y 2º de la Ley 80 de 1993.

Por último, consideran que la disposición acusada no establece que los municipios aplicarán las sanciones establecidas en el Estatuto Tributario, sino que para la imposición de las sanciones se aplicará el procedimiento establecido en dicho estatuto, lo cual es completamente diferente a lo expresado en la demanda.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio fechado 23 de enero de 1998, el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor dentro del término legal, solicitando a esta Corporación declarar constitucional el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Afirma que el Constituyente de 1991 estableció como principio el de la autonomía de las entidades territoriales, pero no le concedió facultades absolutas para administrar sus asuntos fiscales, por cuanto la organización del Estado en forma de República unitaria implica que las atribuciones reconocidas a estos entes deben ser ejercidas dentro de los límites previstos en la Constitución y la ley.

Agrega que la Carta Fundamental en sus artículos 287-3, 300-4 y 313-4, faculta a las Asambleas y a los Concejos para decretar, de conformidad con la ley, los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. En esa medida, considera que el legislador es competente para crear los tributos, y por ende, le asignó la función de regular los diversos

aspectos relacionados con esta materia, tales como las declaraciones tributarias, los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro, lo cual significa que la Constitución no concedió soberanía fiscal a las entidades territoriales.

Según el Jefe del Ministerio Público, las entidades territoriales carecen de autonomía para fijar los tributos, por lo que los aspectos relacionados con el procedimentales, pueden ser regulados mediante la ley, sin que este hecho implique un atentado contra la autonomía reconocida a las entidades territoriales. Para sustentar esta afirmación, hace alusión a la sentencia de la Corte Constitucional No. C-084 del 1 de marzo de 1995, según la cual "la Constitución autoriza a las entidades territoriales dentro de su autonomía, a establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario".

A juicio del citado funcionario, al establecer el legislador en la norma demandada que los municipios y distritos aplicarán los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario, no se está atentando contra el régimen de autonomía reconocido a las entidades territoriales, por cuanto es el Congreso de la República quien está facultado para regular esta clase de actuaciones, procurando la uniformidad de estos trámites.

Por otra parte, señala que el precepto demandado no transgrede los artículos 319, 322 y 328 de la Carta, ya que estos sólo se refieren a los municipios y distritos, sin mencionar las áreas metropolitanas, entidades estas que cuentan con un régimen administrativo y fiscal especial.

Finaliza su intervención afirmando que si los artículos 322 y 328 mencionados anteriormente, disponen que el régimen fiscal de Santa Fé de Bogotá será el que determinen la Constitución y las leyes especiales, y los Distritos Turísticos de Santa Marta y Cartagena conservan su régimen especial, también lo es que el Congreso como titular de la cláusula general de competencia en materia tributaria, está facultado para fijar el procedimiento fiscal aplicable a cada distrito, razón por la cual estima que el legislador al expedir la norma demandada no excedió el límite de sus atribuciones.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la acción pública de inconstitucionalidad ejercida contra el artículo 66 de la Ley 383 de 1997.

De la autonomía en materia tributaria de las entidades territoriales

En cuanto a la autonomía de que gozan las entidades territoriales, dispone el artículo 287 de la Carta Política que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley; dicha autonomía les confiere ciertos derechos, como gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el

cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales.

Es evidente que, como lo dispone la norma citada, dicha autonomía se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y legales, o sea, que no se trata de una autonomía en términos absolutos, pues aquella en ningún momento puede concebirse al margen del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales.

En relación con el principio de la autonomía de las entidades territoriales, cabe reiterar aquí la jurisprudencia de la Corporación, la cual ha señalado que ella no es absoluta, por cuanto está subordinada a la Constitución y a la ley. En efecto, en la sentencia No. C-335 de 1996 (MP. Dr. Jorge Arango Mejía), se expresó lo siguiente:

"En materia tributaria, la autonomía de los departamentos y municipios está limitada por la Constitución y la ley.

Según el artículo 287 de la Constitución, "las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley". De conformidad con esta norma, es claro que la autonomía no es absoluta, sino limitada por la propia Constitución, y por la ley.

En concordancia con la norma citada, establece el inciso segundo del artículo 288, también de la Constitución, que las competencias atribuídas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley. Las competencias, pues, se definen y concretan "en los términos que establezca la ley".

Siguiendo los principios enunciados, la Constitución al referirse al tema tributario en relación con los departamentos y los municipios establece:

"Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:

"4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales".

"Artículo 313. Corresponde a los Concejos:

"4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales".

Estas normas determinan inequívocamente que la potestad impositiva de los departamentos y municipios tiene que ejercerse de conformidad con la ley. No es, por lo mismo, aceptable sostener que en esta materia cada departamento y cada municipio puede ejercer su competencia dentro de los límites que él mismo quiera trazarse. Sostener semejante tesis implicaría la consagración del desorden y el caos en lo que tiene que ver con los tributos departamentales y municipales, pues los departamentos y los municipios podrían establecer tributos y contribuciones sin otro límite que el inexistente de la imaginación. En tales circunstancias, se quebrantarían, ahí sí, dos principios fundamentales de la Constitución: el primero, el que señala que Colombia está organizada en forma de República unitaria (artículo 1o.); el segundo, el de la igualdad ante la ley (artículo 13)" (negrillas y subrayas fuera del

texto).

Por su parte, en la sentencia No. C-521 de 1997, MP. Dr. Jose Gregorio Hernández Galindo, se afirmó al respecto lo siguiente:

“Competencia del legislador para restringir el poder tributario de las entidades territoriales

….

Así, pues, ni los departamentos ni los municipios ejercen una soberanía tributaria, es decir, una atribución ilimitada o absoluta para la determinación de impuestos, tasas y contribuciones en sus respectivos territorios.

….

Al respecto, debe reafirmarse:

“…para realizar el principio de autonomía de las entidades territoriales y con el objeto de asegurar que el patrimonio de éstas no resulte afectado por decisiones adoptadas a nivel nacional, el Constituyente ha prohibido de manera terminante que por ley se concedan exenciones o preferencias en relación con tributos que les pertenecen (artículo 294 C.P.).

La Carta Política reconoce a las entidades territoriales la propiedad sobre sus bienes y rentas y equipara la garantía que les brinda a la que merecen los particulares sobre los suyos, de conformidad con la Constitución (artículo 362 C.P.).

Más todavía, el artículo que se acaba de mencionar dispone en forma perentoria que, con la única excepción de la guerra exterior -y eso temporalmente-, los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y, en consecuencia, la ley no podrá trasladarlos a la Nación. Menos podría hacerlo, agrega la Corte, a sus entidades descentralizadas, ya que ello representaría la facultad de atribuir al ente subalterno posibilidades de las cuales carece el principal, sin que de todas maneras desaparecieran objetivamente las razones en las cuales se funda la restricción que a éste se impone”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-177 del 29 de abril de 1996)” (negrillas y subrayas fuera del texto).

En efecto, según la jurisprudencia transcrita, es del caso reafirmar que corresponde al legislador fijar las reglas fundamentales a las que están sujetas las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales cuando establecen tributos, lo cual significa que según el ordenamiento superior, a aquél le compete señalar las actividades y materias que pueden ser gravadas, así como los procedimientos de orden fiscal y tributario, sin que sea válido sostener que cuando así actúa, esté desconociendo o cercenando la autonomía que constitucionalmente se le confiere a las entidades territoriales.

Ahora bien, con fundamento en lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1o., 287, 294, 300-4, 313-4, 317 y 338 de la Carta Política, y teniendo en cuenta que el Estado colombiano está organizado en forma de República unitaria, la autonomía que se concede por estos

preceptos a los entes territoriales, no es absoluta, pues está supeditada en cuanto a la gestión de sus propios intereses, como los del orden fiscal y tributario, a los límites que le señalen la Constitución y la ley, lo cual significa que la potestad impositiva regional y local es relativa y, en tal virtud, el legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para su ejercicio, siempre que se respete el núcleo esencial de la autonomía, es decir, que no se desnaturalice la esencia de ésta de modo que se la desvirtúe o desconozca.

Al respecto, en la sentencia No. C-004 de 1993, la Corte Constitucional sostuvo que:

"En conclusión, esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del estatuto unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución debe ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad" (negrillas y subrayas fuera del texto).

Así pues, el legislador está autorizado constitucionalmente para intervenir en los asuntos locales, a fin de garantizar y defender los intereses del orden nacional, sin que ello de lugar a inmiscuirse en asuntos que son de la competencia exclusiva de los departamentos, distritos y municipios, pues en tal caso se violaría el núcleo esencial de la autonomía territorial. Por consiguiente, no obstante la autonomía reconocida por el ordenamiento superior a los entes territoriales, el legislador puede limitar y aún condicionar las facultades que la Carta Fundamental les otorga a dichas entidades, al estar autorizado para ello por mandato constitucional, y cuando sea necesaria y proporcionada al fin constitucional que se busca por la ley alcanzar.

El mandato constitucional es claro al establecer que en materia fiscal, la autonomía de las entidades territoriales está expresamente limitada por la Constitución y la ley (artículos 287, 300 y 313 CP.), por lo que como lo ha reconocido esta Corporación en varias oportunidades, no es dable predicar ni menos aceptar la tesis de la "soberanía fiscal" de los entes territoriales. En este sentido, se dijo en la sentencia No. C-517 de 1992, que:

"pese a que la Carta del 91 incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, sin embargo, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, según claramente lo estipulan los artículos 300-4 y 331-4 de la Carta. En otros términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijen" (negrillas y subrayas fuera de texto).

"- Sentencia C-004/931:

"La Carta de 1991, si bien introduce el concepto de autonomía de las entidades territoriales,

consagra los principios rectores del régimen tributario del Estado unitario. Lo anterior no obsta para que se hayan creado importantes mecanismos que fortalecen la autonomía fiscal de las entidades territoriales. Con todo, dicha autonomía se encuentra sujeta a los mandatos de la Constitución y la ley."

….

"En cualquier caso, la Carta subordina el poder tributario de las entidades territoriales a la ley, en desarrollo del principio de unidad nacional consagrado en el artículo 1."

(…)

"En conclusión, esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes…"

– Sentencia No. C-070/942

"La actuación del legislador se explica pues, como esta Corporación ha tenido oportunidad de definirlo, en razón a que en la Carta de 1991 la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley, a pesar de haberse incrementado notablemente. En esas condiciones, el legislador continúa teniendo la obligación constitucional de proveer a las entidades territoriales el marco normativo para que éstas ejerzan su potestad impositiva".

– Sentencia No. C-084/953

"Un análisis sistemático de las normas constitucionales muestra entonces que el principio de legalidad rige en el campo tributario, por lo cual las entidades territoriales, si bien pueden imponer contribuciones, no son soberanas fiscalmente, ya que deben respetar los marcos establecidos por el Legislador.

…

"La Corte no puede sino reiterar el criterio según el cual las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales (….) Por consiguiente, es conforme con la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del tributo."

– Sentencia No. C-222/954

Si bien encuentra límites y restricciones que se desprenden del mismo texto constitucional, la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos

básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal. Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo. No puede sindicarse al legislador de vulnerar la Carta Política por el hecho de decretar la extinción de un impuesto, ni tampoco por unificar dos o más de los tributos pre-existentes, basado en consideraciones de conveniencia u oportunidad que encuadran dentro de la atribución que le es propia."

Examen del cargo

De conformidad con el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, los municipios y los distritos en relación con las declaraciones tributarias, procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro de impuestos administrados por ellos, deberán aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos de orden nacional.

Como se señaló, a juicio de los demandantes, la norma acusada quebranta el ordenamiento constitucional que consagra la autonomía de las entidades territoriales, al señalar que para la fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro de sus impuestos, deben aplicar los procedimientos tributarios previstos para el orden nacional. Es en su criterio, competencia de los concejos distritales y municipales fijar los tributos y tarifas, así como las sanciones y el procedimiento para el recaudo y cobro de los impuestos del orden territorial.

Con fundamento en las normas constitucionales y legales, y siguiendo los lineamientos jurisprudenciales establecidos por esta Corporación en relación con la autonomía de las entidades territoriales en materia tributaria, y a los que se ha hecho referencia con anterioridad, estima la Corte que el cargo es improcedente.

En efecto, la aplicación de las normas procedimentales establecidas en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional a las entidades territoriales, tiene como finalidad la unificación a nivel nacional del régimen procedimental, lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por las Asambleas Departamentales y por los Concejos Distritales y Municipales en relación con los tributos y contribuciones que ellos administran, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 300 y 313 de la Carta. Ello al contrario de lo afirmado por los demandantes, constituye cabal desarrollo y concreción de uno de los principios constitucionales (preámbulo y artículo 1o.), según el cual Colombia se organiza en forma de República unitaria, por lo que la autonomía no puede realizarse por fuera de la organización unitaria del Estado, razón por la cual, en aras de darle seguridad, transparencia y efectividad al recaudo, administración y manejo de los impuestos y contribuciones, compete al legislador fijar un régimen procedimental único, aplicable tanto a nivel nacional, como a tributos del orden local.

Por ende, de conformidad con el ordenamiento superior, en caso de oposición o contradicción

entre normas procedimentales fijadas por los entes territoriales con aquellas dispuestas por el legislador, prevalecen estas últimas, por lo que en consecuencia, los órganos competentes de las entidades territoriales deberán ajustar y modificar su normatividad para hacerla concordante con la señalada por la ley.

Ahora bien, en cuanto hace a la autonomía fiscal y tributaria de las entidades territoriales, conviene recordar que de acuerdo con lo estipulado en los artículos 287, 300-4 y 313-4, respectivamente, estas gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley; y además, las Asambleas decretarán los tributos y contribuciones, y los Concejos los tributos y los gastos locales, de conformidad con la ley. En consecuencia, como se ha dejado expuesto, no puede aceptarse la tesis de la soberanía fiscal, ya que la autonomía de que gozan las entidades territoriales está supeditada a la ley.

De otro lado, cabe destacar que cuando la norma acusada consagra un procedimiento tributario uniforme, aplicable tanto a nivel nacional, como departamental, distrital y municipal, no está quebrantando el principio constitucional de la autonomía territorial, pues estos entes conservan todas aquellas facultades que en desarrollo del mandato constitucional les corresponde en materia fiscal, como lo son la organización administrativa, el recaudo, la conservación, la inversión y el manejo de sus recursos. No obstante, ello no equivale a que dichas atribuciones puedan entenderse en términos absolutos e ilimitados, pues dentro del Estado unitario y con base en las normas superiores, están sometidos a la Constitución y a la ley. Además, según el numeral 4o. del artículo 150 de la Carta Política, al Congreso le corresponde establecer las competencias de las entidades territoriales, así como regular los procedimientos tributarios, por lo que en consonancia con el artículo 287 superior, puede válidamente hacer extensiva la aplicación del procedimiento de carácter nacional a las entidades territoriales. En tal virtud, a juicio de la Corte, el legislador al actuar como lo hizo en el precepto impugnado, no excedió el límite de sus atribuciones, sino que, por el contrario, obró de conformidad con el ordenamiento constitucional.

En razón a lo anterior, se declarará la exequibilidad del artículo acusado, como así se dispondrá en la parte resolutiva de esta providencia.

VI. DECISION

En razón a lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 66 de la Ley 383 de 1997.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Ciro Angarita Barón.

2 MP. Hernando Herrera Vergara.

3 M.P Alejandro Martinez caballero.

4 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.