Expediente D-15122

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

Sentencia C-363 de 2023

Referencia: Expediente D-15122

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, «por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones»

Demandante: Javier Ortiz Muñoz

Magistrado sustanciador:

Juan Carlos Cortés González

Bogotá D.C., trece (13) de septiembre de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el artículo 241-4 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. I. ANTECEDENTES

1. 1. El 12 de enero de 2023, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Javier Ortiz Muñoz demandó el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, «por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones». En síntesis, el actor concentra la demanda en el desconocimiento de la Sentencia C-101 de 2022, mediante la cual la Corte ejerció control de constitucionalidad sobre el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, que le permitía a los departamentos y municipios imponer tasas y sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

2. Mediante auto del 6 de febrero del 2023, el magistrado sustanciador admitió la demanda. Por tanto, comunicó el inicio del proceso al presidente de la República, al presidente del Congreso de la República, al ministro del Interior, al ministro de Hacienda y Crédito Público, al ministro de Defensa Nacional y al ministro de Justicia, para que, si lo estimaban oportuno,

presentaran por escrito las razones que justificaban la constitucionalidad de la norma sometida a control. A su vez, se invitó a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, a la Contraloría General de la República, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales –Asocapitales– y a la Federación Colombiana de Departamentos, para que, si lo estimaban conveniente, emitieran concepto. Así mismo, ordenó fijar en lista el expediente y requerir el concepto de la procuradora general de la Nación.

3. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto de la procuradora general de la Nación, la Corte procede a decidir sobre la demanda de la referencia.

. LA NORMA DEMANDADA

4. A continuación, se transcribe el texto del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, objeto de la demanda.

LEY 2272 DE 2022

(noviembre 4)

Por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones

[…]

Capítulo IV

Otras disposiciones

Artículo 12. Cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional. En cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional sobre los incisos 2° del artículo 8° y 3° del parágrafo del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, se determina que los entes territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, y cuyo hecho generador sea en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial, podrán continuar cobrándolo con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos.

. LA DEMANDA

5. 5. El accionante afirma que las expresiones acusadas contrarían los artículos 13, 95-9, 116, 105-12, 241-4, 243-2, 338 y 363 de la Constitución Política, para demostrarlo, formula cuatro cargos.

6. En el cargo primero, el demandante plantea que se vulneran los artículos 116, 241-4 y 243-2 de la Constitución, puesto que la disposición acusada no fija el hecho generador de la tasa, sino que, por el contrario, desconoce la decisión de la Corte al validar el cobro realizado por algunos entes territoriales respecto de un tributo que fue declarado inconstitucional. Insiste en que, en vez de adoptar la norma requerida por la sentencia, el Congreso optó por validar una situación contraria a la Carta Política, en desacato de lo ordenado por la Corte y en contravención del principio de cosa juzgada constitucional.

7. La demanda, en el cargo segundo, afirma que se desconocen los artículos 150-12, 338 y 363 de la Constitución Política. Ello, debido a que persiste la vulneración del principio de legalidad tributaria al omitirse, por parte del Congreso, la definición normativa de los elementos esenciales de la tasa y a partir de una indebida delegación de esa competencia a las entidades territoriales. Considera que «el Congreso no fijó directamente el hecho gravable de estos tributos si no se atuvo al ya definido por las entidades territoriales siempre que correspondiera a unas características definidas por el legislador con posterioridad a la creación de los tributos en el orden territorial. En otros términos, el Legislador no definió ningún hecho gravable sino que declaró, cuáles, dentro de los definidos por las entidades territoriales, consideraba válidos». Adicionalmente, señala que se infringe el principio de irretroactividad tributaria, puesto que la norma permite que ingresos fiscales cuya base legal fue declarada inconstitucional, puedan seguir siendo recaudados y sin que el legislador haya cumplido su deber de definir el hecho generador de la tarifa.

8. El demandante considera, en el tercer cargo, que se desconocen los artículos 13, 95-9 y 363 superiores, debido a que la disposición acusada impone un trato discriminatorio e inequitativo frente a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y de aquellos que deben pagar el impuesto predial de bienes raíces. Ello, por cuanto aquellos que eran responsables de tasas creadas al amparo de la legislación anterior seguirán estando obligados a su pago, mientras que quienes no estaban sujetos a la tasa, en virtud de que la entidad territorial respectiva no había cobrado ese ingreso tributario o lo hacían por un hecho generador distinto, mantienen esa condición, sin que medie una razón constitucionalmente atendible para prodigar un trato diferenciado. Así mismo, expresa diversos argumentos para demostrar que la medida no es necesaria y, antes bien, se muestra arbitraria e injustificada.

9. Adicionalmente, dentro de la censura contenida en el tercer cargo, estima aquel que ese trato inequitativo e injustificado también se ve reflejado en «los sujetos activos en tanto que la autorización para seguir cobrando un tributo declarado inexequible, solo se extiende a las entidades territoriales que hayan tenido la suerte de que, al definir la tasa o sobretasa de seguridad ciudadana de que trata el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010, escogieron como hecho generador, en el caso de los departamentos, la suscripción a un servicio público domiciliario y, en el de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial, mientras que las demás entidades territoriales que no establecieron el tributo con fundamento en el referido artículo 8 o que, habiéndolo establecido, no perfilaron los hechos generadores que, a posteriori, el legislador califica como idóneos, no tendrán la posibilidad de disfrutar de esta renta».

10. Por último, como cuarto cargo, el actor afirma que la disposición censurada es contraria al artículo 338 de la Constitución, al imponer un hecho generador incompatible con la

naturaleza de las tasas. Recuerda que, conforme con la jurisprudencia constitucional, las tasas pretenden recuperar los costos en que el Estado incurre para la prestación de determinados servicios. Por tanto, carece de sentido que el criterio para fijar la responsabilidad tributaria por una tasa vinculada a la seguridad ciudadana, sea la titularidad de los servicios públicos domiciliarios.

. INTERVENCIONES

Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero

11. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero considera que le asiste razón al demandante cuando advierte que el Congreso no corrigió los defectos que llevaron a la declaratoria de inexequibilidad parcial del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. Por el contrario, se limitó a validar algunos hechos generadores establecidos previamente por algunas entidades territoriales, «dejando sin autorización a las demás entidades para establecer los tributos ahí permitidos».

12. En particular, señala que, del tenor literal de la norma acusada, se infiere que el tributo allí indicado se limita a los departamentos y municipios que hubieren establecido el tributo en sus jurisdicciones, cuyos hechos generadores fueren la suscripción de un servicio público domiciliario o los bienes raíces sujetos al impuesto predial. Así, advierte lo siguiente:

(i) El Congreso, en el marco de sus competencias, acató la Sentencia C-101 de 2022, al establecer como hecho generador de las tasas y sobretasas los definidos previamente por algunas entidades territoriales. Por consiguiente, la norma no vulnera los artículos 116, 241-4 y 243 de la Constitución Política.

(ii) Con la adopción de los hechos generadores previstos por algunas entidades territoriales en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, el Congreso define los hechos generadores que regirán a futuro, razón por la cual, no es posible hablar de irretroactividad de la norma, pues tales hechos generadores aplicarán inmediatamente entre en vigencia la ley. Además, el hecho generador se basa en la efectiva prestación de un servicio público y el tributo tiene una naturaleza retributiva. En consecuencia, la disposición demandada no contraría los artículos 150-2 y 363 de la Carta.

(iii) Con todo, la norma es inequitativa frente a los sujetos activos. Debido a que el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 subordina la aplicación del tributo establecido única y exclusivamente a los departamentos y municipios que hubieren adoptado la tasa o sobretasa sobre la suscripción de contratos de prestación de servicios públicos domiciliarios o sobre bienes raíces sujetos al impuesto predial y no autoriza a las demás entidades territoriales. De este modo, el tributo crea un trato discriminatorio entre entidades territoriales.

13. En suma, este interviniente solicita la inexequibilidad de la norma, pues vulnera el derecho a la igualdad de las entidades territoriales.

Federación Colombiana de Municipios

14. La entidad inicia su intervención advirtiendo que la norma acusada es confusa, «en la medida en que no parece fácil entender si sólo los entes territoriales que había establecido y

venían cobrando el tributo pueden seguirlo haciendo, o si aquéllos que no lo han adoptado pueden expedir la respectiva ordenanza o acuerdo con sujeción al hecho generador que para cada caso se prevé». Con todo, señala que la norma establece el hecho generador, que fue lo que echó de menos la Corte en la Sentencia C-101 de 2022. Por consiguiente, el legislador cumplió con lo ordenado por esta Corporación. Además, la disposición no desconoce el principio de irretroactividad, pues «ni la ley dice ni posibilita entender que su contenido suponga la convalidación de cobro de tributos por Departamentos y Municipios en el pasado, sino que está aludiendo a una situación futura, autorizando que en lo sucesivo se puedan cobrar esos tributos con base en los hechos generadores que la ley indica». Así mismo, no ve razón alguna por la cual el legislador no tenga la facultad de establecer como hechos generadores la prestación de un servicio público o los bienes raíces sujetos al impuesto predial para crear una tasa o sobretasa destinada a financiar los fondos-cuenta territoriales de convivencia y seguridad ciudadana, dada la amplitud del concepto.

15. No obstante, advierte que el test de proporcionalidad propuesto por el demandante para estudiar si se desconoce el principio de igualdad, no solo se debe aplicar con relación a los contribuyentes sino también respecto a las entidades territoriales. Esto, con el fin de verificar si es conforme a la Constitución Política una interpretación según la cual aquellos entes territoriales que no hayan creado las tasas o sobretasas, o las que lo hicieron tomando con base un hecho generador diferente a los que la ley prevé diferenciadamente para departamentos o municipios, no podrán en adelante crear esos tributos con apego a la norma objeto de demanda. En tanto la seguridad ciudadana es un asunto que afecta a todas las entidades territoriales, la entidad solicita a la Corte declarar la exequibilidad condicionada en el sentido de que todas las entidades territoriales puedan establecer los tributos, en los términos que autoriza la norma.

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

16. La entidad recuerda que es competencia exclusiva del legislador precisar el hecho generador de cualquier tributo territorial y autorizar a las corporaciones político-administrativas para crear una obligación tributaria. Para el caso concreto, la interviniente considera que el legislador, en efecto, definió el hecho generador. Para los departamentos, consiste en la suscripción a un servicio público y, respecto de los municipios, recae sobre los bienes raíces sujetos al impuesto predial. Por tanto, concluye que la norma acusada cumple con el requisito de legalidad tributaria.

18. Finalmente, señala que cuatro (4) departamentos, noventa y cuatro (94) municipios y dos (2) ciudades capitales habían recibido ingresos con ocasión del tributo establecido en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022. Por tanto, se verían seriamente afectados si la Corte declara la inexequibilidad de la norma.

Federación Nacional de Departamentos

19. La interviniente comienza su análisis indicando que la necesidad del tributo, inicialmente establecido en la Ley 1421 de 2010, recae en las distintas funciones que tienen las entidades territoriales. Respecto de los departamentos, señala que las asambleas departamentales deben dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal, por ello lo deben hacer en temas tales como arreglar las cárceles y la conducción, custodia y

seguridad de los reos, respetando las disposiciones que sobre el particular dicten el Congreso y el poder ejecutivo; cuidar de la buena marcha de los establecimientos públicos que existan en el departamento y estatuir lo relativo a la policía local.

20. También indica que los departamentos, en cabeza del gobernador, deben preservar la seguridad y la convivencia en el área de su jurisdicción y responder por las relaciones y mecanismos de coordinación entre las distintas instancias encargadas del manejo del orden público.

21. En ese mismo sentido, afirma que el ordenamiento jurídico le asigna competencias a los alcaldes municipales y distritales, con fundamento en las atribuciones asignadas en el artículo 315-2 de la Constitución Política.

22. Así las cosas, el interviniente sostiene que lo expuesto «permite reconocer la necesidad de la existencia del tributo de Seguridad y Convivencia Ciudadana a favor de los departamentos pues, con esos recursos se pueden hacer efectivos los principios de colaboración, descentralización y autonomía territorial, debido a que permite a las entidades territoriales contar con una fuente de ingresos que serán invertidos en seguridad y convivencia ciudadana».

23. Seguidamente, explica que tres departamentos derivan ingresos provenientes de la tasa de seguridad y convivencia ciudadana, que fue inicialmente autorizada mediante el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. Según el interviniente, los tributos son «destinados a financiar planes y programas de orden público, seguridad y convivencia ciudadana, al igual que los gastos del sistema carcelario y penitenciario, los cuales actualmente tienen compromisos adquiridos mediante contratos, convenios y proyectos, vigencias futuras respaldadas con esta fuente de financiación, e incluso operaciones de crédito cuya fuente de pago es la tasa o sobretasa de seguridad».

24. Por ello, el interviniente advierte que es imperioso que la Corte «considere la difícil situación a la que se enfrentan los entes territoriales que están condicionados a las decisiones del legislativo, a expensas de su responsabilidad frente a la garantía de bienes jurídicos superiores, como lo es asegurar la convivencia pacífica […] la vida e integridad de las personas y la financiación de programas para preservar el orden público en el territorio».

25. En virtud de lo expuesto, le solicita a esta Corporación extender el plazo previsto en la Sentencia C-101 de 2022, con el fin de que el Congreso «pueda proferir una ley en la que defina el hecho generador de la tasa/sobretasa pro seguridad y convivencia ciudadana autorizada mediante el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. Lo anterior, en consideración a que la norma demandada […] no permite el cobro por parte de los entes territoriales que a la fecha de su entrada en vigencia no han adoptado la tasa, así como tampoco a aquellos que a pesar de haberla creado, definieron un hecho generador distinto a los indicados en la ley 2272». También, pide aclarar los efectos frente a lo ordenado en la Sentencia C-101 de 2022, en particular, respecto a los entes territoriales que actualmente cobran el tributo.

Gobernadora del departamento del Atlántico

26. La gobernadora Elsa Noguera de la Espriella presentó un «escrito de adición a la

intervención realizada por la Federación Nacional de Departamentos», en el que recuerda que las entidades territoriales gozan de competencias relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana, conforme a los artículos 296, 300 y 303 de la Constitución Política; el artículo 8° de la Ley 4ª de 1991; el artículo 127 de la Ley 4ª de 1913 y el artículo 12 de la Ley 62 de 1993.

27. Así mismo, señala que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, «la función de policía como la actividad de policía son monopolios del órgano unipersonal y primera autoridad política de las respectivas entidades territoriales, existiendo al efecto una unidad de mando en cabeza del Presidente de la República, cuyo poder sobre gobernadores y alcaldes, en sus calidades de agentes del Estado, así como de aquellos sobre éstos, tiene una clara consagración constitucional».

28. Respecto de los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, la gobernadora indica que están destinados a la dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. También, señala que la relevancia de dicho rubro fue reconocida por la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 2022, razón por la cual difirió los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 8° (parcial) de la Ley 1421 de 2010, para permitirle al legislador corregir aquello que encontró equivocado en el control de constitucionalidad abstracto. Según la interviniente, «lo anterior permite reconocer la necesidad de la existencia de una renta asociada al financiamiento de la seguridad y convivencia ciudadana a favor de los departamentos. Toda (sic) vez que con la misma se puede hacer efectivos los principios de colaboración, descentralización y autonomía territorial, lo cual permite a los departamentos y municipios asegurar ingresos que serán revertidos en materia de seguridad y convivencia ciudadana, aportes que verán reflejados en mejores índices de seguridad y convivencia en sus territorios. De no ser así, la Nación se vería con la carga de financiar ella sola estos dos importantes sectores».

29. Seguidamente, la interviniente da respuesta a los cargos expuestos por el demandante. En primer lugar, arguye que el legislador sí estableció los hechos generadores que la Corte echó de menos en la Sentencia C-101 de 2022, contrariamente a lo argumentado por el accionante. Incluso, dicha identificación no respondió a un acto esporádico, sino a un análisis de viabilidad que realizó el legislador a los hechos generadores que habían adoptado los departamentos y los municipios. Al respecto, cita los hechos generadores establecidos por el Magdalena, Valle del Cauca y Atlántico, los cuales corresponden a la prestación y consumo del servicio público de energía eléctrica.

30. De otra parte, sostiene aquella que la norma acusada no tiene efectos retroactivos, por el contrario, empezó a regir desde su promulgación y, antes de entrar en vigencia, el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 lo estaba, gracias a que la Corte difirió los efectos de la decisión adoptada en la Sentencia C-101 de 2022.

31. Frente al cargo por la presunta vulneración del principio de igualdad tributaria, la gobernadora señala que «imponer un tributo no implica per se un ejercicio contrario a la constitución y la ley, menos aún si con el mismo se busca el alcance fines (sic) constitucionales legítimos como lo son el orden público y la seguridad ciudadana». Sobre la

diferencia de trato entre los residentes de los distintos entes territoriales advierte lo siguiente:

[E]s preciso iterar que al legislador se le ha investido de un amplio margen de configuración legislativa, siendo por tanto congruente el poder determinar conforme a su mejor criterio, qué hechos generadores son los más pertinentes en el marco de la política fiscal que se busca desarrollar. En esa línea la Corte Constitucional en sentencia C-066 de 2021 ahondó la libertad de configuración legislativa de la goza el legislador tributario […] el Legislador goza de un amplio margen de configuración en esta materia, lo que lo autoriza a fijar, con «la más amplia discrecionalidad», los fines de la política tributaria y los medios que estime adecuados para alcanzarlos. También se encuentra plenamente habilitado para crear, modificar o derogar tributos y establecer sus elementos, «siendo sus únicos límites las estipulaciones de la Carta Política y las exigencias que se derivan del principio de razonabilidad»

32. De este modo, para la interviniente, el hecho de que el legislador haya adoptado ciertos hechos generadores diferentes a los adoptados por algunas entidades territoriales no es inconstitucional, comoquiera que la definición de este elemento tributario es competencia exclusiva del legislador. De otra parte, considera que, la igualdad no se rompe per se porque unos sujetos resulten gravados y otros no, pues aquella realidad se genera en todos los tributos.

33. Sobre este asunto, además, la gobernadora argumenta que no era suficiente con identificar grupos comparables, sino demostrar que no hubo un ejercicio de planeación tributaria que permitiese tener por incumplido los principios que debía tener en cuenta el legislador en el ejercicio de la potestad de la configuración legislativa que confiere la Constitución.

34. Finalmente, respecto del cargo por la presunta vulneración del artículo 338 de la Carta, la gobernadora expresa que el legislador soportó la adopción de los hechos generadores contenidos en el artículo acusado en la existencia de personas con capacidad económica y, por tanto, capacidad contributiva. Adicionalmente, el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 ya no hace alusión al concepto de “tasas” o “sobretasas”, sino al concepto de “tributo” en general. Con todo, para la interviniente, el tributo corresponde a un impuesto con destinación específica, pues la seguridad y la convivencia ciudadanas comportan un beneficio general a la sociedad y no repercuten directamente en algún beneficio que adquiera el contribuyente individualmente considerado.

35. Con base en lo anterior, la gobernadora solicita que «se profiera sentencia integradora que permita la aplicación del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 de 2022 y amplíe el alcance que al respecto le definió el legislador tributario, para permitir que todos los entes territoriales (Departamentos y municipios) empleen el hecho generador autorizado en el referido artículo 12».

Universidad Libre

36. Esta universidad sostiene que la norma acusada es inconstitucional por varias razones. Primero, advierte que, si bien el legislador definió que en los departamentos el hecho generador del tributo establecido en la norma acusada sería la suscripción a un servicio

público domiciliario y, en los municipios, la tasa cobrada con el impuesto predial sobre bienes raíces, no señala dicho elemento de forma clara y específica. En cambio, su determinación está dada por las ordenanzas y acuerdos en los que se adopte este tributo a futuro.

37. Segundo, argumenta que el artículo vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria. Al respecto, afirma que «el legislador no fijó el hecho generador, sino que avaló los hechos generadores que ya se habían adoptado por algunas entidades territoriales. Ello significa que con la nueva norma el Congreso sigue delegando la creación del tributo a los entes territoriales, lo cual es un evidente desconocimiento de una orden de la Corte, y, también, la norma sigue regulando un escenario incierto del elemento tributario del hecho generador».

38. Tercero, el interviniente considera que la norma, así mismo, vulnera el principio de igualdad porque brinda un trato desigual a quienes ya están siendo gravados con los hechos generadores determinados por las entidades territoriales, relacionados con un servicio público y bienes raíces sujetos al impuesto predial, en comparación con los ciudadanos a los que les rige la vigencia de la Ley 2272 de 2022. Además, este trato diferenciado no supera un test estricto de igualdad. Sobre este último asunto, señala que el fin del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 es corregir la determinación del hecho generador no realizado en la Ley 1421 de 2010. Sin embargo, el contenido de la norma acusada no es idóneo, por cuanto no determinó el hecho generador y avaló de manera genérica los hechos generadores adoptados en las entidades territoriales. Además, la medida no es necesaria, por cuanto no se encuentra dentro de los límites constitucionales y, aunque exista un vacío normativo por la indeterminación del tributo, la norma no lo suple, pues persiste una delegación inconstitucional a las entidades territoriales frente a la prohibición de no poder crear tributos sin previa autorización legal.

39. Finalmente, la norma no es proporcional, en el entendido de que, en ella, el legislador excede sus facultades legales y constitucionales y no autoriza el tributo, sino que avala los ya adoptados en cada entidad territorial. Por tanto, afirma que «no es adecuado para lograr el fin constitucional, existe un medio menos oneroso y que puede no sacrificar principios y valores como lo es que el legislador expida una ley en donde autorice el tributo y determine el hecho generador».

Jaime Luis Berdugo Pérez

41. El ciudadano Jaime Luis Berdugo interviene en el proceso, con el fin de establecer su posición frente a la norma demandada, expresando que, contrario a lo dicho por el demandante, el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 es claro en definir el hecho generador y, de esa manera, el legislador cumplió con la Sentencia C-101 de 2022, que difirió los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. Sobre el asunto, explicó que el legislador quiso afectar lo menos posible las circunstancias tributarias actuales de los contribuyentes y proteger, así mismo, las finanzas de los entes territoriales. Por esa razón, asumió los hechos generadores que se venían utilizando por parte de los departamentos y municipios que hicieron efectivo el cobro del tributo contenido en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010.

42. Aduce que, según la jurisprudencia constitucional, el legislador sólo está obligado a

señalar los aspectos básicos de los gravámenes territoriales, más no todos sus elementos. Lo anterior, en la medida en que existe una competencia concurrente en cabeza de las asambleas departamentales y de los concejos municipales. Sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria. De este modo, no es cierto, como lo afirmó el demandante, que el legislador debía definir todos los elementos del tributo contenido en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022. Por el contrario, al definir el hecho generador, dotó a las asambleas departamentales y concejos municipales de la posibilidad de determinar los demás elementos.

43. Sostiene que, durante el trámite de la norma en el Congreso, la discusión se centró en cómo evitar la creación de un nuevo impuesto y, simultáneamente, no afectar las finanzas territoriales de los municipios y departamentos que habían adoptado los tributos para la seguridad y la convivencia ciudadana. Ante la finalidad que tuvo en cuenta el legislador, el interviniente considera que debe aplicarse un test de igualdad leve para verificar si el artículo acusado vulnera el principio de igualdad. Al respecto, señala que:

(i) La finalidad de la medida diferenciadora consiste en no afectar las finanzas de los entes territoriales que cobraban los tributos para la seguridad y la convivencia ciudadana. La solución fue definir los hechos generadores según se venían cobrando para, así, no agregar nuevas cargas fiscales a los sujetos pasivos. Según el interviniente, esta finalidad no está constitucionalmente prohibida; por el contrario, protege la autonomía de las entidades territoriales y asegura la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

(ii) La medida es adecuada para alcanzar la finalidad identificada, toda vez que logra mantener el equilibrio fiscal de los entes territoriales que recaudaban el tributo, sin agregar nuevos impuestos o contribuciones a la generalidad del país en el marco de un escenario económico complejo.

44. Por último, señala que, aunque el legislador identifica el tributo acusado como una tasa, cuando en realidad es un impuesto, dicha situación no acarrea la inconstitucionalidad del artículo, contrario a lo argumentado por el demandante.

45. Conforme con lo expuesto, solicita que se declare la exequibilidad del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022.

. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

46. La procuradora general de la Nación presentó concepto en el que le solicitó a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022.

47. La vista fiscal comienza su intervención recordando que el legislador tiene un amplio margen de configuración en materia tributaria. Sin embargo, esta libertad encuentra límites, entre otros, respecto del principio de legalidad tributaria, que le exige al Congreso imponer con claridad los elementos del tributo; el principio de la irretroactividad de la ley tributaria, según el cual está prohibido modificar las consecuencias originadas en derecho ante hechos o situaciones fiscales consolidadas; y los principios de igualdad y equidad tributaria, que le prohíben al Congreso establecer tratos diferenciales que no responden a una razón suficiente

y, por ende, que sean arbitrarios o desproporcionados.

48. Con base en lo anterior, la Procuraduría concluye que el artículo demandado no desconoce la Sentencia C-101 de 2022, en tanto aquella providencia le ordenó al Congreso expedir «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» y, conforme a su libertad de configuración normativa, el Congreso estableció los hechos generadores en la suscripción a un servicio público y en los bienes raíces sujetos al impuesto predial, que son situaciones indicativas de la capacidad contributiva de una persona.

49. Además, aclara que, a partir de la naturaleza de las tasas, el legislador debe establecer una fórmula que permita verificar que quien contribuya tenga la capacidad de aportar y, a su turno, se beneficie del servicio público que fundamenta el recaudo. Para la vista fiscal, ello se cumple en el tributo demandado, debido a que los suscriptores a un servicio público domiciliario o el propietario de un bien inmueble (i) razonablemente tienen capacidad de pago y (ii) presumiblemente residen en el ámbito territorial donde tienen su dominio o pactaron el contrato respectivo. Por esa razón, se beneficiarán de la seguridad ciudadana que se fomenta con los dineros a recaudar.

50. Finalmente, la procuradora recuerda que en materia de tributos territoriales el legislador no tiene la obligación de ordenar todos los elementos del tributo, pues únicamente debe autorizarlo y fijar el hecho generador del mismo, dado que los demás componentes pueden ser determinados por las asambleas departamentales y concejos municipales en virtud de su autonomía fiscal.

51. Por ende, observa que el legislador, en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, precisó cuál es el hecho generador que deberán tener en cuenta los municipios y departamentos para el cobro del tributo y, en consecuencia, cumplió con la Sentencia C-101 de 2022.

52. Ahora bien, la vista fiscal tampoco encuentra que el Congreso hubiese incumplido el principio de irretroactividad tributaria. Esto es así, pues la Ley 2272 de 2022 empezó a regir «a partir de su promulgación», por lo cual, no se desconoce el referido mandato constitucional. De esta forma, la recaudación encuentra fundamento en los efectos prospectivos que tuvo la Sentencia C-101 de 2022, la que, si bien declaró inexequible el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, sus efectos fueron diferidos a dos legislaturas. Por consiguiente, las normas territoriales que se expidieron en virtud de la mencionada habilitación continuaron vigentes hasta la expedición de la Ley 2272 de 2022 e, incluso, en caso de ser compatibles con los hechos generadores establecidos en la disposición acusada, sus efectos en la práctica resultan permanentes.

53. Para la procuradora, la norma tampoco desconoce los principios de igualdad y equidad tributaria. Lo anterior, en la medida en que:

(ii) Según la jurisprudencia constitucional, las entidades territoriales ejercen la autonomía fiscal al determinar si adoptan los tributos autorizados por el legislador y, por ello, en atención a sus decisiones internas, pueden generar diferentes situaciones tributarias para los habitantes de cada una de sus jurisdicciones, sin que las consecuencias disímiles puedan

considerarse como una afectación de los principios de equidad e igualdad tributaria.

(iii) En el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, el Congreso autorizó a los departamentos y a los municipios para «imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana». Posteriormente, en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, el mismo legislador precisó el hecho generador del tributo.

(iv) En virtud del artículo 287 de la Constitución y 8° de la Ley 1421 de 2010, algunas corporaciones públicas de las distintas entidades territoriales adoptaron el tributo autorizado por el legislador en función de sus necesidades presupuestales y otras no lo hicieron, generando la diferenciación reprochada por el actor, lo cual no resulta censurable desde una perspectiva constitucional, dado que responde a las consecuencias lógicas de la autonomía fiscal reconocidas en el ordenamiento jurídico. Entonces, la desigualdad de trato no se presenta por la norma en sí, sino por el ejercicio de las potestades tributarias que ejercen cada una de las entidades territoriales.

54. Así las cosas, la Procuraduría General de la Nación considera que el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 es constitucional.

55. En resumen, los intervinientes y la Procuraduría General de la Nación solicitaron lo siguiente:

Interviniente

Solicitud en relación con el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022

Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Aduanero

Solicita la inexequibilidad, por la presunta vulneración del principio de igualdad.

Federación Colombiana de Municipios

Solicita la exequibilidad condicionada, en tanto la seguridad ciudadana es un asunto que atañe a todas las entidades territoriales. Por tanto, todas las entidades territoriales, a su juicio, deben tener la facultad de establecer los tributos en los términos que autoriza la norma.

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

Considera que el artículo es constitucional. Sin embargo, advierte que según lo dispuesto en el artículo objeto de la demanda, el cobro será aplicable solamente por los entes territoriales que anteriormente estuvieran recaudando dicho tributo, por lo que las demás entidades territoriales carecerían de autorización legal para establecerlo.

Federación Nacional de Departamentos

Solicita a esta corporación extender el plazo previsto en la Sentencia C-101 de 2022, con el fin de que el Congreso «pueda proferir una ley en la que defina el hecho generador de la

tasa/sobretasa pro seguridad y convivencia ciudadana autorizada mediante el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. Lo anterior, en consideración a que la norma demandada […] no permite el cobro por parte de los entes territoriales que a la fecha de su entrada en vigencia no han adoptado la tasa, así como tampoco a aquellos que, a pesar de haberla creado, definieron un hecho generador distinto a los indicados en la ley 2272».

Gobernadora del departamento del Atlántico

Solicita proferir una sentencia integradora, que permita que todos los entes territoriales puedan adoptar el tributo contenido en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022.

Universidad Libre

Solicita la inexequibilidad de la norma, pues, a su juicio, vulnera los principios de igualdad, legalidad y certeza tributaria.

Jaime Luis Berdugo Pérez

Solicita la exequibilidad de la norma.

Procuraduría General de la Nación

Solicita la exequibilidad de la norma, pues: (i) el legislador estableció los hechos generadores del tributo demandado, (ii) la Ley 2272 de 2022 empezó a regir a partir de su promulgación y (iii) en virtud del artículo 287 de la Constitución y 8° de la Ley 1421 de 2010, algunas corporaciones públicas de las distintas entidades territoriales adoptaron el tributo autorizado por el legislador, en función de sus necesidades presupuestales y otras no lo hicieron, generando la diferenciación reprochada por el actor, lo cual no resulta censurable desde una perspectiva constitucional, dado que responde a las consecuencias lógicas de la autonomía fiscal reconocidas en el ordenamiento jurídico.

. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

56. En virtud de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, esta corporación es competente para conocer de la demanda formulada contra el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022.

Problema jurídico y metodología de la decisión

57. El demandante considera que el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 contraría los artículos 13, 95-9, 116, 150-12, 241-4, 243-2, 338 y 363 de la Constitución Política. Lo expuesto, ya que la disposición acusada (i) no fija el hecho generador del tributo, sino que valida una norma que había sido declarada inconstitucional en la Sentencia C-101 de 2022; (ii) vulnera el principio de legalidad tributaria, pues no define los elementos esenciales del tributo y delega dicha definición a las entidades territoriales y, además, desconoce el principio de irretroactividad tributaria, en tanto permite que ingresos fiscales cuya base legal fue declarada inconstitucional, puedan seguir siendo recaudados sin que el legislador haya

cumplido su deber de definir el hecho generador de la tarifa; (iii) impone un trato discriminatorio e inequitativo entre las personas que venían pagando y las que a partir de ahora no pagarán el tributo a la convivencia y seguridad ciudadana y entre los municipios y departamentos que pueden y los que no pueden cobrar el tributo; y (iv) define un hecho generador incompatible con la naturaleza de las tasas.

58. De este modo, le corresponde a la Corte solucionar los siguientes problemas jurídicos:

* ¿El legislador incumple los artículos 241-4 y 243-2 de la Constitución, al proferir el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, sin establecer, presuntamente, el hecho generador que echó de menos la Corte Constitucional en la Sentencia C-101 de 2022?

– ¿El artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 vulnera los principios de legalidad e irretroactividad tributaria (arts. 150-12 y 338 CP), por cuanto el legislador asumió como hechos generadores del tributo los definidos por las entidades territoriales antes de la entrada en vigor de la ley demandada?

– ¿El artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 vulnera los artículos 13, 95-9 y 363 de la Constitución –en concreto, los principios de igualdad y equidad tributaria–, al excluir de los sujetos activos a los departamentos y municipios que no adoptaron el tributo contenido en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 y, de los sujetos pasivos, a quienes no contribuyan, debido a la exclusión de aquellos entes territoriales?

– ¿El artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 vulnera el artículo 338 de la Constitución Política al acoger un hecho generador incompatible con la naturaleza de las tasas?

59. Para contestar los problemas jurídicos propuestos, la Sala (i) indicará el alcance de la norma demandada; (ii) reseñará las características de los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, como fuente de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana; (iii) se referirá a la seguridad y convivencia ciudadana; (iv) explicará en qué consiste la naturaleza jurídica del tributo y sus elementos estructurales; (v) reiterará la jurisprudencia relacionada con los principios de legalidad, irretroactividad y equidad del sistema tributario; (vi) recordará la metodología que ha adoptado la jurisprudencia constitucional para analizar un cargo por la presunta vulneración de los principios de igualdad y equidad tributaria; (vii) expondrá el margen de configuración del legislador en materia tributaria; (viii) describirá en qué consiste la competencia concurrente entre el Congreso de la República y las asambleas y concejos para crear y establecer tributos y, finalmente, (ix) analizará y resolverá los cargos presentados contra el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022.

El alcance de la norma objeto de control

60. El artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, se refiere a la autorización de un tributo para financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, que había sido objeto de regulación por el inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 el cual disponía: «[l]os departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana».

61. Cabe señalar que, además, el citado artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 estableció que los fondos-cuenta territoriales se pueden financiar con: (i) recursos propios, (ii) donaciones de particulares y, en lo que interesa a esta decisión, (iii) a través de tasas o sobretasas.

62. Con fundamento en ello, como lo señala el demandante y algunos intervinientes, cuatro (4) departamentos-, 94 municipios y dos (2) ciudades capitales, a través de sus ordenanzas y acuerdos, establecieron la tasa o sobretasa. Al cierre de la vigencia 2022, las entidades territoriales reportaron los siguientes ingresos por concepto de “tasas fondos de seguridad” y por “sobretasa fondo de seguridad”:

Entidad Territorial

Monto Recaudado

Cuatro (4) departamentos

$ 165.082.000.000.oo

94 municipios

$ 35.110.000.000.oo

Tunja

$ 1.255.880.937.oo

Leticia

$ 20.180.000.oo

Información suministrada por ASOCAPITALES

63. Los anteriores recursos fueron destinados, por los entes territoriales, a «financiar planes y programas de orden público, seguridad y convivencia ciudadana, al igual que los gastos del sistema carcelario y penitenciario, los cuales actualmente tienen compromisos adquiridos mediante contratos, convenios y proyectos, vigencias futuras respaldadas con esta fuente de financiación, e incluso operaciones de crédito cuya fuente de pago es la tasa o sobretasa de seguridad».

64. Sin embargo, en lo que se refiere a la regulación del tributo, la Corte, a través de la Sentencia C-101 de 2022, declaró la inexequibilidad del inciso 2º y del inciso 3º del parágrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, por considerar que dicha norma no había fijado el hecho generador, en contravía de los principios de legalidad y certeza tributaria. Así mismo, considerando la importancia del tributo de cara al logro de fines constitucionales, en especial incorporados en el artículo 2º de la Carta, le otorgó un plazo razonable al legislador para que modificara la norma y fijara este elemento del tributo. Al respecto señaló:

[L]a Corte advierte la necesidad de modular el efecto de esta decisión con una sentencia diferida y no integradora. En efecto, la delimitación de las obligaciones tributarias con que cuenta el Estado para sufragar la prestación de los servicios a su cargo, es un asunto

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

65. Se dispuso entonces que la vigencia del inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 se mantendría por dos legislaturas o hasta que el legislador fijara el hecho generador, lo cual se realizó con la expedición del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 que, expresamente, señaló que con su adopción se daba cumplimiento a la Sentencia C-101 de 2022.

66. Respecto al trámite legislativo previo a la que llegó a ser la citada ley, se resalta que este correspondió al Proyecto de Ley 181 de 2022 Senado y 160 de 2022 Cámara, el cual inicialmente contenía un artículo 12 referente al Fondo de Inversión para la Paz.

67. En el informe de ponencia para el primer debate conjunto de las comisiones primeras del Senado y de la Cámara de Representantes se eliminó el artículo sobre el Fondo de Inversión para la Paz. En el transcurso del primer debate conjunto se presentaron dos proposiciones de artículo nuevo para modificar el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. Tenían una redacción similar y, aunque la primera fue dejada como constancia, la segunda fue aprobada y se le asignó el número 12 en el texto del articulado aprobado en primer debate. Así, desde el primer debate se incluyó un artículo que modificaba el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. En el texto propuesto para segundo debate ese artículo establecía lo siguiente:

Artículo 12. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, el cual quedará así:

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

Los departamentos podrán, a través de las Asambleas Departamentales, adoptar el impuesto departamental de seguridad y convivencia ciudadana. El hecho generador es el beneficio por la mejora en las condiciones de seguridad y convivencia del territorio y se cobrará como conexo al servicio público domiciliario que defina la correspondiente Asamblea Departamental, así como los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas que serán establecidas por estas corporaciones públicas territoriales. Los recursos recaudados por este tributo serán invertidos a través de los fondo-cuenta territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Los municipios y distritos podrán establecer una sobretasa al impuesto predial. El hecho

generador lo constituye el beneficio por la mejora en las condiciones de seguridad y convivencia del territorio y se cobrará en la facturación del impuesto predial unificado. Los sujetos pasivos, la base gravable y las tarifas serán establecidos por los concejos municipales. Los recursos recaudados por este tributo serán invertidos a través de los fondo–cuenta territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

PARÁGRAFO. Los comités territoriales de orden público aprobarán y efectuarán el seguimiento a la destinación de los recursos que se perciban por concepto de aportes de particulares para proyectos y programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana, así como las partidas especiales que destinen a estos los gobernadores y alcaldes.

Los alcaldes y gobernadores deberán presentar al Ministerio del Interior y de Justicia informes anuales con la ejecución presupuestal de los respectivos fondos-cuentas territoriales de seguridad

68. Posteriormente, este artículo fue sometido a debate en las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes. En el que se desarrolló en la Cámara de Representantes, varios congresistas expresaron su inconformidad y afirmaron que no deseaban gravar más a los contribuyentes. Otros manifestaron preocupación, pues se afectarían las finanzas de algunas entidades territoriales si se eliminaba el tributo consagrado en el artículo 12 debatido, debido a que ya habían empezado a cobrar el tributo en vigencia del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. Algunos representantes señalaron que podía haber problemas de discriminación o trato desigual si no se autorizaba el tributo para todas las entidades territoriales. Además, indicaron que las entidades territoriales que lo habían adoptado se habían visto beneficiadas con programas de vigilancia electrónica, fortalecimiento de dotación de equipos, implementos destinados a las autoridades de policía, combustible para operar los servicios de seguridad, entre otros. Finalmente, el ministro del interior señaló que los recursos recaudados eran necesarios para mejorar las condiciones sociales de la población.

69. Como resultado, en dicho debate se presentaron 5 proposiciones de eliminación del artículo 12, que fueron todas rechazadas. Con todo, aprobaron sustituirlo por el artículo que se tornaría en el artículo 12 actual demandado. Lo anterior, con el fin de no afectar a ciertas entidades territoriales que ya contaban con aquellos recursos para desarrollar sus planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana.

70. En esa medida, las entidades que no adoptaron el tributo autorizado en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2022, ya no podrán implementarlo, a partir del trato diferenciado que dispensó el legislador al actualizar la norma. Por un lado, el accionante afirma que la norma acusada impone un régimen que desconoce los principios de igualdad y equidad tributaria, en tanto aquellos contribuyentes que eran responsables de pagar tributos creados al amparo de la legislación anterior, seguirán estando obligados a su pago, mientras que quienes no estaban sujetos a este pago mantienen esa situación, sin que exista una razón suficiente para justificar la desigualdad de manejo. Por otro lado, el ciudadano también afirma que la diferenciación hecha por el legislador crea un trato discriminatorio entre entidades territoriales, pues a las que venían cobrando el tributo se les habilita mantener su condición de sujetos activos, en tanto las que no lo habían establecido, carecen de autorización para adoptarlo.

71. Los fondos-cuentas de seguridad y convivencia ciudadana tienen su sustento en el artículo 12 de la Ley 62 de 1993, que le impuso a los gobernadores y alcaldes la obligación de diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad. Se trata, en esencia, de instrumentos a través de los cuales se implementa la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana en los municipios y departamentos del país.

72. Los referidos planes contienen líneas de acción, programas y proyectos que tienen como finalidad solucionar las problemáticas de violencia, delincuencia, crimen e inseguridad que afectan la ciudadanía. Además, orientan las inversiones en materia de seguridad y convivencia ciudadana. En concreto, tienen como objetivos específicos: (i) reducir la probabilidad de inicio o continuidad de carreras delictivas y dificultar la comisión del delito; (ii) mejorar la presencia, respuesta, capacidad de disuasión y de investigación criminal de la Policía; (iii) incrementar la judicialización de responsables y su resocialización, fortalecer la orientación y atención a víctimas del delito; (iv) lograr comportamientos sociales colectivos de apego a la ley y a las normas básicas de convivencia, respeto a la diversidad, solución pacífica de conflictos y prevalencia del bien común; (v) concientizar a la ciudadanía de su responsabilidad en la lucha contra el delito y promover un rol más activo; (vi) mejorar el sistema nacional de información sobre el delito para fortalecer los procesos de toma de decisión y de construcción de políticas públicas y (vii) adecuar el régimen penal y actualizar normas de policía para facilitar la labor de las autoridades.

73. Igualmente, estos planes se estructuran alrededor de cinco ejes estratégicos y dos transversales que responden a los objetivos específicos mencionados. Las acciones llevadas a cabo en cada uno de estos ejes buscan producir un efecto específico (romper el ciclo delictivo, habilitar el entorno social y fortalecer la institucionalidad) que contribuya al mejoramiento de la situación de seguridad y convivencia. En otras palabras, estos planes están dirigidos a combatir la comisión de conductas delictivas dentro de los territorios y a que la población comparta espacios en paz y con respeto a la diversidad.

74. Así mismo, el artículo 119 de la Ley 418 de 1997 estableció que, en todo municipio y departamento, deben funcionar los Fondos de Seguridad y Convivencia Ciudadana con carácter de fondos-cuenta. Sus recursos se distribuyen según las necesidades regionales de seguridad y convivencia, de conformidad con los planes integrales de seguridad, en materia de dotación, pie de fuerza, actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten la gobernabilidad local. Las actividades de seguridad y orden público que se financien con estos fondos son cumplidas exclusivamente por la Fuerza Pública y por los organismos de seguridad del Estado, en tanto las que correspondan a necesidades de convivencia ciudadana y orden público son cumplidas por los gobernadores o alcaldes.

75. De igual forma, el artículo 6° de la Ley 1106 de 2006 dispuso que los recursos de los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia provienen de tres fuentes:

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

(ii) Contribución especial sobre el recaudo de las concesiones para la construcción,

mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales.

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

76. Además, el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 previó tres fuentes de recursos adicionales para financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia: aportes voluntarios por parte de gremios y personas jurídicas, aportes voluntarios de los municipios y departamentos y los recursos provenientes de tasas o sobretasas.

77. En síntesis, los fondos-cuenta de seguridad y convivencia son un esquema de financiación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana a cargo de las entidades territoriales, conforme las funciones constitucionales y legales que se asignan a las autoridades de estas, tal como lo detallaron varios de los intervinientes. Se trata de un agregado de recursos con destinación específica, a partir de distintas fuentes, una de ellas el tributo que es ahora objeto de análisis.

78. Es importante resaltar, además, tal como se ha expuesto, que la finalidad de los fondos-cuentas de seguridad y convivencia, más que asegurar las finanzas de los municipios y departamentos, es permitirles contar con recursos para hacer efectivo los fines de asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, conforme con lo establecido en el artículo 2º de la Constitución Política, deben garantizar. Por lo anterior se procederá a explicar el contenido y alcance de este derecho en los términos establecidos por la jurisprudencia de esta Corte.

La seguridad y convivencia ciudadana

79. Aunque el concepto de seguridad ciudadana no aparece consagrado expresamente en la Constitución Política, se refiere, por una parte, a la presencia de fuerza pública en el territorio nacional (art. 217-2 CP), para asegurarle a sus habitantes derechos fundamentales como la vida, la honra, la integridad, los bienes y demás libertades (art. 2-2 CP) y, por otra, al fortalecimiento de las condiciones de seguridad en los territorios a través de las distintas políticas y a la consolidación de la democracia (art. 40 CP) y la protección de derechos humanos para contribuir y garantizar la convivencia pacífica (art. 22 CP) de los asociados.

80. Conforme con lo anterior, la seguridad ciudadana está dirigida a la necesidad de llevar no sólo fuerza pública a los territorios, sino de acercar el Estado a la comunidad a través de las distintas instituciones públicas para fortalecer la democracia y asegurar la efectivización de los fines del Estado. En este contexto, el telos de la existencia de todas las autoridades de la República, entre ellas las de los departamentos y municipios, es, precisamente, asegurar estos derechos, tal como lo consagra el inciso 2º del artículo 2º de la Constitución Política.

81. La jurisprudencia constitucional ha abordado este concepto como un componente del orden público que propende por la conservación de las condiciones de seguridad ciudadana, tranquilidad y sanidad medioambiental, necesarias para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales, en el marco de la dignidad humana. La Corte ha explicado que la noción de seguridad ciudadana debe, sin embargo, ser precisada en la actualidad, a la luz de

la denominada seguridad humana. «Este concepto subraya la importancia de garantizar, de modo articulado, la paz, la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, de un modo eficazmente orientado a la prevención». De ese modo:

La seguridad humana promueve la adopción de medidas centradas en las personas, multisectoriales, apropiadas a cada contexto y orientadas a la prevención. Su finalidad general es reducir la posibilidad de que se produzcan conflictos, ayudar a superar los obstáculos que entorpecen el desarrollo y promueven los derechos humanos de todas y todos. Así mismo, debe tenerse en cuenta que la Ley 1801 de 2016 introdujo una nueva concepción sobre la actividad de policía, de tal manera que aquello que le confiere sentido y, al propio tiempo, demarca sus límites, ya no es tanto el concepto tradicional de orden público, sino una noción más anclada en los derechos, de convivencia ciudadana

82. En la Sentencia C-134 de 2021, se concluyó que lo anterior implica una manera distinta de comprender la relación entre los ciudadanos, de tal forma que se busquen mecanismos alternativos dirigidos a mantener y restablecer el tejido social. Esto supone a su vez que se identifiquen maneras de tratar los desacuerdos y conflictos sociales y, así, prevenir su escalamiento a escenarios judiciales o de violencia, que comprometan la seguridad humana.

83. Como lo ha señalado la Corte, la consagración del deber constitucional de protección, conservación y mejoramiento del espacio público es reflejo de la importancia que le dio el Constituyente a la preservación de los entornos urbanos y abiertos al uso de la colectividad, que satisfagan las diversas necesidades comunes derivadas de la vida en las ciudades y poblados. Esto contribuye tanto al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, como al fortalecimiento de un entorno que permita la interacción pacífica entre las personas, en condiciones de seguridad. Ello se traduce en un abordaje alternativo para prevenir los conflictos sociales que pueden afectar la convivencia pacífica, pues los ciudadanos pueden desenvolverse en un entorno que favorece el adecuado ejercicio de sus derechos.

La equivalencia entre la protección del espacio público y la garantía de contar con un entorno para la interacción, explica el carácter interdependiente de ese derecho colectivo con otros distintos derechos constitucionales, entre ellos la libertad de reunión y asociación, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y el goce de un ambiente sano. Así, se ha considerado que la integridad del espacio público concurre en la construcción de relaciones sociales a partir de las cuales cada individuo se reconoce como miembro de una comunidad y se relaciona con otros para la satisfacción de sus intereses y necesidades

84. Para el aseguramiento de la convivencia ciudadana, algunos entes territoriales han destinado recursos de sus fondos-cuentas «para la construcción, adecuación y/o mantenimiento de espacios seguros para la gente tales como: parques, plazas, malecones, escenarios deportivos, culturales y otras tipologías de espacio público», también han sido utilizados estos recursos para sufragar las medidas tendientes a superar el estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, dotar a las autoridades de policía, desarrollar el montaje y operación de redes de inteligencia, contar con los recursos suficientes para entregar recompensas a personas que colaboren con la justicia, entre otras destinaciones.

85. En la Constitución no existe una definición precisa de tributo. Ante la amplitud de la

Carta al referirse a este concepto, la Corte lo ha decantado. En concreto, ha determinado que tiene «un alcance genérico y hace referencia a todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación -tributarios y no tributarios-. Incluye pues, impuestos, tasas y contribuciones como parece corresponder al sentido natural y obvio de la norma». Por consiguiente, para la Corte, el concepto de tributo contenido en la Constitución Política hace referencia al género mientras, de manera general, los impuestos, tasas y contribuciones son las clases de aquel concepto, las cuales presentan las siguientes características esenciales:

Tributo

Características esenciales

Impuesto

* Se cobra indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo determinado.

* No guardan relación con algún beneficio que perciba el contribuyente.

* El Estado dispone del tributo de conformidad con criterios y prioridades distintos a los del contribuyente.

* Tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente. Sin embargo, no tiene relación con la regulación de la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios.

* Los dineros recaudados se destinan a las arcas generales del Estado. Sin embargo, el artículo 359 de la Constitución enumera las siguientes excepciones: (i) las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios, (ii) las destinadas para inversión social y (iii) las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Tasa o sobretasa

– Se hace exigible cuando el contribuyente decide utilizar un servicio.

– El pago se destina a la recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación del servicio público.

– Los valores que se establecen como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva del uso del bien o servicio.

– Por lo general, el pago es proporcional. Con todo, en ciertos casos se admiten criterios distributivos, como en el caso de las tarifas diferenciales.

– En el caso de la sobretasa, por definición, es aquella que recae sobre alguno de los tributos previamente establecidos.

Contribución especial

– Tiene su origen en la producción de beneficios particulares en bienes o actividades económicas del contribuyente, ocasionada por la ejecución del gasto público.

– Manifiesta externalidades, al generar un beneficio directo en bienes o actividades económicas del contribuyente.

– Se cobran para evitar un indebido aprovechamiento de externalidades positivas patrimoniales, que se traducen en el beneficio o incremento del valor o de los bienes del sujeto pasivo, o en un beneficio potencial como, por ejemplo, seguridad.

86. Sin embargo, no todos los tributos se enmarcan en las clasificaciones anteriormente descritas. La Corte también ha encontrado contribuciones sui generis que no corresponden con exactitud a las tipologías anteriormente enunciadas. Por ejemplo, al describir la cuota de compensación militar, esta corporación advirtió:

[J]unto al sentido genérico y al más estricto referente a la parafiscalidad, existe un tercer significado del término contribución que designa algunas modalidades sui generis de tributos difícilmente clasificables en las categorías tradicionales y que involucran la idea de un beneficio obtenido por el particular que, para compensar ese beneficio, es obligado a efectuar un pago

Precisamente, a esta última clase es posible adscribir la cuota de compensación militar que, de una parte, es obligatoria, pues el Estado la puede exigir al sujeto colocado en una específica situación normativamente señalada y, de otro lado, compensa la obtención de un beneficio, ya que la no prestación del servicio bajo banderas se traduce en una ventaja para el eximido, en cuanto tiene la posibilidad de dedicarse inmediatamente al desarrollo de labores productivas o a continuar con el siguiente estadio de su proceso educativo

87. En consecuencia, pueden existir otras tipologías, las cuales serán válidas siempre y cuando respeten el principio de legalidad tributaria. Por ello, todo tributo, con independencia de su denominación, debe contener los siguientes elementos estructurales:

(i) Sujeto activo: que puede ser: (a) la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un tributo, (b) el acreedor concreto de la suma pecuniaria en que se concreta el tributo o (c) el beneficiario que puede disponer de los recursos.

(ii) Sujeto pasivo: la Corte ha distinguido los sujetos pasivos de iure y los de facto. Los primeros son a quienes formalmente les corresponde pagar el impuesto, mientras que los segundos son quienes deben soportar las consecuencias económicas del tributo. En los tributos directos, como el impuesto a la renta, estos coinciden. En los impuestos indirectos, en cambio, el sujeto pasivo de iure no soporta económicamente la contribución, pues traslada su costo al consumidor final.

(iii) Hecho generador: corresponde al suceso que origina la obligación tributaria y que indica la capacidad contributiva.

(iv) Tarifa: es el porcentaje que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente.

(v) Base gravable: es la medición o magnitud del hecho gravado a la cual se le aplica la correspondiente tarifa para, de esta manera, liquidar el monto de la obligación tributaria. En otros términos, es «la cuantificación del hecho gravable sobre el que se aplica la tarifa» o los

ingresos que un contribuyente obtiene por el desarrollo de una actividad económica.

88. Además, en caso de tratarse de una tasa o contribución, deberá tenerse en cuenta el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución, que establece «[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos»

89. En síntesis, con independencia de si se trata de un impuesto, tasa, contribución o se clasifique en otra denominación, todo tributo debe precisar sus elementos esenciales, a partir de la definición que haga el legislador en el caso de aquellos de orden nacional o en concurrencia de las asambleas y los concejos, en el caso de los subnacionales, como se explicará adelante.

Los principios de legalidad, irretroactividad, igualdad y equidad del sistema tributario. Reiteración de jurisprudencia

90. El artículo 150-12 de la Constitución Política establece como función del Congreso la imposición de «contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley». A su vez, el artículo 338 superior exige que «[l]a ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos».

91. En consecuencia, el principio de legalidad tributaria se funda en el aforismo nullum tributum sine lege, que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano.

92. Ahora bien, el artículo 338 ya mencionado precisa las reglas que gobiernan el principio de reserva de ley en lo tributario así: (i) salvo en los casos en que concurran estados de excepción, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Con todo, debe tenerse en cuenta también que, conforme a los artículos 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales ejercen su potestad tributaria dentro del marco fijado por la Constitución y la ley; (ii) la ley, las ordenanzas y los acuerdos deberán fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y bases gravables y las tarifas de los impuestos; (iii) en el caso de las tasas y contribuciones, las corporaciones públicas mencionadas pueden permitir a las autoridades gubernamentales fijar la tarifa de las mismas, siempre que las primeras hayan definido el método y el sistema para su cálculo; y (iv) las normas que determinen contribuciones fiscales sobre la base de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

93. Con base en las anteriores normas, la jurisprudencia constitucional ha definido el contenido y el alcance del principio de legalidad tributaria, que tiene como objetivos materializar la seguridad jurídica y la representación popular, evitar los abusos impositivos

del legislador y propender por un diseño coherente en la política fiscal del Estado. Esto, pues exige establecer los elementos esenciales del tributo de manera previa y bajo una discusión democrática. De esta manera, todo tributo requiere de una ley previa que defina los elementos mínimos de la obligación tributaria. Así, la Corte ha señalado que el principio de legalidad del tributo, más específicamente de reserva de ley tributaria, tiene las siguientes características:

(i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, en tanto exige una deliberación democrática suficiente y plural, en la que estén representadas las diferentes instancias interesadas en la definición de las obligaciones fiscales.

(ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, según el cual las corporaciones públicas de elección popular, en el marco de sus competencias, tienen la obligación de definir, mediante normas previas y ciertas, los elementos de la obligación fiscal. Lo expuesto, sin perjuicio de la habilitación constitucional para que las autoridades fijen tarifas de las tasas y contribuciones especiales, así como los supuestos en los que resulta válido que el Gobierno determine algunos aspectos específicos del tributo correspondiente, lo cual se estudiará más adelante con mayor profundidad.

(iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual «se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso». Lo anterior, en la medida en que la definición de las obligaciones fiscales permite a los ciudadanos conocer el contenido de sus deberes económicos con el Estado y que se apliquen reglas precisas sobre la materia.

(iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de unidad económica, especialmente cuando existen competencias concurrentes en las que confluyen la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales.

(v) El principio de reserva de ley se predica de todos los tipos de tributos, bien sean impuestos, tasas, contribuciones especiales o tributos sui generis. No obstante, de la naturaleza del tributo depende el rigor con el que la ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma «clara e inequívoca», esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa.

(vi) Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, esta debe señalar los aspectos básicos, existiendo una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. Particularmente, el Congreso debe definir los «elementos básicos», delineando así el tributo, de manera genérica y sin pretensión de exhaustividad sobre sus elementos estructurales. De este modo, se reafirma la necesaria representación popular en la imposición de los tributos, la fijación clara de sus elementos y la posibilidad de que las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomía, regulen aspectos tributarios, dentro del marco establecido por la ley.

(vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar el sistema y método para definir las

tarifas de un tributo, en los casos en que se delega la determinación de la tarifa a autoridades administrativas.

94. Por su parte, el principio de irretroactividad tributaria se encuentra establecido en el artículo 363 de la Constitución, que de manera perentoria establece que «[l]as leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad». Así mismo, según el artículo 338 superior, las contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado no pueden aplicarse «sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo». Así las cosas, se proscribe de forma categórica cualquier efecto hacia el pasado de normas tributarias que afecten de manera negativa al contribuyente.

95. Este principio se respalda en el concepto de seguridad jurídica, de manera que la medida impositiva sea promulgada y tenga efectos de forma previa a los hechos que regula. De esta forma, su alcance podrá ser conocido por los contribuyentes y los realizadores de los hechos generadores del tributo. Con todo, la Corte ha entendido que en aquellos eventos en los cuales se dispongan modificaciones que resultan benéficas para los contribuyentes, tal norma sí puede aplicarse en el mismo periodo, por razones de justicia y equidad, siempre que esté atada a situaciones jurídicas consolidadas.

96. En cuanto al principio de igualdad, el artículo 13 de la Constitución establece que «las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica». Así, en términos generales, este postulado constitucional ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho.

97. Con todo, en un Estado Social de Derecho, esta garantía adquiere ciertos mandatos que la Corte ha diferenciado de la siguiente manera: «(i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales».

98. En ese orden de ideas, el derecho a la igualdad es de carácter relacional, pues se analiza frente a dos situaciones o personas que pueden ser comparadas a partir de un criterio determinado y jurídicamente relevante. Por otro lado, no constituye un mecanismo “aritmético” de cargas y beneficios, en la medida en que no todos los sectores de la sociedad cuentan con los mismos privilegios o privaciones.

99. Con base en lo anterior, la Corte ha concluido que «no todo trato diferente es reprochable desde el punto de vista constitucional, pues un trato diferente basado en razones constitucionalmente legítimas es también legítimo, y un trato diferente que no se apoye en

esas razones debe considerarse discriminatorio y, por lo tanto, prohibido». Así las cosas, ha consolidado una metodología para evaluar si se ha vulnerado o no el principio de igualdad, a la cual nos referiremos posteriormente.

100. Una de las expresiones concretas del derecho a la igualdad se da en el principio de equidad tributaria, contemplado en los artículos 95-9 y 363 de la Constitución Política, que corresponde a un criterio con base en el cual se pondera la distribución de los tributos y los beneficios tributarios entre los contribuyentes, de forma proporcional a su capacidad económica. En otras palabras, este principio busca que no haya contribuciones o beneficios excesivos para los sujetos obligados. Tal planteamiento, a su vez, ha sido recogido en el denominado principio de generalidad, «cuyo enunciado implica que el universo de los sujetos pasivos del tributo debe comprender a todas las personas que tengan capacidad contributiva (criterio subjetivo) y desarrollen la actividad o conjunto de actividades gravadas (criterio objetivo)».

101. La equidad tributaria tiene dos variables: (i) la equidad horizontal, según la cual el sistema tributario debe tratar de forma idéntica a las personas que, antes de tributar, gozan de la misma capacidad económica, de tal manera que queden situadas en el mismo nivel luego de pagar sus contribuciones y (ii) la equidad vertical, que ordena distribuir el gravamen tributario de forma que quienes tienen mayor capacidad económica soporten una mayor cuota del impuesto. En consecuencia, el principio en su componente horizontal es relacional y consulta la capacidad económica de los contribuyentes individualmente considerados; por su parte, el componente vertical está relacionado con el principio de progresividad tributaria y se predica del sistema tributario en su conjunto.

102. En suma, los ciudadanos tienen la obligación de contribuir al financiamiento del Estado, con el fin de que este cuente con los recursos económicos necesarios para mejorar las condiciones de vida de la sociedad. Para la realización de esta obligación, el orden constitucional ha incorporado algunos principios que rigen el sistema tributario, entre los cuales se encuentran los de legalidad, irretroactividad, igualdad y equidad tributaria. El primer mandato exige un acto del legislador para la creación de tributos, conforme al principio de nullum tributum sine lege. Por su parte, según el principio de irretroactividad tributaria, las leyes tributarias no se aplican a hechos pasados a su promulgación, con el fin de que su alcance pueda ser conocido por los contribuyentes y los realizadores de los hechos generadores de la obligación impositiva. Finalmente, el principio de equidad tributaria es una expresión concreta del principio de igualdad, que hace referencia a una distribución proporcional de las cargas y los beneficios tributarios entre los contribuyentes, conforme a su capacidad económica y que excluye tratos discriminatorios o diferenciados sin razonabilidad.

Metodología para examinar los principios de igualdad y de equidad tributaria

103. El juicio integrado de igualdad es la metodología que la jurisprudencia constitucional ha diseñado y aplicado para examinar la constitucionalidad de las medidas que, prima facie, afectan el contenido del artículo 13 de la Constitución, como el principio de equidad tributaria en su dimensión horizontal. En ese sentido, la Corte ha señalado que el principio de equidad tributaria «toma fundamento en el juicio de igualdad, con el propósito de determinar si una medida impositiva, la consagración de una exención o la determinación de una herramienta

de recaudo, cumplen o no con la obligación de dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes o a destinatarios que están en circunstancias idénticas o asimilables».

104. Respecto de la metodología del juicio integrado de igualdad, la Corte unificó su jurisprudencia mediante la Sentencia C-345 de 2019. Según este pronunciamiento, la aplicación del juicio está precedido de la identificación de las personas, hechos, elementos o situaciones comparables y el presunto trato desigual. Luego, la Corte debe determinar si dicho tratamiento se encuentra constitucionalmente justificado. Para ello, realiza un juicio de intensidad leve, intermedio o estricto.

105. En el escrutinio débil o suave, el examen se limita a evaluar si la medida que trae un trato diferente es potencialmente adecuada para alcanzar una finalidad que no esté prohibida constitucionalmente. Según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación, este escrutinio se utiliza en casos relacionados con (i) materias económicas y tributarias, (ii) política internacional, (iii) cuando está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, (iv) cuando se examina una norma preconstitucional derogada que aún produce efectos y (v) cuando no se aprecia, en principio, una amenaza para el derecho en cuestión.

106. Por su parte, el escrutinio intermedio exige que el fin sea constitucionalmente importante, que el medio para alcanzarlo sea efectivamente conducente y que la medida no sea evidentemente desproporcionada. Esta intensidad se aplica cuando puede verse afectado un derecho no fundamental, cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación de la libre competencia y en los casos en los que la medida está basada en criterios sospechosos, pero con el fin de favorecer grupos históricamente discriminados.

107. Finalmente, el escrutinio estricto o fuerte examina si el fin perseguido por la norma es imperioso, si el medio escogido es efectivamente conducente y, en especial, necesario, y si los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales; es decir, si la medida es proporcional en sentido estricto.

109. Conforme con lo anteriormente descrito, por regla general, la Corte ha aplicado el juicio de intensidad leve en asuntos relacionados con materias económicas y tributarias. Esto, dado el amplio margen de configuración del que goza el legislador en estos asuntos. Con todo, también ha aclarado que, cuando la medida, por ejemplo, discrimina por razones de raza, opinión política o está basada en otros criterios sospechosos, es procedente analizarla bajo un juicio de intensidad intermedio o estricto.

110. En suma, la Constitución no prohíbe de manera categórica las diferencias de trato. Puede que algunas medidas creen asimetrías y su constitucionalidad dependerá de si cumplen con los requisitos que ha decantado esta Corporación por medio del juicio integrado de igualdad, el cual puede tomar la forma de escrutinio de igualdad débil, intermedio o estricto, de acuerdo con el nivel de libertad de configuración que tenga el legislador. Esto último dependerá de la naturaleza y la materia de la norma objeto de control de constitucionalidad. En particular, las medidas económicas y tributarias son generalmente examinadas bajo un escrutinio débil o suave, a menos que existan indicios de arbitrariedad que justifiquen la aplicación de un juicio más estricto.

Amplio margen de configuración del legislador en materia tributaria

111. Como ya se ha expuesto, el artículo 150 de la Constitución señala que le corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de estas «[e]stablecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley». Así mismo, el artículo 338 superior indica que, en tiempos de paz, solo el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. De igual modo, las leyes, ordenanzas y acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos. En consecuencia, el órgano legislativo tiene la potestad para imponer contribuciones e impuestos, fijar los elementos configurativos de las obligaciones tributarias y crear los controles y sanciones en caso de incumplimiento. Ello en concurrencia con las competencias que se reconocen constitucionalmente a las autoridades de las entidades territoriales, en ejercicio de su autonomía.

112. En reiteradas oportunidades, esta corporación se ha pronunciado sobre la amplia configuración que le asiste al legislador en materia tributaria, como una expresión de la voluntad política de la colectividad. Por ejemplo, la Sentencia C-322 de 2022 recordó que la atribución de legislar en materia tributaria es suficientemente amplia para que el Congreso de la República fije los elementos básicos de cada tributo, conforme a su propia evaluación y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal. De este modo, mientras las normas no se opongan a los mandatos constitucionales, el legislador es autónomo 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. La definición de los elementos estructurales de los impuestos nacionales está a cargo del Congreso de la República. La ley mediante la cual se crea un impuesto de carácter nacional debe establecer todos los elementos de la obligación tributaria de manera clara e inequívoca.

113. En contraste, se reitera, para los tributos territoriales, cuando la ley autoriza su creación, existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales en relación con la definición de los elementos del tributo respectivo.

114. En conclusión, el legislador tiene un amplio margen de configuración para imponer tributos, fijar los elementos configurativos de dichas obligaciones y establecer los controles y sanciones en caso de incumplimiento. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia concurrente de las asambleas departamentales y concejos municipales en la definición de los elementos del tributo. Con todo, algunos de los límites que tiene el legislador para imponer obligaciones impositivas se concretan en la aplicación de los principios de legalidad, irretroactividad e igualdad y equidad tributaria.

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

115. De conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Lo anterior implica que las entidades descentralizadas

territorialmente gozan de autonomía para gestionar sus propios intereses.

116. Específicamente, el artículo 287 de la Carta establece que las entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, dentro de los límites de la Constitución y la ley, gozan de los derechos de gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, entre otros.

117. Asimismo, el, artículo 338 de la Constitución Política establece que «el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos».

118. En el mismo sentido, el artículo 300-4 superior establece que corresponde a las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, «[d]ecretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales». También, el artículo 313-4 dispone que corresponde a los concejos «[v]otar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales».

119. Con todo, tal como se recordó en la Sentencia C-101 de 2022, el legislador puede limitar, condicionar o restringir las prerrogativas que se derivan de la autonomía territorial, cuando esté autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no afecte el núcleo esencial de la autonomía a tal punto que, sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses. Además, la limitación debe resultar necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar. En ese sentido, el artículo 338 de la Constitución establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones, pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

120. Así pues, aunque Colombia está instituida como República unitaria, es preciso buscar un equilibrio entre la unidad nacional y la autonomía territorial, el cual se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas. De una parte, debe existir «uniformidad legislativa en lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común». De otra, la unidad nacional encuentra un límite en el núcleo esencial de la autonomía territorial, según el cual las entidades territoriales tienen el derecho de gobernarse a sí mismas y, por ende, de planear, programar, dirigir, organizar, ejecutar, coordinar y controlar sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado.

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

(i) La autonomía impositiva de los entes territoriales está subordinada a la Constitución y a la

ley.

(ii) A pesar de que la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales para imponer contribuciones no es originaria (está subordinada a la Constitución y a la ley), las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para decidir sobre el establecimiento o la supresión de impuestos de carácter local autorizados en forma genérica por la ley, como para administrar libremente todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos.

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

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

(v) Tratándose de tributos territoriales, las leyes que autorizan a las entidades territoriales a establecer tributos sólo deben ocuparse de sus elementos básicos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto. Esto quiere decir que el Congreso no puede fijar todos sus elementos estructurales porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales.

(vi) Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales definirán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales que fije la correspondiente ley de autorización.

122. En las Sentencias C-035 de 2009 y C-459 de 2013, la Corte definió los aspectos básicos que deben ser determinados por el legislador en las leyes que autorizan la creación de tributos territoriales. Particularmente, indicó que los parámetros mínimos que deben ser señalados por el legislador son dos: (i) la autorización del tributo y (ii) la delimitación del hecho gravado con el mismo, esto es, del hecho generador. Así las cosas, la autorización para imponer un tributo está a cargo del legislador, conforme al principio de legalidad tributaria. A este corresponde además definir el hecho generador, como se reiteró en la Sentencia C-101 de 2022. Por su parte, las entidades territoriales tienen la facultad de establecer los demás elementos del tributo, ejerciendo la autonomía territorial respecto de la pertinencia y condiciones para el diseño del tributo autorizado legalmente.

123. En síntesis, en materia de tributos territoriales les corresponde definir: (i) al Congreso, su autorización y el hecho generador, y (ii) a las asambleas y concejos, sus demás elementos estructurales. Así mismo, conforme al artículo 287 superior, las entidades territoriales tienen el derecho a gobernarse a sí mismas y administrar sus recursos. En ese sentido, el legislador puede limitar, condicionar o restringir las prerrogativas que se derivan de estos derechos,

cuando esté autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no afecte el núcleo esencial de tal autonomía territorial. Además, la limitación debe resultar necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar.

Cargo primero. El legislador no violó el inciso 2º del artículo 243 de la Constitución Política por cuanto no desconoció lo determinado por la Corte en la Sentencia C-101 de 2022

124. El demandante considera que el legislador desconoció el artículo 243-2 de la Constitución Política. En la Sentencia C-101 de 2022 la Corte determinó que el Congreso no había fijado el hecho generador del tributo autorizado en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, frente a lo cual el accionante afirma que, con el artículo acusado, el legislador no corrigió dicho yerro. Por el contrario, señala que optó por validar una situación contraria a la Carta, al asumir como hechos generadores los ya establecidos por los entes territoriales.

125. Para comprender el alcance del cargo, es necesario reseñar la Sentencia C-101 de 2022, con el fin de verificar si, en efecto, el legislador desconoció la cosa juzgada por incumplir lo ordenado en ella, como lo alega el demandante.

La Sentencia C-101 de 2022

126. En la Sentencia C-101 de 2022, la Corte examinó la constitucionalidad de las expresiones «[l]os departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana» y «[e]l inciso segundo del presente artículo no estará sometido a la vigencia de la prórroga establecida mediante la presente ley, sino que conservará un carácter permanente», contenidas en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. En aquella oportunidad, la Corte recordó que la imposición de tributos debe cumplir con los principios de legalidad y certeza tributaria, que exigen una deliberación democrática suficiente y plural, y la obligación de definir mediante normas previas y ciertas los elementos de la obligación fiscal, de la manera más precisa posible.

127. Así mismo, advirtió que el legislador tiene una competencia concurrente con las asambleas departamentales y los concejos municipales. Sobre el ejercicio de esta competencia, de manera específica, señaló que las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para decidir sobre el establecimiento o la supresión de impuestos de carácter local autorizados en forma genérica por la ley, como para administrar libremente todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos. Además, el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos municipales deben determinar los elementos estructurales del tributo, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa, o estos deben ser determinables a partir de la ley, ordenanza o acuerdo, según sea el caso. Finalmente, al expedir leyes que autorizan la creación de tributos territoriales, corresponde al Congreso definir sus elementos básicos, específicamente, el hecho generador. En virtud de lo anterior, la Sala concluyó que el hecho generador debe ser definido por el legislador y no puede ser delegado a las corporaciones territoriales.

128. Bajo este marco conceptual, se determinó que la norma omitía identificar el tributo que pretendían crear, pues se limitaba a hacer alusión a algunas de las categorías de los tributos existentes, con la referencia a la finalidad en materia de seguridad, pero sin establecer los

elementos básicos del tributo territorial, en específico, el hecho generador.

129. Por ello, la Sala encontró que las normas acusadas vulneraban los principios de legalidad y certeza tributaria, pues hacían referencia a una tipología tributaria genérica, sin fijar el hecho generador de la imposición, la cual resultaba indeterminada y sometía a los contribuyentes a una inseguridad jurídica. En efecto, la Sala expresó que «el hecho de autorizar a las entidades territoriales para imponer tasas y sobretasas sin que se conozca cuáles situaciones o conductas serán objeto del imperio tributario del Estado, supone un grado de indefinición respecto de la obligación tributaria que resulta insuperable y que excede la autonomía de los entes territoriales».

130. Por lo anterior, declaró la inexequibilidad de aquellas disposiciones y difirió sus efectos por el término de dos legislaturas. Lo anterior, con el fin de darle un lapso de tiempo al Congreso para proferir una nueva norma identificando el hecho generador, si así lo deseaba, como expresamente se señaló en el segundo resolutivo, en el cual se lee: «con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, expida la norma que prevea el hecho generador de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana».

El legislador no reprodujo la norma que la Corte determinó inconstitucional en la Sentencia C-101 de 2022

131. La Sala observa que en el presente caso el legislador no desconoció la Sentencia C-101 de 2022. En efecto, al proferir aquel fallo, la Corte evidenció que el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 no había establecido las situaciones que permitían a las entidades territoriales imponer tasas o sobretasas destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad. Mediante el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, el Congreso corrigió dicho yerro. En particular, determinó que, respecto de los departamentos, el hecho generador sería la suscripción a un servicio público domiciliario y, en relación con los municipios, los bienes raíces sujetos al impuesto predial, tal como se evidencia al comparar los textos normativos correspondientes:

Artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, declarado parcialmente inexequible en la Sentencia C-101 de 2022

Artículo 12 de la Ley 2272 de 2022

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

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

«Cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional. En

cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022 proferida por la Corte Constitucional sobre los incisos 2 del artículo 8° y 3° del parágrafo del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, se determina que los entes territoriales que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, estén recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, y cuyo hecho generador sea en el caso de los departamentos la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces, sujetos al impuesto predial, podrán continuar cobrándolo con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos»

133. En este caso, y a partir del resolutivo segundo de la aludida sentencia, durante el trámite legislativo se incorporó una modificación al inciso 2º del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, en cuanto a definir como hechos generadores del tributo autorizado la suscripción de un servicio público domiciliario, para los departamentos, y los bienes inmuebles sujetos al impuesto predial, para los municipios. Es inequívoca la voluntad legislativa que se expresa en el título asignado al artículo en cuestión, como clara la decisión adoptada, que no puede confundirse con una delegación regulatoria para que los entes territoriales definan ese elemento esencial del tributo, pues lo que hizo el Congreso fue ejercer su atribución y definir el hecho generador que aplicaría en adelante para el tributo, con lo cual se saneó la inconstitucionalidad advertida por la Corte. Por demás, consideraciones sobre la técnica legislativa empleada en el asunto, no determinan la inconstitucionalidad de la disposición, frente a la decisión adoptada, en la que se incluyó también una modificación al referido artículo 8º, en cuanto precisar los sujetos activos del tributo, restringiéndolos a aquellos que a la fecha de vigencia de la Ley 2272 de 2022 estuvieren cobrando el gravamen. Sobre esta materia se volverá, al analizar el tercer cargo de la demanda.

134. Como puede observarse, el legislador no desconoció la cosa juzgada material ni quebrantó la prohibición contenida en el inciso 2º del artículo 243 de la Constitución Política. Por el contrario, estableció los hechos generadores que la Corte echó de menos en la Sentencia C-101 de 2022 y cuya ausencia generó la inexequibilidad parcial del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010. En ese sentido, no reprodujo un artículo cuyo contenido fue declarado inconstitucional previamente, ni delegó en las autoridades territoriales la definición de tales elementos del tributo, concretándose a superar el vicio que definió este tribunal.

Cargo segundo. El artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no contraría los principios de legalidad e irretroactividad tributaria

135. El demandante sostiene que el legislador omitió, en la norma demandada, determinar el hecho gravable, delegando su definición a las entidades territoriales.

136. Contrario al planteamiento de la demanda, observa la Sala que, conforme se analizó en el cargo anterior, el Congreso de la República sí fijó el hecho generador en los siguientes términos: (i) en la suscripción de un servicio público, para el caso de los departamentos, y (ii) en los bienes raíces sujetos al impuesto predial, para el caso de los municipios. De tal manera el legislador determinó, de forma clara, este elemento del tributo.

137. Se consideró que las personas que suscriben un servicio público o están obligados a pagar el impuesto predial de un inmueble, se amparan con los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, acreditándose por estas circunstancias capacidad contributiva y

participación en el beneficio de interés común perseguido con el tributo. En otras palabras, la definición de esta obligación tributaria implica que quienes acreditan las situaciones fácticas antes mencionadas, como beneficiarios de los planes de seguridad y convivencia ciudadana, se hacen responsables del tributo que adopte la correspondiente entidad territorial y con el cual contribuyan a la dotación, operación de redes de inteligencia, presencia de agentes de policía y demás aspectos que componen las estrategias necesarias para mantener la integridad física de las personas, la paz, la convivencia y un orden justo dentro de la circunscripción correspondiente.

138. En vista de lo anterior, el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no desconoce el principio de legalidad tributaria, pues fija el hecho generador del tributo como lo dispuso esta Corte, habilitando la determinación de los demás elementos de la obligación a los departamentos y municipios, con respeto a su autonomía.

139. Ahora bien, en cuanto al principio de irretroactividad tributaria, el demandante argumenta que el legislador no definió directamente los hechos generadores del tributo acusado. Por el contrario, validó los ya definidos por los entes territoriales, antes de que la Corte hubiese declarado inexequible el artículo 8° (parcial) de la Ley 1421 de 2010. Según el accionante, esta situación contraría aquel principio, el cual prohíbe la aplicación de los efectos de las normas tributarias a hechos surgidos o acontecidos antes de su entrada en vigor.

140. Contrario a lo afirmado por el demandante, la Sala considera que la regulación atacada no vulnera el postulado mencionado. En la Sentencia C-101 de 2022, la Corte encontró que el artículo 8° (parcial) de la Ley 1421 de 2010 había desconocido el esquema de competencia concurrente entre el Congreso y las asambleas departamentales y los concejos municipales, previsto en el artículo 338 de la Constitución, según el cual las competencias fiscales de los entes territoriales están circunscritas a la regulación constitucional y legal. Además, había contrariado los principios de legalidad y certeza en materia tributaria porque no delimitaba el hecho generador, lo cual implicaba una falta de claridad insuperable que originaba la inconstitucionalidad de la norma. Con todo, difirió la declaratoria de inexequibilidad por el término de dos legislaturas.

141. En dicho término, el Congreso expidió una norma que previó el hecho generador de las «tasas y sobretasas especiales» destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana, respetando el esquema de competencia concurrente con las asambleas departamentales y los concejos municipales. Así las cosas, el legislador no vulneró el principio de irretroactividad tributaria. En efecto, dentro del término concedido por esta corporación, estableció que los departamentos y los municipios que habían estado recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo declarado inexequible, podían hacerlo teniendo como hechos generadores la suscripción a un servicio público y el impuesto predial de los bienes raíces, respectivamente. Esta norma rigió a partir de la promulgación de la Ley 2272 de 2022, es decir, desde el 4 de noviembre de aquel año. Es claro que el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no fue aplicado ni produjo efectos antes del periodo en que empezó a regir la normativa en que está contenido y, por ende, cumplió con el principio de irretroactividad tributaria. Otra cosa es que por virtud del diferimiento de efectos sobre la decisión de inexequibilidad definido por la Sentencia C-101 de 2022, el inciso

2° del artículo 8 de la Ley 1421 de 2010 hubiese seguido vigente hasta la promulgación de la norma posterior que lo modificó.

142. En suma, el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 cumple con los principios de legalidad e irretroactividad tributaria. En esta ocasión, el legislador autorizó tributos territoriales definiendo los hechos generadores y los sujetos activos, mientras que permitió que las entidades territoriales determinaran los demás elementos del tributo, conforme a las competencias que concurren en la imposición de exacciones territoriales, tal como se demuestra a continuación:

Elemento estructural

Identificación en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022

Sujetos activos

Los entes territoriales que, a la entrada de vigencia de la Ley 2272 de 2022, recaudaban el tributo creado con fundamento en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010.

Sujetos pasivos

La norma no los establece. Potencialmente quienes suscriben un servicio público, en el caso de los departamentos, o los bienes raíces sujetos al impuesto predial, en el caso de los municipios. Lo anterior, según lo determinen los sujetos activos.

Hecho generador

– Suscripción de un servicio público, o

– Bienes raíces sujetos al impuesto predial.

Base gravable

Este elemento es determinado por los sujetos activos en los acuerdos u ordenanzas.

Tarifa

Este elemento es determinado por los sujetos activos en los acuerdos u ordenanzas.

Cargo Tercero. El artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 desconoce los principios de igualdad y equidad tributaria

143. Precisión del alcance de la censura. El actor señala que la norma acusada desconoce el principio de igualdad y equidad tributaria. No obstante, el desarrollo argumentativo de la demanda estuvo centrado en demostrar el trato discriminatorio de la norma y no fundó su reproche en razones relacionadas con la noción clásica de equidad. En concreto, indicó que la censura desconoce el principio de igualdad porque incluye un trato discriminatorio entre quienes venían siendo gravados con las tasas y sobretasas y aquellos que ahora no resultan sujetos pasivos, por encontrarse en una entidad territorial diferente de aquellas que habían hecho uso de la autorización impositiva o por haber sido gravados por hechos gravables

diferentes a los ahora autorizados. De igual forma, establece un trato desigual injustificado entre entidades territoriales, al permitir hacer uso de la autorización para adoptar el tributo solamente a aquellas que lo estaban cobrando.

144. La procuradora general de la Nación sostuvo que la norma demandada no es contraria a la Constitución. Particularmente, argumentó que algunas corporaciones públicas de las distintas entidades territoriales adoptaron el tributo autorizado por el legislador en función de sus necesidades presupuestales y otras no lo hicieron, generando la situación disímil, lo cual no resulta censurable desde una perspectiva constitucional. Para dicha entidad, aquello responde a las consecuencias lógicas de la autonomía fiscal reconocida en el ordenamiento jurídico. Entonces, la desigualdad de trato no se presenta por la norma en sí, sino por el ejercicio de las potestades tributarias que ejercen cada una de las entidades territoriales, lo cual no constituye un tratamiento arbitrario.

145. Procedibilidad del juicio de igualdad en el presente asunto. La Sala procede a verificar la procedencia del juicio de igualdad en el presento asunto. Para tal efecto, verificará los grupos a comparar, las razones de la comparación y el trato diferenciado y si aquel está justificado o no.

146. La identificación de los grupos comparables. La Sala advierte que la norma solo establece los sujetos activos y no los sujetos pasivos del tributo. En tal sentido, prima facie, los grupos comparables son: (i) los departamentos y municipios que pueden establecer el tributo porque lo cobraban de acuerdo con el hecho generador fijado en la norma; y (ii) aquellos departamentos y municipios que no pueden establecer el tributo porque los cobraban, pero no con base en el hecho generador fijado en la norma o no fijaron la obligación tributaria. Bajo esa premisa, los sujetos pasivos no pueden ser tenidos como grupos comparables porque: (i) la norma no los fija; y (ii) su identificación deberá ser concretada por las mencionadas entidades territoriales. Sin embargo, la Corte no desconoce que la identificación de las entidades territoriales como sujetos comparables implica que, como consecuencia de dicho ejercicio, sea posible conocer, en abstracto, los posibles obligados potenciales del tributo, por lo cual dicho aspecto será considerado en el análisis de igualdad que adelantará este tribunal.

147. Las razones de la comparación. La Sala considera que estos grupos son comparables por las siguientes razones: (i) los departamentos y los municipios, tanto los habilitados para establecer el tributo como aquellos que no, comparten su naturaleza de entidades territoriales y respecto de ellos aplica la garantía de la autonomía territorial; y (ii) en ambos grupos confluyen obligaciones constitucionales derivadas del deber de garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana.

148. El trato diferente entre los grupos comparables. La norma acusada establece un trato diferenciado entre los departamentos y los municipios que pueden o no establecer el tributo, según lo estuvieren cobrando, al momento de entrar en vigencia la Ley 2272 de 2022, con fundamento en el hecho generador establecido en la disposición. En otras palabras, el trato diferente se sustenta en venir cobrando o no el tributo establecido en el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 y de acuerdo con los hechos generadores establecidos por el precepto censurado.

149. La distinción carece prima facie de una razón suficiente. En efecto, durante la sesión que se llevó a cabo en la plenaria de la Cámara de Representantes, se discutió si era conveniente limitar los sujetos activos del tributo destinado a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana. Lo anterior, con el fin de evitar imponerle más obligaciones tributarias a los ciudadanos que, en el momento, no estaban sujetos a ellas. Luego, durante el trámite legislativo, los congresistas expresaron que se requería un trato diferenciado para proteger las finanzas de las entidades territoriales que veían cobrando el tributo. En tal sentido, los argumentos que sustentan el trato distinto se aprecian, en principio, contradictorios y desconectados de la finalidad constitucional del tributo, relacionada con la seguridad y la convivencia ciudadana.

150. Procedencia del análisis de igualdad y utilización del juicio integrado de intensidad leve. De acuerdo con el análisis que antecede, procede estudiar la censura a partir de un juicio de igualdad. En tal sentido, la Sala utilizará el juicio integrado de igualdad consolidado en la Sentencia C-345 de 2019, en su intensidad leve. Lo anterior, debido a que la medida objeto de control de constitucionalidad está relacionada con un asunto tributario sobre el cual el legislador tiene un amplio margen de configuración y no se trata de materias que impliquen indicios de arbitrariedad o sobre categorías sospechosas de discriminación.

151. Para desarrollar el test débil de igualdad, la Sala procederá a: (i) establecer la finalidad de la medida y verificar que no esté prohibida y (ii) determinar que la medida sea potencialmente adecuada para alcanzar dicho fin.

152. La finalidad de la medida no está prohibida constitucionalmente. Tal y como se advirtió previamente, durante el trámite legislativo fueron expresadas las razones que llevaron al establecimiento de la medida tributaria estudiada. Aquellas giraban en torno a no imponer más impuestos a las personas en las entidades territoriales y, luego, a la garantía de las finanzas públicas de los departamentos y municipios que venían cobrando el tributo en las especiales condiciones de la disposición reprochada. La Corte advierte que dichas razones son contradictorias, puesto que no imponer más impuestos no es coherente con mantener el cobro de los mismos mediante la habilitación a ciertas entidades territoriales para proteger sus recursos públicos. Así las cosas, dichas razones no permiten comprender el propósito original y sistemático de la norma acusada con base en el tributo regulado por el legislador.

153. Bajo ese entendido, la Sala considera necesario recurrir a la finalidad original del tributo y a su concepción sistémica e integrada, lo que exige comprenderlo con la modificación incluida por la norma acusada y con el deseo expresado durante el trámite legislativo de cumplir «con el exhorto de la Corte», darle «certeza jurídica» a las regiones y «corregir un error que venía desde el año 2010».

154. Así las cosas, la finalidad de la norma corresponde a tener los recursos suficientes para el cumplimiento del deber constitucional de velar por la seguridad y la convivencia ciudadana. En efecto, el objetivo de la disposición acusada es que las entidades territoriales habilitadas puedan arbitrar los dineros recaudados con el tributo para desarrollar los planes y estrategias integrales de seguridad y convivencia ciudadana a nivel territorial. Bajo tal perspectiva, estos planes son importantes para proteger la integridad de los residentes de los departamentos y municipios, así como para combatir los actos de violencia y de

inseguridad que afectan a las personas. En definitiva, además de tratarse de una finalidad no prohibida, se trata de una de carácter imperioso para materializar algunos de los fines esenciales del Estado, en particular, los descritos en el artículo 2° de la Constitución, en cuanto promover la prosperidad general, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

155. La Sala advierte que dicho deber de seguridad y convivencia ciudadana, por disposición constitucional, se impone a todas las autoridades, sin distinción. En consecuencia, los destinatarios de dicha protección son todas las personas en Colombia, sin perjuicio de considerar las diferencias y condiciones territoriales propias de las regiones en que se ubiquen, así como la asignación de responsabilidades diferenciadas pero complementarias en esta materia, que se definen para las autoridades nacionales, departamentales y municipales.

156. En tal sentido, crear un tributo para corregir el yerro que encontró la Corte y para financiar la seguridad y convivencia ciudadana no está prohibido por la Constitución, porque con los recursos obtenidos se podrán hacer inversiones y cubrir gastos destinados al fortalecimiento de las condiciones de seguridad en los territorios, a través de las distintas políticas y a la consolidación de la democracia y la protección de los derechos humanos, para contribuir a garantizar la convivencia pacífica de los asociados, los cuales son fines esenciales del Estado. Entre aquellas actividades, la Sentencia C-101 de 2022 reconoció que dichos recursos también se destinan «entre otros, a sufragar las medidas tendientes a superar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria».

157. La medida adoptada en cuanto a definición de los sujetos activos no es potencialmente adecuada para alcanzar el fin perseguido. Como se expuso previamente, la finalidad de la norma es proveer recursos para el cumplimiento de un deber constitucional ineludible para todas las autoridades y, particularmente, para los departamentos y municipios que, como entidades territoriales, tienen funciones y competencias en cuanto asegurar y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana.

158. En tal perspectiva, todos los alcaldes y gobernadores tienen deberes imperiosos con la seguridad y convivencia pacífica de la población en los territorios bajo su jurisdicción. En ese sentido, el artículo 315-2 de la Constitución consagra que son atribuciones del alcalde conservar el orden público en el municipio y ser la primera autoridad de policía en ellos. A su turno, de acuerdo con el artículo 303 constitucional, el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público. Una aproximación originalista del tributo evidencia que aquel fue concebido, inicialmente, para todos los departamentos y municipios. Dicho aspecto guardaba plena concordancia con el objetivo de la norma de recaudo de tributos para la seguridad y la convivencia ciudadana.

159. La medida de distinción entre sujetos activos no es potencialmente adecuada para lograr la finalidad propuesta, porque constituye una barrera para los departamentos y municipios que no cumplen con los requisitos de la norma para acceder a recursos necesarios para cumplir con una obligación constitucional ineludible. De esta manera, el hecho de que las entidades territoriales no hubieren adoptado el tributo establecido en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, no significa que hubieren renunciado a la habilitación

concedida por el legislador, sino que, en ejercicio de su autonomía, son sus autoridades las que valoran la oportunidad y alcances de los tributos territoriales que requieran. Cercenar para ellas la posibilidad de estructurar y aplicar el tributo, desconoce que puedan necesitar de aquellos recursos para dotar a las autoridades de policía, desarrollar el montaje y operación de redes de inteligencia, contar con los recursos suficientes para entregar recompensas a personas que colaboren con la justicia, la atención del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria, entre otros importantes aspectos que ayudan a materializar los fines esenciales del Estado, establecidos en el artículo 2° de la Constitución.

160. Dicha barrera puede observarse en el siguiente ejemplo, aportado por uno de los intervinientes. El municipio de Tunja venía aplicando el tributo y tenía como hecho generador el impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros y del sector financiero. Así, el ente territorial fijó la imposición bajo un hecho generador distinto al establecido por el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, tal como lo advirtió ASOCAPITALES, por lo que no podrá seguir percibiendo los recursos derivados de la obligación impositiva.

161. De esta manera, los sujetos activos del tributo están restringidos a los departamentos y municipios que previamente habían establecido aquel y cumplen con el hecho generador de la norma, sin que se hubiese considerado el deber general de garantizar las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana de los territorios y de sus comunidades. También, las necesidades de fortalecer las distintas políticas y la consolidación de la democracia y la protección de derechos humanos, para contribuir y garantizar la convivencia pacífica de sus asociados, limitación que desconoce el fin para el que fue instituido el tributo.

162. La no habilitación a todos los departamentos y municipios para establecer el tributo, hace que la medida no sea adecuada para cumplir con el fin para el que fue creada, pues habrá entes territoriales, algunos quizás más necesitados que los autorizados en temas de fortalecimiento de la democracia y de derechos humanos, que no podrán contar con recursos endógenos para poder financiar gastos de inversión de seguridad y convivencia ciudadana, lo que se traduce en un trato discriminatorio, carente de razonabilidad, pues se basa no en consideraciones objetivas, según las condiciones regionales, sino en el ejercicio de una atribución que corresponde a la autonomía de las entidades territoriales, esto es, establecer o no un tributo subnacional habilitado por el legislador.

163. En efecto, la Corte advierte que el trato diferencial se basa, exclusivamente, en que los entes territoriales hubieren hecho uso de su autonomía y aplicado el tributo, lo que por demás es expresión propia de sus competencias constitucionales. En estos eventos, a las autoridades territoriales es a quienes les compete valorar la procedencia y las condiciones para implementar los tributos autorizados por ley.

164. El no estar autorizados algunos municipios y departamentos para establecer el tributo, en razón de lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, tendrá como consecuencia que no estarán obligados a pagarlo aquellos sujetos que incurran en el hecho generador definido en la norma, lo que extiende los efectos del trato injustificado, restringiendo la posibilidad de contribución de quienes están en la misma situación económica que otros, pero ubicados en un ente territorial diferente de aquellos en el que sus asambleas o concejos hicieron uso de la facultad impositiva, quedando permanentemente

exonerados de la obligación de contribuir a la financiación de los fondos-cuenta de seguridad territorial.

166. En suma, no se acreditan razones constitucionales que expliquen por qué era necesario excluir de la autorización del tributo a unos departamentos y municipios que aún no habían hecho uso de él o que lo venían haciendo con otros hechos generadores diferentes a los fijados en el artículo demandado. Lo anterior, a pesar de tener la misma obligación de mantener la seguridad y convivencia ciudadana, lo que, en consecuencia, restringe la autonomía de aquellos y les priva de la posibilidad de obtener recursos para la seguridad y convivencia ciudadana. Tal escenario se agrava porque sí se posibilitó a otras entidades territoriales a su establecimiento, en un asunto general, que, en este caso, debe cumplirse sin depender de condiciones subjetivas que, por esencia, han de aplicarse en función de maximizar la autonomía territorial y no de restringirla.

167. Por ende, para la Corte, no autorizar el establecimiento del tributo a todos los entes territoriales configura un trato discriminatorio que vulnera el principio de igualdad de las entidades territoriales en materia de acceso a recursos endógenos para atender, en el marco de su autonomía, el deber ineludible en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

Cargo cuarto. El hecho generador creado por el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no es incompatible con la naturaleza de las tasas

168. El actor sustentó esta censura en que el hecho generador creado por la norma es incompatible con la naturaleza de las tasas, en concreto, porque con estas se pretende recuperar los costos en los que incurre el Estado por la prestación de determinados servicios. Tal situación, en su sentir, desconoce el artículo 338 superior.

169. Al respecto, la Sala considera que la censura no está llamada a prosperar porque la norma no desconoce el artículo 338 de la Carta. En este caso, el legislador, en el marco del amplio margen de configuración en materia impositiva, definió razonablemente el hecho generador del tributo analizado por la Corte. A continuación, se presentan los argumentos que sustentan la postura de esta Corporación sobre el particular.

170. La naturaleza jurídica de las tasas. Previamente, la Sala estableció los rasgos identificadores de las tasas según la jurisprudencia constitucional. En dicho ejercicio, precisó que esa modalidad de tributación tiene una naturaleza retributiva, pues aquella opera cuando el obligado utiliza el servicio público y debe pagar por aquel. Por tal razón, permite la compensación del gasto en el que incurre el Estado para la prestación del mencionado servicio.

171. El examen de constitucionalidad de los tributos debe recaer sobre su contenido material y no sobre su denominación. Recientemente, la Sentencia C-315 de 2022 reiteró las siguientes subreglas jurisprudenciales:

(i) En relación con los tributos, el examen de constitucionalidad debe recaer sobre su contenido material y no sobre su denominación.

(ii) La falta de correspondencia entre la denominación del tributo y su contenido material no

genera, por sí sola, un vicio de constitucionalidad.

(iii) La falta de concordancia entre la denominación del tributo y sus elementos solo podría llevar a la inexequibilidad de la norma si existiera una falta de claridad insuperable en relación con los elementos del tributo.

172. Conforme con lo expuesto, esa providencia concluyó que «en ningún caso la indebida denominación del tributo por parte del legislador o la falta de correspondencia entre la denominación y los elementos definidos en la ley fundamenta[n] la inconstitucionalidad de las disposiciones».

173. El hecho gravable como elemento esencial de los tributos territoriales. En este punto, la Sala insiste en que el hecho generador es el principal elemento identificador de un gravamen. Como lo ha advertido esta corporación, aquel es el componente que define el perfil específico de un tributo, porque refiere la situación o conjunto de circunstancias fácticas indicadoras de una capacidad contributiva y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria. Si dicho presupuesto fáctico se realiza, nace al mundo jurídico la obligación impositiva como expresión del vínculo que surge con el Estado. En materia de tributos territoriales, este tribunal ha señalado que el hecho al que se le asigna la producción de la obligación tributaria (hecho generador) tiene que ser definido por el legislador y no puede delegarse a las entidades territoriales.

174. Al aplicar los anteriores presupuestos al presente asunto, la Corte concluye lo siguiente:

(i) La aludida falta de correspondencia entre la denominación del tributo como tasa y uno de sus elementos esencial, el hecho generador, no es un argumento que genere, per se, un vicio de inconstitucionalidad de la norma censurada. Bajo ese entendido, la Sala advierte que la disposición acusada, vista de manera integral, pudiera no corresponder nominalmente a la categoría de las tasas y aproximarse a otras modalidades impositivas. Sin embargo, la definición nominal de la obligación tributaria no le corresponde a este tribunal en esta oportunidad, puesto que el cargo presentado por el actor únicamente cuestiona la imposibilidad de que el hecho generador establecido por el legislador no se corresponde conceptualmente a la categoría de tasa. Con todo, tal circunstancia no tiene la entidad suficiente para constituir una transgresión del artículo 338 de la Carta, tal y como lo ha advertido la jurisprudencia de esta corporación.

(ii) El legislador fijó el hecho generador del tributo estudiado. En efecto, con independencia de la denominación del tributo, el Congreso de la República definió razonablemente como hecho generador una situación fáctica determinada relativa a la suscripción de un servicio público domiciliario, en el caso de los departamentos, y en los municipios, los bienes raíces sujetos al impuesto predial. Aquella determinación considera, prima facie, la posibilidad de establecer la capacidad contributiva de los potenciales obligados al tributo. Lo anterior, a partir de un referente objetivo materializado en las circunstancias fácticas de suscribir un servicio público domiciliario o la referencia a los bienes raíces sujetos al impuesto predial.

(iii) El hecho generador fijado en la norma no contiene falencias de claridad insalvables. En efecto, la supuesta falta de correspondencia entre el hecho generador y la denominación del tributo realizada por el legislador, en la que se funda la censura, no genera la ausencia de

claridad insalvable de la obligación tributaria analizada por la Corte. En efecto, las circunstancias fácticas del hecho generador son plenamente identificables y aquellas corresponden a la suscripción de servicios públicos domiciliarios o a los bienes raíces sujetos al impuesto predial, respectivamente. Lo anterior, se insiste, también permite determinar objetivamente la capacidad contributiva de los potenciales obligados al tributo.

(iv) La fijación del hecho generador fue expresión del amplio margen de configuración del legislador en materia de tributos territoriales. Lo indicado, porque no existe un listado constitucional de hechos gravables, por lo que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para definir su contenido y alcance, más aún, si se trata de tributos territoriales, tal y como lo advirtió la Sentencia C-101 de 2022. Adicionalmente, el ejercicio de dicha facultad consultó los postulados de razonabilidad, certeza tributaria y no trasgredió la prohibición de regulación excesiva en materia de tributos territoriales. En efecto, como se advirtió con antelación, la norma contiene la definición clara de los hechos o circunstancias que dan origen al tributo y las referencias objetivas que dan cuenta de acreditarse capacidad contributiva de los potenciales obligados al mismo. Lo anterior, con pleno respeto de las competencias impositivas de las entidades territoriales habilitadas para tal fin, las cuales deberán determinar si aplican o no el tributo y completar los demás elementos de la obligación fiscal, en el marco de su autonomía y de las competencias constitucionales y legales

175. El tributo contenido en el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no corresponde a la naturaleza de las tasas, pero sí a la de las contribuciones especiales. En efecto, el inciso segundo del artículo 338 superior únicamente permite que las tasas y contribuciones especiales puedan destinarse a la recuperación de los costos en los que incurran las entidades que prestan un servicio público inherente al Estado o la participación en los beneficios que se les proporcionen. A juicio de la Sala, esta obligación se cumple.

176. Al fijar el hecho generador en la suscripción de un servicio público o los bienes raíces sujetos al impuesto predial, el legislador se aseguró de que el contribuyente habitara en el respectivo ente territorial o, al menos, fuera propietario de un bien inmueble ubicado dentro de él. De esta forma, se beneficiaría de las medidas adoptadas por la entidad territorial correspondiente, destinadas a afianzar la seguridad y la convivencia ciudadana locales.

177. Así las cosas, el legislador exigió la participación de las personas que, al residir o tener un inmueble en un determinado municipio o departamento, se benefician de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana. En otras palabras, la recaudación de esta obligación tributaria tiene como fin que quienes sean los receptores de los planes de seguridad y convivencia ciudadana contribuyan en la dotación, operación de redes de inteligencia, agentes de policía, entre otros aspectos que componen las estrategias necesarias para mantener la integridad física de las personas, la paz y un orden justo dentro de la entidad territorial.

178. Conforme con lo expuesto, la Sala concluye que la censura del actor, basada en la falta de correspondencia entre el hecho generador con la de una tasa, no acredita vicio de inconstitucionalidad respecto a la contribución especial analizada. Esta corresponde al ejercicio razonable del amplio margen de configuración del legislador en materia de

obligaciones impositivas, no contiene deficiencias de claridad insalvables que afecten los principios de certeza tributaria y prohibición de regulación exhaustiva y, finalmente, la denominación del tributo como tasa no es un argumento que genere, per se, un vicio de inconstitucionalidad de la norma censurada.

Remedio constitucional

179. Luego del estudio de los cargos presentados en la demanda, la Sala encuentra que la norma acusada desconoce el principio de igualdad, porque establece un trato discriminatorio para departamentos y municipios que estando en las mismas condiciones fácticas y jurídicas no pueden establecer el tributo y acceder a recursos para el financiamiento de la seguridad y la convivencia ciudadana.

180. Ante tal circunstancia, correspondería la declaratoria de inexequibilidad de la norma y su consecuente expulsión del ordenamiento jurídico. Sin embargo, en este caso se impone la necesidad de remediar la discriminación normativa a través de una decisión de exequibilidad condicionada que garantice el principio de preservación del derecho, permita superar la desigualdad provocada por la norma y su ajuste constitucional, de tal manera que también salvaguarde los postulados superiores y los intereses legítimos que están en juego. Lo anterior, en tanto es necesario darle certeza a las entidades territoriales que adoptaron el tributo acusado bajo el amparo del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, como a las que no. Asimismo, resulta importante salvaguardar las estrategias que han adoptado los departamentos y municipios para contrarrestar los actos delictivos y asegurar la convivencia pacífica. Finalmente, debe insistirse en el hecho de que los factores que amenazan un orden justo y una convivencia en paz son dinámicos. En esa medida, los recursos que deben destinarse al cumplimiento de los deberes instituidos en el artículo 2° superior no serán siempre los mismos. En otras palabras, si bien no todas las entidades territoriales adoptaron el tributo contenido en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 mientras estuvo vigente, puede que, en un futuro, requieran de recursos adicionales para mantener la seguridad y la convivencia pacífica dentro de sus territorios. Por tanto, se hace imperioso posibilitar que todos los departamentos y municipios puedan acceder a las fuentes de financiación necesarias para que puedan desarrollar sus planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana.

181. En tal sentido, la disposición estudiada será declarada exequible en el entendido de que el tributo allí consignado aplica a todos los departamentos y municipios. A continuación, la Corte presentará las razones que fundamentan esta postura.

182. La importancia del tributo para todas los departamentos y municipios del país. Aquel garantiza el acceso a recursos endógenos que les permiten a estas entidades territoriales financiar el cumplimiento de deberes constitucionales ineludibles, relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana. Estas obligaciones tienen una relación inescindible con el valor de la seguridad en el ejercicio y garantía de los derechos de las personas en todo el territorio nacional. También, les permite afrontar, entre otros, la superación del estado de cosas inconstitucional en materia carcelaria.

183. La Sentencia C-101 de 2022 mantuvo el tributo en el ordenamiento jurídico y permitió su modificación. En efecto, la decisión que adoptó este tribunal en esa oportunidad buscó

garantizar el acceso de todos los departamentos y municipios del país a los recursos tributarios autorizados por el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, mientras el legislador corregía la inconstitucionalidad derivada de la ausencia de definición legal del hecho generador. Lo anterior, para no hacer más gravosa la situación de las mencionadas entidades territoriales. En tal sentido, aquella decisión expresó lo siguiente:

Primero, porque se trata de recursos con una destinación específica: la seguridad y convivencia ciudadana. En ese orden de ideas, retirar la norma del ordenamiento conllevaría una afectación intensa a fines y principios esenciales del Estado, porque desfinanciaría los fondos de las entidades territoriales, que están específicamente destinados a garantizar la seguridad y convivencia ciudadana en sus territorios. Sobre este punto es importante recordar que, tal y como lo señaló ASOCAPITALES en su intervención, de acuerdo con los artículos 133 de la Ley 1955 de 2019 y 112 de la Ley 2063 de 2020, los recursos de los fondos-cuenta territoriales son destinados, entre otros, a sufragar las medidas tendientes a superar el Estado de Cosas Inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria. En este sentido, una decisión con efectos inmediatos tendría un impacto intenso en la seguridad ciudadana en general y en el sistema carcelario en particular. Por lo tanto, este escenario también afectaría los derechos de las personas privadas de la libertad.

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

184. En este caso, la Corte se encuentra ante un escenario de cumplimiento de la Sentencia C-101 de 2022. Como se advirtió en el apartado respectivo, en el presente asunto operó el cumplimiento de una sentencia proferida por este tribunal. Bajo tal premisa, una decisión de inexequibilidad impactaría en el esfuerzo institucional emprendido por el Congreso de la República para ajustar constitucionalmente la norma declarada inexequible por la Corte.

185. El remedio constitucional no define elementos esenciales de los tributos territoriales. En concreto, la Sentencia C-101 de 2022 se enfrentó a la ausencia total de regulación en materia de hecho generador de un tributo territorial. De ahí que no era posible una decisión condicionada que permitiera superar la inconstitucionalidad, pues aquella habría implicado un ejercicio de ajuste normativo completo que excedía las competencias de la Corte Constitucional y que estaba reservado al legislador. La Sala encuentra que este caso es diferente al resuelto entonces, puesto que no enfrenta un escenario de ausencia plena de regulación del hecho generador o de cualquier otro elemento esencial del tributo territorial. En tal presupuesto, avoca una circunstancia de discriminación injustificada respecto de los

departamentos y municipios que pueden establecer el tributo. De ahí que el remedio constitucional no sea necesariamente la inexequibilidad de la norma, sino su condicionamiento, para permitir el cobro del gravamen, en condición de igualdad, a todos los departamentos y municipios del país. Tal superación de la discriminación normativa no supone un ejercicio regulatorio completo y exhaustivo, sino que permite avanzar de una disposición infrainclusiva hacia un precepto que garantice el acceso al tributo y a los recursos derivados del mismo a todos los municipios y departamentos.

186. La ampliación de la habilitación para establecer el tributo a todos los entes territoriales debe interpretarse en el marco de la autonomía territorial. Bajo ese entendido, la concreción del sujeto activo no opera de inmediato, sino que dependerá del ejercicio de la autonomía territorial de los departamentos y municipios que decidan acogerlo a través de las ordenanzas o los acuerdos que se expidan para tal fin. Una circunstancia similar opera en relación con los obligados del tributo. En efecto, la Corte no desconoce que esta decisión puede afectar consecuentemente a los obligados del gravamen, en el sentido de que un nuevo grupo de obligados surja y deba asumir la carga impositiva con la cual se sufraguen los gastos del Estado en los términos del artículo 95-9 de la Carta. Tal situación no operaría de manera automática por disposición de la norma, sino que la potencialidad de los mismos se concretaría a partir del ejercicio de la autonomía territorial del departamento o municipio que decida acoger el tributo y fijar los sujetos pasivos destinatarios del mismo.

187. En tal sentido, en relación con los obligados, se cumple con el principio de generalidad del tributo, que según la Sentencia C-504 de 2020, busca que aquel se establezca respecto de todos aquellos que se encuentran bajo supuestos iguales.

188. La intervención de la Corte en este caso es excepcional y está justificada ante la imperiosa necesidad de superar una discriminación normativa que además afecta el principio de autonomía territorial. Todo lo anterior, en el marco del cumplimiento de un deber ineludible de los departamentos y municipios impuesto por el Constituyente y que tiene que ver con garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana.

190. La Corte no encontró ninguna razón de naturaleza constitucional para que existiera esta diferencia de trato; por tanto, declaró la exequibilidad condicionada de la disposición, en el entendido de que el beneficio tributario se extendiera a las sociedades fiduciarias cuando ejecutaran operaciones similares, es decir, de asesoría financiera, administración de valores y procesos de titularización de activos.

191. De igual forma, en la Sentencia C-748 de 2009, la Corte estudió si el inciso tercero del artículo 206-7 del Estatuto Tributario, al otorgar una exención del impuesto de renta del 50% del salario de los magistrados de los tribunales, con exclusión de los magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura y de los magistrados auxiliares de las altas cortes, trasgredía los principios constitucionales de igualdad y de equidad tributaria.

192. Esta corporación recordó que los magistrados auxiliares de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional y Consejo Superior de la Judicatura, así como los magistrados de los consejos seccionales de la judicatura tenían las mismas calidades, régimen salarial y prestacional y las mismas prerrogativas, responsabilidades e inhabilidades de los magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial. Por tanto, debían ser

beneficiarios de la exención tributaria prevista en la disposición demandada. Así las cosas, la diferencia de trato impuesta por la norma desconocía el principio de equidad tributaria en su dimensión horizontal y, en consecuencia, la Corte la declaró exequible «en el entendido que la exención allí prevista se extiende también a los magistrados auxiliares de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Judicatura y a los magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura».

193. Posteriormente, en la Sentencia C-586 de 2014, esta corporación analizó la existencia de una omisión relativa en la que incurrió el legislador al regular las exenciones al pago de la cuota de compensación militar en el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, pues no incluyó dentro de los sujetos exentos a los jóvenes en situación de adoptabilidad que alcanzan su mayoría de edad, bajo el cuidado y protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

194. En esa oportunidad se concluyó que la omisión contrariaba la Constitución, por cuanto desatendía mandatos específicos dirigidos al legislador derivados de los principios de igualdad (art. 13 CP), equidad y progresividad tributaria (art. 363 CP) y los que ordenaban dispensar especial protección a los menores de edad, en particular a aquellos que se encontraban en situación más vulnerable, como era el caso de los jóvenes que carecían de una familia (arts. 44 y 45 CP). Así mismo, el silencio del legislador generaba una afectación de los derechos de estos jóvenes al trabajo (art. 25 CP), a elegir profesión u oficio (art. 26 CP), a acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (art. 40-7 CP) y a la educación (art. 67 CP), de cuya efectividad dependía que lograran un tránsito exitoso hacia la vida adulta y tuvieran las posibilidades de desarrollar su proyecto de vida.

195. Se sostuvo que, al igual que lo había hecho en anteriores oportunidades en que se había constatado omisiones legislativas en el tratamiento de beneficios tributarios, la Corte Constitucional era competente para subsanar la omisión del legislador a través de una sentencia integradora, por lo que procedió a declarar exequible el artículo 6º de la Ley 1184 de 2008, en el entendido que los jóvenes que se encontraban bajo el cuidado del ICBF y que fueran eximidos de prestar el servicio militar, también quedarán exentos del pago de la cuota de compensación militar y de los costos de expedición de la libreta militar.

196. En esta misma línea, la Sentencia C-492 de 2015, para garantizar el principio de supremacía constitucional, en armonía con el de conservación del derecho, declaró exequible el artículo 10 de la Ley 1607 de 2012, con la condición de que el cálculo de la renta gravable alternativa para empleados, obtenida en virtud de los sistemas IMAN e IMAS-PE, permitiera la sustracción de las rentas de trabajo exentas, en los términos previstos por el artículo 206-10, primera frase, del Estatuto Tributario.

197. La decisión se fundó en que la regulación, según su contenido, estaba llamada a interferir en el mínimo vital de los contribuyentes con niveles medios de renta y amenazaba entonces su goce efectivo. La Corte sostuvo que no tenía competencia para introducir diferencias en el universo de beneficiarios de la exención y debía extenderla hacia todos los empleados obligados a aplicar el IMAN, con impactos porcentuales equivalentes (25% y en los términos del Estatuto). Esta decisión se justificaba a la luz del principio de progresividad tributaria, en tanto no afectaba el carácter progresivo del sistema de renta (art. 363 CP). De otro lado, como el contenido de ese mismo numeral remitía a una regulación conformada por

la posibilidad de descontar costos, deducciones y otras rentas exentas, que era extraña a la configuración del IMAN, en el condicionamiento se consignó también la previsión de que la exención porcentual del artículo 206-10 del Estatuto Tributario, se aplicaba una vez se sustrajeran del valor total de los pagos laborales recibidos por el trabajador, los conceptos permitidos por el artículo 332 de la misma normatividad, relativos al sistema IMAN.

198. Finalmente, en la Sentencia C-235 de 2019, la Corte se ocupó de determinar si se vulneraba el principio de irretroactividad de la ley tributaria, contenido en los artículos 338 y 363 de la Constitución Política, y los principios de buena fe y confianza legítima, contenidos en el artículo 83 superior, con ocasión de la modificación normativa incorporada al artículo 207-2 del Estatuto Tributario, mediante el parágrafo 1º (parcial) del artículo 100 de la Ley 1819 de 2016.

199. Se sostuvo en esa oportunidad que debido a que los efectos de la Ley 788 de 2002 se extendían por un lapso determinado, a partir de la entrada en operación del establecimiento hotelero, los contribuyentes que hubieren reunido los requisitos para acceder a dicha prerrogativa, entre el 1º de enero de 2003 y el 29 de diciembre de 2016, fecha de promulgación y de entrada en vigor de la Ley 1819 de 2016, ostentaban una situación jurídica consolidada, consistente en la renta exenta por el tiempo fijado en la primera normativa, por ende debía concluirse que, en relación con esos sujetos, no era posible variar las condiciones del beneficio tributario en tanto eran acreedores del mismo, en virtud de los principios de buena fe e irretroactividad.

200. No ocurría lo mismo, frente a quienes cumplieron los requisitos entre el 30 de diciembre de 2016 y el 31 de diciembre de 2017, comoquiera que la expedición de la Ley 1819 de 2016 no desconoció el principio de la confianza legítima, por cuanto al no haber acreditado los requisitos con anterioridad a la expedición de la norma acusada, el legislador tenía la posibilidad de modificar las condiciones de cobro del tributo sin afectarlos, pues aunque se encontraban dentro del periodo cubierto por la Ley 788 de 2002, aquellos no habían concretado su situación, máxime teniendo en cuenta que la condición de los contribuyentes no reunía los presupuestos jurisprudenciales para determinar conculcado el mentado principio.

201. De acuerdo con las motivaciones dadas, se decidió declarar exequible el parágrafo 1º del artículo 100 de la Ley 1819 de 2016, en el entendido que los contribuyentes que hubieren acreditado las condiciones para acceder a la exención de renta prevista en el artículo 18 de la Ley 788 de 2002, que adicionó el artículo 207-2 del Estatuto Tributario, podrían disfrutar de dicho beneficio durante la totalidad del término otorgado en esa norma.

202. Por consiguiente, en la medida en que una interpretación inclusiva en materia de sujetos activos es la que se corresponde con la Carta Política, la Sala declarará la exequibilidad condicionada del artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, en el entendido de que la autorización del tributo allí contenida aplica a todos los departamentos y municipios. En otras palabras, los municipios y departamentos que resuelvan adoptar el tributo, o incluso aquellos que ya lo venían cobrando, deberán hacerlo conforme al hecho generador que fue fijado por el legislador, esto es, (i) la suscripción de un servicio público o (ii) la titularidad de bienes raíces.

Síntesis de la decisión

203. La Sala estudió la demanda presentada contra el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, que permitía que los entes territoriales que a la fecha de entrada de su vigencia, estuvieran recaudando el tributo creado con fundamento en el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 y cuyo hecho generador fuera, en el caso de los departamentos, la suscripción a un servicio público domiciliario, o de los municipios, los bienes raíces sujetos al impuesto predial, podían continuar cobrándolo con base en las condiciones definidas en sus ordenanzas o acuerdos.

204. El demandante consideró que la norma había omitido fijar claramente los elementos estructurales del tributo. En cambio, había validado la aplicación de una norma declarada inexequible en la Sentencia C-101 de 2022. Para el accionante, este desconocimiento contrariaba los artículos 150-12, 241-4 y 243 de la Constitución, así como los postulados de legalidad, certeza e irretroactividad. Además, argumentó que el artículo también vulneraba el principio de igualdad y equidad tributaria, por cuanto aquellos que eran responsables de contribuciones creadas al amparo de la legislación anterior seguirían estando obligados a su pago, mientras que quienes no estaban sujetos al tributo en virtud de que la entidad territorial respectiva no había cobrado ese ingreso tributario, mantendrían esa situación. Por último, el actor afirmó que la disposición acusada desconocía el artículo 338 superior, al imponer un hecho generador incompatible con la naturaleza de las tasas.

205. La Corte concluyó que el artículo demandado no violaba la cosa juzgada establecida por la Sentencia C-101 de 2022, en tanto la norma acusada, al modificar el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, introdujo los hechos generadores que la Corte echó de menos en dicha decisión.

206. Segundo, advirtió que el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no violaba el principio de legalidad tributaria. Recordó que el Congreso sí definió los elementos del tributo autorizado, en especial, los hechos generadores. Esto respetaba la autonomía de los departamentos y municipios. En efecto, permitía la competencia concurrente entre el Congreso, por un lado, y las asambleas departamentales y los concejos municipales, por el otro. Además, la obligación tributaria cumplía con lo establecido en el artículo 338 superior.

207. Encontró, además, que el artículo acusado no vulneraba el principio de irretroactividad tributaria, debido a que la Sentencia C-101 de 2022 difirió los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del artículo 8° (parcial) de la Ley 1421 de 2010. Durante el lapso de tiempo concedido, el legislador profirió el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, el cual definió los hechos generadores que extrañó la Corte Constitucional en su momento. Por tanto, dicha situación no era equivalente a la aplicación de efectos de normas respecto de hechos surgidos antes de su entrada en vigor.

208. En tercer lugar, la Corte encontró que el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 sí vulneraba el principio de igualdad, pues, aunque su finalidad no estaba prohibida constitucionalmente, no resultaba un medio idóneo para lograrla. En concreto, la norma permitía financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad y convivencia ciudadana, pero únicamente respecto de ciertos departamentos y municipios. Además, únicamente algunos departamentos y municipios, según la norma acusada, tendrían acceso a los recursos derivados del tributo para financiar los fondos-cuenta territoriales, lo cual repercutía en la autonomía de los entes

territoriales y en el deber de todos los alcaldes y gobernadores de adoptar las estrategias necesarias para proteger la vida, integridad personal y la tranquilidad de los ciudadanos.

209. Finalmente, se determinó que los hechos generadores definidos por el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022 no eran incompatibles con el tributo creado por el legislador y no desconocía el artículo 338 superior.

210. Por ende, la Sala declaró exequible el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, en el entendido de que la autorización del tributo allí contenida aplica a todos los departamentos y municipios.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

ÚNICO. Declarar EXEQUIBLE, por los cargos revisados, el artículo 12 de la Ley 2272 de 2022, «por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones», en el entendido de que la autorización del tributo allí contenida aplica a todos los departamentos y municipios.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente D-15122