

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Emisión de estampillas pro- hospitales universitarios

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL POR SENTENCIA DE OBJECION PRESIDENCIAL-Plena concordancia entre cargo y objeción

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Circunstancias que hacen posible intervención del legislador

REPUBLICA UNITARIA, DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Compatibilidad

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Cierta capacidad jurídica de autogestión política, administrativa y fiscal

AUTONOMIA FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta/POTESTAD IMPOSITIVA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es autónoma sino subordinada a la ley

La autonomía constituye el pilar a partir del cual los entes territoriales pueden alcanzar los fines asignados por el Constituyente, al gozar de cierta capacidad jurídica de auto gestión política, administrativa y fiscal. Sobre esta última, la autonomía se traduce en el derecho en cabeza de los departamentos y municipios de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, al tenor del artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, por disposición del mismo precepto constitucional, dicha autonomía no es absoluta, pues se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual encuentra justificación en el hecho de que los departamentos y municipios carecen de la soberanía fiscal que ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República. En este sentido, se puede afirmar que la potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma sino subordinada a la ley.

DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Origen representativo/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Competencia para imposición

Uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario es el de la legalidad, que se concreta, en primer lugar, en el origen representativo del tributo, en desarrollo del principio

según el cual “no puede haber tributo sin representación” (“nullum tributum sine lege”), propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aún con anterioridad a la Constitución de 1991. En efecto, el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso -órgano representativo por excelencia-, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, sin que pueda delegarse tal potestad al gobierno en sus diversos niveles.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Ley como fuente de obligación

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO EN ESTADO DE EMERGENCIA ECONOMICA-Soberanía impositiva del Congreso

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Autorización al Presidente para transitoriamente establecerlo o modificarlo con vigencia limitada

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Carácter predeterminado

El principio de legalidad comprende el carácter predeterminado del tributo, en armonía con la certeza que está llamado a irradiar, lineamiento según el cual corresponde a los órganos de representación popular fijar directamente, a través de la ley, las ordenanzas y los acuerdos, los elementos constitutivos del tributo, a saber: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Así pues, con la predeterminación del tributo no sólo se busca hacer efectivo el principio de representación popular en materia impositiva, sino garantizar la seguridad jurídica propia del sistema tributario, por cuanto los contribuyentes tienen derecho a conocer de antemano todos los elementos de la obligación tributaria a que estarán sujetos.

CONGRESO DE LA REPUBLICA EN TRIBUTO TERRITORIAL-No fijación de todos los elementos en virtud de autonomía

Si bien es cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debe fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas; también lo es que frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos

porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales. De este modo, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.

TRIBUTO TERRITORIAL-Autorización de creación no debe contener todos los elementos

TRIBUTO TERRITORIAL-Fijación por asambleas y concejos dentro del marco legal de elementos constitutivos

AUTONOMIA FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-No delimitación por legislador de cada uno de elementos del tributo

ESTAMPILLA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Establecimiento legislativo de destinación del recurso recaudado

El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.

TRIBUTO TERRITORIAL-Leyes que autorizan creación no vulneran per se equidad tributaria

PRINCIPIO DE EQUIDAD DEL TRIBUTO-Alcance

PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD-Alcance en disposición discriminatoria

En virtud del principio de razonabilidad una determinada disposición es discriminatoria cuando no se puede justificar razonablemente el trato diferencial que ella establece respecto de dos situaciones similares o, en otras palabras, cuando ante situaciones iguales se da un tratamiento jurídico diferente sin justificación alguna. Lo anterior significa, en sentido inverso, que no se está frente a un trato diferencial injustificado cuando las hipótesis sobre las que recae la supuesta discriminación son totalmente disímiles.

ESTAMPILLA TERRITORIAL-Autorización legislativa de emisión no constituye trato diferencial

ESTAMPILLA TERRITORIAL-Diferenciación respecto de contribuyentes del nivel nacional

PRINCIPIO DE EQUIDAD EN TRIBUTACION TERRITORIAL-Tratamiento fiscal

TRIBUTO TERRITORIAL-Recursos, necesidades e intereses heterogéneos

ESTAMPILLA TERRITORIAL-Habilitación y no obligación para establecer una tasa

ESTAMPILLA TERRITORIAL-Autorización legislativa para ordenar emisión

ESTAMPILLA TERRITORIAL-Autorización a asamblea para sustitución por otro sistema de recaudo vulnera la Constitución

ESTAMPILLA PARA INSTITUTO TECNOLOGICO-Autorización legislativa de emisión

PRINCIPIO DE CERTEZA DEL TRIBUTO-Ley afectada de indeterminación u otorgamiento de facultades alternativas

PRINCIPIO DE CERTEZA DEL TRIBUTO-Sutil delegación impositiva a Asamblea

PRINCIPIO DE CERTEZA DEL TRIBUTO-Habilitación tácita a Asamblea para colocarse en lugar del Congreso estableciendo otro sistema de recaudo

ESTAMPILLA PROHOSPITALES-Autorización legislativa de emisión

ESTAMPILLA PROHOSPITALES-Autorización a Asamblea para sustitución por otro sistema, medio o método de recaudo del gravamen vulnera la Constitución

ESTAMPILLA PARA UNIVERSIDAD DISTRITAL-Sustitución por otro sistema de recaudo de gravamen vulnera la Constitución

ESTAMPILLA-Deberes de adhesión y anulación

Referencia: expedientes D-3872, D-3875, D-3889, D-3890, D-3891, D-3892, D-3893, D-3894, D-3895 y D-3896.

Demanda de inconstitucionalidad contra las leyes 662, 663, 645, 648, 654, 655, 656, 664, 669 y 699, todas del año 2001.

Actores: Enrique Vargas Lleras y Carlos Holmes Trujillo García

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos ENRIQUE VARGAS LLERAS y CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA demandaron la integridad de las leyes 662, 663, 645, 648, 654, 655, 656, 664, 669 y 699, todas del año 2001.

Dada la identidad de las demandas y la materia que se acusa, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión celebrada el 23 de enero del presente año, decidió acumularlas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las leyes demandadas, conforme a su publicación oficial:

“Ley 662 de 2001

(julio 30)

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico del

Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico (ITSA) y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Atlántico para que ordene la emisión de la estampilla “Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico”, constituida para tal fin.

Artículo 2°. Los recaudos ordenados en la presente ley serán consignados por el ente recaudador en cuenta especial del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico, “ITSA”.

Artículo 3°. La emisión de la estampilla se autoriza hasta por la suma de dos mil quinientos millones de pesos (\$2.500.000.000) anuales, a pesos constantes del año 2001.

Artículo 4°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Atlántico para que determine las características, tarifas y demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que deben realizarse en el departamento y en el Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla.

Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán dados al conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Parágrafo. La Asamblea del Departamento del Atlántico, podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema del recaudo que en todo caso cumpla con el objetivo de la presente ley.

Artículo 5°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 2% del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 6°. El control fiscal sobre la inversión de los recursos provenientes de la estampilla, estará a cargo de la Contraloría Departamental del Atlántico.

Artículo 7°. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga al uso de la estampilla, la asamblea departamental podrá incluir contratos y otros renglones económicos que permite la ley.

Artículo 8°. Destinación. El valor recaudado por concepto de la estampilla se destinará exclusivamente para atender el Plan de Inversión del Instituto Tecnológico de Soledad,

Atlántico, ITSA, previa aprobación del Consejo Directivo.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación.”

“Ley 663 de 2001

(julio 30)

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención del departamento del Atlántico.

Artículo 1°. Autorizar a la Asamblea del Departamento del Atlántico para que ordene la emisión de la estampilla “Pro hospitales de primer y segundo nivel de atención en el departamento del Atlántico”.

Artículo 2°. El producido de la estampilla a la que se refiere el artículo anterior, se destinará exclusivamente para:

- a) Construcción, ampliación y mantenimiento de planta física;
- b) Adquisición, mantenimiento y reparación de equipos, requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir con las funciones propias de las instituciones de primer y segundo nivel de atención;
- c) Dotación de instrumentos y suministros requeridos por las instituciones en el área de laboratorios, centros o unidades de diagnósticos, biotecnología, microtecnología, informática y comunicaciones.

Del total recaudado, los hospitales podrán destinar hasta un diez por ciento (10%) en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de los empleados.

Artículo 3°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Atlántico, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades, obras y operaciones que deban realizarse en el departamento y en los municipios del mismo.

Parágrafo. La Asamblea Departamental del Atlántico podrá autorizar la sustitución de la estampilla por otro sistema, medio o método de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley.

Artículo 4°. Facultar a los Concejos Municipales del departamento del Atlántico para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla, medio o método sustitutivo si fuere el caso, cuya emisión por esta ley se autoriza, siempre con destino a lo estipulado en el artículo 2o. de la presente ley.

Artículo 5°. La tarifa que determine la Asamblea del Atlántico no podrá exceder del dos por ciento (2%) del valor del acto, actividad, obra u operación sujetos del gravamen.

Artículo 6°. La obligación de adherir y anular la estampilla física y de aplicar el sistema, medio o método sustitutivo si fuere el caso, de que trata esta ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen y el incumplimiento a esta obligación se sancionará por la autoridad disciplinaria correspondiente.

Artículo 7°. Los recaudos por las ventas de la estampilla y sus correspondientes traslados estarán a cargo de la Secretaria de Hacienda Departamental y tesorerías municipales.

Artículo 8°. El control del recaudo de los recursos, así como su inversión, estarán a cargo de la Contraloría General del Departamento del Atlántico y de las contralorías municipales.

Artículo 9°. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza por medio de la presente ley es indefinida en el tiempo.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su promulgación.”

“Ley 645 de 2001

(febrero 19)

Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios.

Artículo 1°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales

Universitarios Públicos.

Artículo 2°. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:

- a) Inversión y mantenimiento de planta física;
- b) Dotación, compra y mantenimiento de equipo requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de las Instituciones;
- c) Compra y mantenimiento de equipos para poner en funcionamiento áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que requieran para su cabal funcionamiento;
- d) Inversión en personal especializado.

Artículo 3°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos.

Artículo 4°. Las providencias que expidan las asambleas departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. Las obligaciones de adherir y anular las estampillas a que se refiere esta ley quedan a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El recaudo de esta estampilla se destinará exclusivamente para lo establecido en el artículo 2° de la presente ley y la tarifa con que se graven los distintos actos, no podrán exceder del dos por ciento (2%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. Los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales de acuerdo a las ordenanzas que los reglamenten y su control estará a cargo de las respectivas, Contralorías Departamentales.

Artículo 8°. La emisión de las estampillas cuya creación se autoriza por medio de la presente

ley, será hasta por la suma de seis mil millones de pesos moneda corriente (\$6.000.000.000.00) anuales por departamento y hasta por diez por ciento (10%) del valor del presupuesto del respectivo departamento en concordancia con el artículo 172 del Decreto 1222 de 1986.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación.”

“Ley 648 de 2001

(marzo 22)

Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas - 50 años.

Artículo 1°. Autorízase al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C. para que ordene la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas, cincuenta (50) años.

Artículo 2°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1o. de la presente ley, se distribuirá así: El cuarenta por ciento (40%) para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad. El veinte por ciento (20%) se invertirá en mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales. El quince por ciento (15%) para atender el pasivo prestacional por concepto de pensiones, y cesantías y los gastos a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. El diez por ciento (10%) para promover el Fondo de Desarrollo de la Investigación Científica. El cinco por ciento (5%) con destino al desarrollo y fortalecimiento de los doctorados. El cinco por ciento (5%) con destino a las bibliotecas y centros de documentación. El cinco por ciento (5%) con destino al fortalecimiento de la Red de Datos.

Artículo 3°. La emisión de la estampilla cuya reglamentación y uso se autoriza hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000.00) el monto total recaudado se establece a precios constantes de 1998.

Artículo 4°. Autorízase al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C., para que determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la

estampilla en actividades y operaciones que se deben realizar en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, D. C.

Los acuerdos que expida el Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevados a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. El Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá podrá autorizar la sustitución de la estampilla por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley.

Artículo 5°. Facúltese al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá para que haga obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión por esta ley, queda a cargo de los funcionarios del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá que intervengan en los actos.

Artículo 6°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley, queda a cargo de los funcionarios del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá que intervengan en los actos.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho u objeto del gravamen.

Artículo 8°. El control de recaudo y el traslado oportuno de los recursos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Santa Fe de Bogotá y la distribución mencionada en el artículo 2o. estará a cargo de la Contraloría Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C.

Artículo 9°. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, el Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D. C., podrá también incluir lo relativo a la producción, comercialización y consumo de licores y aperitivos, así como los juegos de azar.

En todo caso la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de su promulgación.”

“Ley 654 de 2001

(mayo 24)

Por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Magdalena para ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Autorizar a la Asamblea Departamental del Magdalena para que ordene la emisión de la estampilla Refundación de la Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000), a pesos constantes de 1999.

Artículo 2°. Autorízase a la Asamblea Departamental del Magdalena para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deben realizar en el departamento, en los municipios del mismo y en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

Parágrafo Los actos que expida la Asamblea Departamental del Magdalena en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley serán llevados a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección de Apoyo Fiscal.

Parágrafo 2°. tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho económico sujeto a gravamen.

Artículo 3°. Facúltese a la Asamblea del departamento del Magdalena para que autorice al Concejo Distrital de Santa Marta y a los Concejos Municipales del departamento del Magdalena para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino a la Universidad del Magdalena.

Artículo 4°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales, municipales y distritales que intervengan en los actos. El recaudo de su producido podrá efectuarse a través de una banca comercial.

Artículo 5°. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a los gastos e inversiones que el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena determine, órgano al cual compete la administración de los valores recaudados.

Artículo 6°. Las Contralorías Departamentales y del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, así como las Contralorías Municipales, serán las encargadas de fiscalizar la inversión de los recursos provenientes de la presente ley.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deja sin efecto todas las disposiciones que le sean contrarias.”

“Ley 655 de 2001

(mayo 24)

Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento de Antioquia.

Artículo 1°. Objeto y valor de la emisión. Autorízase a la Asamblea del departamento de Antioquia para que ordene la emisión de la Estampilla “Pro-Hospitales Públicos del departamento de Antioquia, hasta por la suma de doscientos mil millones de pesos (\$200.000.000.000) a precios de 1999.

La suma recaudada se asignará así: el cincuenta por ciento (50%), es decir, la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) para los hospitales públicos clasificados como de tercer nivel, el treinta por ciento (30%), es decir, la suma de sesenta mil millones de pesos (\$60.000.000.000), para los hospitales clasificados como de segundo nivel y, el veinte por ciento (20%), es decir, la suma de cuarenta mil millones de pesos (\$40.000.000.000) para los hospitales de atención de primer nivel.

Las Secretarías de Hacienda del departamento de Antioquia y de los diferentes municipios que conforman dicho departamento, tomarán las medidas presupuestales pertinentes a fin de que el recaudo y asignación se logre de la siguiente manera: un veinte por ciento (20%), es decir, cuarenta mil millones de pesos (\$40.000.000.000) para el primer año, y así sucesivamente, hasta completar el valor total indicado en el inciso primero del presente artículo.

Artículo 2°. Destinación. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:

1. Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de la salud y prevención de las enfermedades.
2. Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.
3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física.
4. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.
5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
6. Compra de suministro.
7. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que se requieran para su cabal funcionamiento.
8. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías a fin de poner las diferentes áreas de los hospitales, en especial las de laboratorio, unidades de diagnóstico, unidades de cuidado intensivo, de urgencias, de hospitalización, biotecnología, informática y comunicaciones, en consonancia con la demanda de servicios por parte de la población respectiva.

Parágrafo. La Asamblea Departamental de Antioquia determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales públicos indicados en el artículo 1o. de la presente ley, pudiendo destinar hasta un veinticinco por ciento (25%) para el pago de personal de nómina.

Artículo 3°. Atribución. Autorízase a la Asamblea Departamental de Antioquia para que determine las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y activos, las bases gravables y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento de Antioquia.

La Asamblea Departamental de Antioquia facultará a los Concejos de los municipios del departamento, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión se autoriza por esta ley y siempre con destino a las instituciones señaladas en el artículo 1o. de la presente ley.

Artículo 4°. Información al Gobierno Nacional. Las providencias que expida la Asamblea Departamental de Antioquia en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección de Apoyo Fiscal

Artículo 5°. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinados por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por las autoridades disciplinarias correspondientes.

Artículo 6°. Destinación. El valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla se destinará exclusivamente para atender los rubros estipulados en el artículo 2o. de la presente ley. La tarifa con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. Recaudos. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales conforme a la ordenanza que reglamenta la presente ley.

Artículo 8°. Control. El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría Departamental de Antioquia y de las municipales en aquellas localidades donde existan.

Artículo 9°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación, y deroga todas las leyes que autorizan a la asamblea departamental de Antioquia para emitir estampillas cuyo recaudo esté dirigido al sector salud.”

“Ley 656 de 2001

(junio 7)

Por la cual se autoriza la estampilla de la Universidad de Sucre, Tercer Milenio y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Sucre para que ordene la emisión de la estampilla “Universidad de Sucre, Tercer Milenio”.

Artículo 2°. La emisión de la estampilla que se autoriza será hasta por la suma de \$50.000.000.000 (cincuenta mil millones de pesos), a pesos constantes de 2000.

Artículo 3°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Sucre para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que deben realizarse en el Departamento de Sucre. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. La Asamblea de Sucre podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley.

Artículo 4°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 5°. La fiscalización de los recursos provenientes de la presente ley corre a cargo de la Contraloría Departamental de Sucre.

Artículo 6°. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, la Asamblea Departamental de Sucre podrá incluir contratos, y en general los que considere pertinentes y de ley la Asamblea Departamental.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

“Ley 664 de 2001

(julio 30)

por la cual se modifica parcialmente las Leyes 66 de 1982 y 77 de 1985.

Artículo 1°. El artículo 1o. de la Ley 66 de 1982 modificado por el artículo 10 de la Ley 77 de 1985 quedará así:

“Artículo 1o. Objeto y valor de la emisión. Autorízase a la Asamblea del Departamento del Tolima para que ordene la emisión de la estampilla “Pro Universidad del Tolima” hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$10.000.000.000) a valor constante a la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 2°. Deróguense los artículos 2o. y 6o. de la Ley 66 de 1982.

“Artículo 3o. Atribución. Autorízase a la Asamblea Departamental del Tolima para que por medio de ordenanza establezca las tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos, bases gravables y demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en el departamento de Tolima.

La ordenanza que expida la Asamblea Departamental del Tolima en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Apoyo Fiscal”.

Artículo 4°. El artículo 4o. de la Ley 66 de 1982 quedará así:

Artículo 4o. La Asamblea Departamental del Tolima podrá facultar a los concejos de los municipios que conforman el departamento, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión se autoriza por esta ley siempre con destino a la Universidad del Tolima.”

Artículo 5°. Responsabilidad. La obligación de adherir y anular la estampilla física a que se refiere esta ley estaría a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen determinadas por la ordenanza departamental que se expida en desarrollo de la presente ley. El incumplimiento de esta obligación se sancionará por la autoridad disciplinaria correspondiente.

Artículo 6°. Destinación. El valor recaudado por concepto de la venta de la estampilla se destinará exclusivamente para la construcción y dotación de la planta física en la actual sede de la Universidad del Tolima de Ibagué, hasta cien mil millones de pesos moneda corriente (\$100.000.000.000) a valor constante a la fecha de expedición de la presente ley. La tarifa

con que se graven los distintos actos no podrá exceder del tres por ciento (3%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. El artículo 7o. de la Ley 66 de 1982 quedará así:

“Artículo 7o. Recaudos. Los recaudos por la venta de la estampilla estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y las tesorerías municipales, de acuerdo a la ordenanza que la reglamenta.”

Artículo 8°. El artículo 8o. de la Ley 66 de 1982 quedará así:

“Artículo 8o. Control. El control del recaudo, del traslado oportuno y de la inversión de los recursos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de las contralorías municipales y departamental del Tolima”.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

“Ley 669 de 2001

(julio 30)

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-salud departamental en el departamento del Valle del Cauca.

Artículo 1°. Autorícese a la Asamblea del Departamento del Valle del Cauca para que ordene la emisión de la estampilla pro-salud departamental cuyo producido se destinará para el pago de excedentes de facturación por atención de vinculados de las empresas sociales del Estado o instituciones que pertenezcan a dicha red y que hayan sido sostenidas con recursos públicos.

Artículo 3°. Autorizar a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso de la estampilla en las actividades y operaciones que se deberán realizar en el departamento y en los municipios del mismo.

Artículo 4°. La obligación de adherir y anotar la estampilla a que se refiere esta ley queda a

cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervienen en los actos.

Artículo 5°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder del dos por ciento (2%) del valor del hecho u objeto del gravamen.

Artículo 6°. El recaudo de la estampilla deberá ser consignado en el Fondo Seccional de Salud del Departamento del Valle del Cauca y su recaudo estará a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y tesorería municipales.

Artículo 7°. El control del recaudo y del traslado oportuno de los recursos que por esta ley se ordena, estará a cargo de la Contraloría del departamento.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.”

“Ley 699 de 2001

(octubre 17)

por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla

Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del departamento de Boyacá, para que ordene la emisión de la estampilla “Pro Desarrollo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”, hasta por la suma de ciento veinte mil millones de pesos (\$120.000.000.000.00).

Artículo 2°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Boyacá para que determine los sujetos activos y pasivos del gravamen, los hechos económicos sujetos al mismo, las tarifas, sistemas de recaudo y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla de algunas actividades y operaciones que se realicen en el departamento de Boyacá y los municipios pertenecientes a su circunscripción.

Artículo 3°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los diferentes, actos y hechos económicos que sean sujetos del gravamen que se autoriza por la presente ley.

Artículo 4°. La vigencia y control de los recaudos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estará a cargo de la Contraloría del Departamento de Boyacá y de las Contralorías Municipales.

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

III. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que si bien las leyes acusadas persiguen un interés altamente social, vulneran los artículos 1, 13, 95-9, 150-5, 287, 300-3-4, 303, 338 y 363 de la Constitución Política.

Luego de hacer referencia al marco constitucional de la descentralización fiscal y la autonomía territorial, así como las causas que desencadenaron el descalabro fiscal en las entidades territoriales que dio como resultado la expedición de la Ley 617 de 2000, los demandantes señalan que “en nada contribuye para con el proceso de estabilización de las finanzas territoriales la proliferación de leyes que autorizan la creación de estampillas, puesto que quedaría en simple retórica la impulsión y adopción de medidas que buscan la organización” de dichas finanzas, a la vez que “se lesiona la unidad del sistema tributario en virtud de la disgregación de tributos que se causa con la expedición de este tipo de leyes, originándose un desorden fiscal que no permite a las entidades territoriales ejercer su autonomía fiscal de acuerdo con las normas constitucionales.”

Agregan que dichas leyes conducen al desorden fiscal y la desestabilización del sistema tributario territorial, toda vez que no se ajustan a los principios que informan dicho sistema y su promulgación no se adecua a las necesidades y utilidades propias de las entidades territoriales, las cuales deben organizar sus fiscos atendiendo la capacidad tributaria de los contribuyentes, sin crear inequidades y ventajas frente a otras entidades territoriales.

A su juicio, se debe mantener la coherencia con las políticas financieras territoriales actuales de tal forma que la descentralización fiscal sea una realidad y que las entidades territoriales opten por organizar sus fiscos mediante el examen juicioso de sus capacidades tributarias, sin tener que acudir a la financiación de ciertas actividades mediante leyes que autorizan la emisión de estampillas, sino por el contrario ajustar sus finanzas a través de un sistema tributario organizado con metodología y criterio equitativo, para así hacer uso racional de sus

ingresos corrientes como fuentes endógenas de financiación.

Con estas premisas, y luego de una extensa disertación en relación con la naturaleza jurídica de la estampilla dentro de los ingresos departamentales, los actores concluyen que el legislador, al expedir las leyes acusadas, incurre en serias contradicciones de orden político, económico y técnico. Los cargos concretos formulados en contra de las referidas leyes se resumen a continuación:

- Violación de los artículos 1, 287 y 300 de la Constitución

Con fundamento en los principios constitucionales de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, los departamentos están en la obligación constitucional de gestionar sus propios recursos, para lo cual deben atender, de manera racional y eficiente, las necesidades propias de acuerdo con sus capacidades fiscales.

Así pues, las leyes impugnadas vulneran los referidos principios, a su vez que comprometen las funciones propias de las Asambleas Departamentales, ya que una ley que autoriza la creación de estampillas lesiona la autonomía fiscal regional, la hace irreal y condena a la entidad territorial a depender constantemente de autorizaciones para la consecución de recursos adicionales, haciéndose ineficiente e inviable con el tiempo, puesto que en vez de establecer mecanismos que permitan la gestión propia de recursos, se abre una vía para acceder a recursos extraordinarios sin que se revisen los inconvenientes presentados en la gestión de los recursos propios.

Por un lado, a través de las leyes impugnadas se impide que se presente un esfuerzo fiscal de las entidades territoriales para elevar el nivel de recaudo y, por el otro, se presenta una injerencia no facultada, innecesaria e inútil por parte del legislador en el ejercicio de las funciones departamentales.

Sobre el primer aspecto, señalan los demandantes que dichas leyes lesionan “el esfuerzo que debe realizar la entidad para obtener un mejor recaudo de sus fuentes endógenas, puesto que le es mucho más fácil pero fiscalmente inconveniente, obtener la autorización para la creación de un nuevo recaudo en vez de proceder a hacer más eficiente el sistema de recaudo actual.” Sobre el segundo aspecto, consideran que “la autonomía de las entidades territoriales para el manejo libre e independiente de la política fiscal, no es de carácter

absoluto sino que la propia Constitución, y excepcionalmente la ley, enmarcan su campo de acción,” tal como lo ha precisado la Corte Constitucional.

Toda restricción a la autonomía de las entidades territoriales, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, debe ser útil y proporcionada. Así pues, al ser la estampilla un gravamen propio o fuente endógena, la intervención del legislador para fijar la destinación específica de los recursos se encuentra restringida.

“La injerencia del legislador no se ajusta a ninguna de las excepciones que le otorgan la facultad de intervenir en la destinación de los recursos propios de la entidad territorial, ya que no puede considerarse su intervención como facultada expresamente por la Constitución o en aras a proteger el patrimonio de la Nación o conveniente para mantener la estabilidad macroeconómica interna y externa, ni mucho menos con ocasión a condiciones sociales que trascienden del ámbito local o regional.”

Concluyen que las leyes acusadas vulneran los citados cánones constitucionales en la medida en que atentan contra el Estado unitario y lesionan la estabilidad macroeconómica del país.

Las leyes demandadas fomentan inequidades frente a todos los contribuyentes que residen en entidades territoriales diferentes y además no establecen principios uniformes que permitan intervenir la capacidad tributaria de los contribuyentes, con el efecto adicional de presionar indebidamente la capacidad tributaria de estos últimos. También desconocen el principio de equidad tributaria pues el alcance de una ley que autoriza la emisión de una estampilla se limita “a los contribuyentes de la entidad territorial correspondiente, situándolos en una situación diferente a la de sujetos que conviven en el entorno de otras entidad territorial, colocando a aquéllos en una clara desventaja tributaria poco proporcional y justificada.”

“Al permitirse la creación de leyes que autorizan la emisión de estampillas, no se está considerando el efecto que éstas tienen sobre la igualdad en la carga tributaria que debe soportar el contribuyente para ‘contribuir al financiamiento de gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad’, vulnerándose con ello el principio de

equidad por falta de razonabilidad y proporcionalidad en la medida adoptada.”

Las referidas leyes no consultan “la capacidad tributaria de los sujetos gravados, puesto que de su expedición no resulta ningún elemento de juicio y análisis que permita inferir una evaluación de la actual carga tributaria que afecta a los sujetos que contribuyen a financiar los gastos de la entidad territorial, y que por tanto justifique un aumento de la misma.” Así, “el legislador deja abierta la posibilidad de que la Asamblea Departamental imponga de manera arbitraria e irrazonable las cargas impositivas sin establecer indicativos de la capacidad económica de los contribuyentes que serán sujetos pasivos de la obligación tributaria.”

- Artículo 150-5 de la Constitución

Señalan los demandantes que el “ejercicio propio de la actividad legislativa consistente en la autorización a la Asamblea Departamental para que emita una estampilla, no corresponde al cumplimiento de los principios, valores y fines constitucionales, ya que antes que propender por (sic) la unificación del sistema tributario igualitario, contribuye a disgregarlo”, desbordando así los estrictos límites a la cláusula general de competencia a que alude el artículo 150-5 de la Constitución.

* Artículo 303 de la Constitución

Las leyes acusadas, además, desnaturalizan “la función del gobernador quien, en su calidad de agente del Presidente de la República, debe poner en marcha la política económica general, ya que (...) no resulta ajustado a las necesidades y prioridades de la política económica que actualmente el Gobierno Nacional ha puesto en marcha mediante la Ley 617 de 2000, autorizar a las asambleas departamentales emitir estampillas.”

“La emisión de estampillas se constituye en una manera de crear un nuevo tributo cuyo recaudo se destinará a la financiación de ciertas actividades que debe cumplir el departamento. Pero el crear nuevas fuentes de recaudo debe ajustarse a las políticas económicas y fiscales que se han puesto en marcha para el saneamiento y racionalización de las finanzas territoriales, de lo contrario sería imposible cumplir con los propósitos que se

quisieron fijar al expedirse la Ley de Saneamiento Fiscal Territorial y por lo tanto la misión propia del gobernador como ejecutor de las políticas económicas nacionales resulta seriamente lesionada.”

- Artículo 338 de la Constitución

Las leyes demandadas desconocen la garantía para los contribuyentes consistente en la predeterminación de los tributos, según la cual la ley que crea un impuesto debe establecer, de manera directa, los elementos constitutivos del mismo. En efecto, el contenido normativo de aquéllas no establece, de manera directa, todos los elementos que configuran la obligación tributaria, como lo son los hechos u operaciones económicas sujetas al gravamen, vulnerando así el canon constitucional citado.

IV. INTERVENCIONES

1. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El ciudadano MAURICIO PLAZAS VEGA, en su calidad de Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las leyes demandadas, por considerarlas violatorias de los artículos 13, 338 y 363 de la Constitución, que consagran los principios de igualdad, legalidad, equidad, eficiencia y progresividad de los tributos.

Teniendo en cuenta que el conjunto de normas tributarias forman un sistema, cada impuesto debe armonizarse con los demás tributos para que el sistema del cual forman parte cumpla con los referidos principios.

Con fundamento en el principio de eficiencia, es deber del Congreso, al expedir leyes que crean tributos, “tener en cuenta su armonía con el sistema tributario, determinando si éstas realmente cumplen de manera oportuna y razonable las finalidades para las que son creadas y si ayudan al mejoramiento del sistema tributario”. De otra parte, “el sistema tributario establecido, así como sus modificaciones, deben consultar con el plan económico de la Nación, ya que de lo contrario atentaría contra el desarrollo económico de la misma.”

También vulneran el principio de igualdad y de equidad tributaria, ya que en forma arbitraria y desordenada facultan sólo “a algunas Asambleas y al Concejo de Bogotá para establecer

tributos, con el agravante que no se precisa en ellas el marco de esas facultades y no se fijan los elementos básicos de los impuestos que crean.” De esa forma, dichas leyes contribuyen a que el sistema tributario sea incoherente.

Con la proliferación de leyes referentes a estampillas a favor de instituciones de salud y educación de nivel local, se olvida que “la ley tributaria nacional y territorial vigente permite la obtención de recursos de manera más eficiente y sin que se atente contra la estabilidad del sistema tributario y contra el principio de eficiencia tributaria.”

Asimismo, las referidas leyes son contrarias al principio de legalidad tributaria, toda vez que no contienen todos los elementos esenciales de un impuesto, como lo exige el artículo 338 de la Constitución. Siendo que los entes territoriales no gozan de soberanía fiscal, la facultad tributaria que ejercen debe tener en cuenta el marco que la ley creadora del tributo haya establecido. En relación con la autorización genérica dada para la emisión de estampillas, la “ley de autorizaciones” debe fijar al menos el marco de referencia, los parámetros generales y las directrices del tributo que se crea, tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional. La “autorización genérica” dada por la ley a las entidades territoriales “no debe entenderse de tal manera que aquélla no establezca mínimo sus características, su ámbito de aplicación, su naturaleza jurídica, el sentido y alcance del tributo, como sucede en el caso de las leyes demandadas en donde la vaguedad de sus contenidos y propósitos es evidente.”

2. Intervención ciudadana

El ciudadano LEOPOLDO ROMERO GÁLVEZ intervino en este proceso para coadyuvar la demanda y, en consecuencia, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes acusadas, con fundamento en los argumentos que se exponen enseguida:

Afirma el interviniente que las leyes demandadas vulneran los principios que informan el sistema tributario colombiano, “ya que éstas no son más que la autorización para la creación de nuevos tributos territoriales, dejando al arbitrio del órgano respectivo la fijación de los hechos generadores del mismo.” De esa manera, no se tiene en cuenta “el estado de las finanzas territoriales y el esfuerzo del Gobierno por promover su saneamiento y con ello estabilizar la economía del país.” De esta manera las leyes acusadas “constituyen autorizaciones para la creación de tributos que impiden la consecución y el fortalecimiento de la autonomía territorial en la gestión eficiente de sus propias rentas.”

Además, las leyes acusadas contrarían los principios de descentralización y autonomía fiscal de las entidades territoriales, en la medida en que éstas “recurrirán afanosamente a los recursos de la Nación para financiar sus actividades propias,” así como tampoco “propenderán por mejorar su política fiscal a través de la auto-gestión de sus propios recursos.”

Vulneran también el principio de equidad tributaria, toda vez que pone en situación de desventaja a los sujetos que ejercen sus actividades en otra entidad territorial no sujeta al gravamen, así como el principio de igualdad, en la medida en que fijan un monto máximo de recaudo y “no es equitativo que un sujeto resulte gravado con tributo hasta que se verifique el recaudo del monto máximo autorizado, mientras que otro sujeto que incurre en la misma conducta, pero con posterioridad a la verificación de tal monto, no quede sometido a los efectos de éste.”

El interviniente anexa un documento emitido por el Ministerio de Hacienda, con fecha 24 de octubre de 2001 y dirigido a los presidentes de la Comisión Tercera del Senado y de la Cámara de Representantes, en la que se esbozan argumentos en contra de algunos proyectos de ley relativos a la emisión de estampillas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2825 recibido el 19 de marzo de 2002, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las leyes 645, 654, 655, 656, 662, 663, 664, 669 y 699 de 2001, y estarse a lo resuelto en la sentencia C-089 de 2001 en relación con la Ley 648 de 2001, por las siguientes razones:

“La Constitución no concreta únicamente en el legislador la facultad de señalar los elementos del tributo, por cuanto esta facultad dependerá del nivel al que éste corresponda. Así, tratándose de tributos del nivel nacional, el Congreso es el llamado a crear el tributo y señalar todos los elementos del mismo y, facultativamente, puede delegar en las corporaciones del nivel territorial el establecimiento de algunos de los elementos, pero en este caso, debe indicar expresa y claramente los criterios, pautas o directrices, a los que deben sujetarse las autoridades departamentales, distritales o municipales en el ejercicio de

tal delegación.”

“Si por el contrario, se trata de tributos que pertenecen por derecho propio a los entes del nivel territorial, la obligación del legislador se limita a la autorización para la creación del tributo y al señalamiento de los criterios, pautas o directrices generales del mismo.”

Con fundamento en jurisprudencia de la Corte Constitucional, señala el Procurador que las estampillas son recursos propios de los entes territoriales, por lo cual se justifica que el legislador no deba señalar todos los elementos del tributo, con el fin de respetar la autonomía administrativa y fiscal de aquéllos, teniendo en cuenta que uno de sus principales derechos es el de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (C.P. Art. 287-3).

Respecto de las leyes demandadas, “el legislador se limita a dar una autorización al ente territorial para que, si lo considera conveniente, ordene o no la emisión de la estampilla; por ello, no puede aseverarse que se presente una excesiva intromisión del legislador en los asuntos de los entes territoriales, pues únicamente los está facultando.”

Por lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las leyes demandadas.

Sin embargo, si bien individualmente consideradas las leyes objeto de demanda son constitucionales, vistas en conjunto constituyen una forma extraordinaria de proveer recursos a los entes territoriales, que puede terminar afectando la estabilidad macroeconómica del país. En efecto, “la proliferación de leyes de autorización para la emisión de estampillas desconoce el papel del legislador como unificador de la política tributaria, genera un desgaste irracional de la actividad legislativa, se constituye en indebida injerencia en la ponderación de las necesidades locales y en la utilización de los recursos propios de los entes territoriales y rompe el principio de igualdad y de homogeneidad tributaria al no sujetarse a unos criterios generales.”

Señala el Procurador que se requiere que “el Congreso analice la figura de las estampillas como fuente de ingresos de los entes territoriales y de considerar necesario mantener esta figura, establezca unos criterios generales, sobre los fines, los sujetos pasivos, las tarifas y la proporcionalidad entre el presupuesto, la gestión y la emisión de estampillas, a efecto de

cumplir una de sus funciones, cual es la existencia de criterios estándar o generales en el aspecto tributario, señalando tratamientos especiales sólo cuando éstos se justifiquen, protegiendo por demás a los contribuyentes en su derecho a la igualdad. (...) De lo contrario, y para cada caso concreto, siempre existirán causas que ameritarán la autorización de recursos especiales(...)"

Por ello, solicita a la Corte que exhorte "al Congreso para la expedición de una ley que señale los parámetros generales, los objetivos y los límites para la emisión de estampillas por parte de los entes territoriales, que permitan un manejo macroeconómico coherente del sistema tributario."

Por último, en relación con la Ley 648 de 2001, pide a la Corte estarse a lo resuelto en la sentencia C-089 de 2001.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, por tratarse de leyes de la República.

2. Cosa Juzgada

2.1 Ley 645 de 2001

La totalidad de la Ley 645 de 2001 fue demandada ante esta Corporación, siendo radicado el expediente bajo el número D-3699, por argumentos que coinciden con los esgrimidos en la presente demanda. La Corte declaró exequible la integridad de la misma mediante sentencia C- 227 de 20021, operando el fenómeno de cosa juzgada constitucional. En consecuencia, en relación con los cargos contra la Ley 645 de 2001 se estará a lo resuelto en la sentencia antes citada.

2.2. Artículo 2° de la Ley 648 de 2001

En relación con la Ley 648 de 2001, el señor Procurador solicita a la Corte estarse a lo

resuelto en la sentencia C-089 de 2001, en la cual se analizaron las objeciones presidenciales al proyecto de ley² que autorizaba la emisión de la estampilla “Universidad Distrital Francisco José de Caldas 50 años,” declarando infundadas dichas objeciones, una de las cuales coincide con los cargos de la demanda que ahora se estudia.

En efecto, en la primera objeción formulada en contra del referido proyecto, el Ejecutivo considera que el artículo 2° del proyecto establece una destinación especial y detallada de la totalidad del impuesto que se pretende recaudar por concepto de la emisión de la estampilla, lo cual vulnera el artículo 287 de la Constitución, en tanto niega la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. En su concepto, cuando el Congreso señala la destinación específica de los recaudos por concepto de la estampilla, desconoce la facultad discrecional de los concejos municipales de disponer de los recursos generados por sus tributos.

La Corte declaró infundada dicha objeción, al considerar que aun cuando se trate de recursos propios de las entidades territoriales, es posible la intervención del legislativo si se presentan determinadas circunstancias que así lo ameriten. Para el caso concreto, encontró las siguientes:

“Analizada con detenimiento la documentación allegada, y en especial la exposición de motivos y el proyecto en cuestión, encuentra la Corte que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas afronta serios problemas financieros y que en tales circunstancias el legislador consideró pertinente adoptar medidas de naturaleza tributaria. Igualmente para esta Corte es claro que los eventuales beneficios superan el ámbito local o regional, en tanto cobijan a estudiantes provenientes de otras ciudades y municipios del país, pero especialmente a los de condiciones sociales difíciles, todo lo cual redundará en últimas en el fortalecimiento de la educación superior colombiana. Así, por ejemplo, en la exposición de motivos y en las ponencias para debate, los congresistas ilustran que cerca del 25% de los alumnos de la universidad proviene de distintas partes del territorio nacional, que hay estudiantes de estratos bajos (1, 2 y 3), así mismo señalan que el déficit de la institución supera los tres mil millones de pesos (\$3.000.000.000.00) y que el presupuesto nacional asignado a la Universidad Distrital (6.000.000.000.00) es muy inferior al de otras instituciones

universitarias como la de Antioquia (\$80.900.000.000.00), la del Valle (\$57.800.000.000) o la del Atlántico (\$32.000.000.000.00).

13.- En estos términos, la injerencia del legislador en el proyecto objetado resulta ser necesaria para alcanzar el fin propuesto e idónea para la consecución del mismo, pues si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean adecuadamente utilizados. Además, la intervención es razonablemente proporcionada, en la medida que se trata de un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpece su normal funcionamiento, configurándose en la cuarta excepción descrita y que autoriza la intervención del Congreso en materia de rentas territoriales propias.

14.- La Corte destaca la proporcionalidad de la medida, ya que mal podría afirmarse que se trata de una intromisión excesiva en la autonomía del Concejo Distrital, cuando éste conserva la facultad para decretar o no la emisión de la estampilla y a partir de ello cobrarla o abstenerse de hacerlo. Guarda también un margen de discrecionalidad, en la medida que el Congreso se abstiene de regular todos los elementos del tributo y cede al Concejo la libertad para determinarlos, a un punto tal que incluso le autoriza para sustituir la estampilla por otro sistema de recaudo, siempre y cuando permita cumplir el objeto de la ley. La norma ha de ser entendida entonces como un mecanismo para contribuir al fortalecimiento de una institución que por su naturaleza e impacto social, trasciende más allá del ámbito simplemente local. Por consiguiente, la objeción contra el artículo 2 del proyecto de ley de la referencia será declarada infundada.”

Así las cosas, la Corte se estará a lo resuelto en la sentencia C-089 de 2001 pero sólo en relación con el artículo 2° de la Ley 648 de 2001, por existir plena concordancia entre la objeción formulada contra esa disposición contenida en el proyecto que dio origen a la Ley 648 y el cargo formulado en la presente demanda.

3. Problema Jurídico

Corresponde a la Corte decidir si las leyes demandadas vulneran los principios constitucionales de descentralización y autonomía territorial, así como los que informan el sistema tributario, especialmente los de legalidad y equidad, para lo cual debe resolver los siguientes interrogantes: (i) si el Congreso puede autorizar a los entes territoriales para la

emisión de una estampilla con el objeto de captar recursos propios; (ii) si de conformidad con el principio de legalidad tributaria, dichas leyes de autorización deben contener todos los elementos esenciales del tributo, y si es constitucional que el Congreso determine la destinación del recaudo; y (iii) si las leyes demandadas consagran un trato discriminatorio respecto de los contribuyentes que residen en la entidad territorial que impone la obligación tributaria, frente a aquellos contribuyentes del nivel nacional o que residen en otro ente territorial.

La descentralización y la autonomía fiscal de los entes territoriales

El artículo 1° de la Constitución Política, que esboza los caracteres del Estado, dispone que “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales(…)” Existe pues, a instancias del canon constitucional citado, una compatibilidad entre el carácter unitario de la organización estatal y los aludidos principios de descentralización y autonomía territorial, que orienta en materia impositiva el alcance del ejercicio de las funciones del Congreso, así como de las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales.

La autonomía constituye el pilar a partir del cual los entes territoriales pueden alcanzar los fines asignados por el Constituyente, al gozar de cierta capacidad jurídica de auto gestión política, administrativa y fiscal. Sobre esta última, la autonomía se traduce en el derecho en cabeza de los departamentos y municipios de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, al tenor del artículo 287 de la Constitución. Sin embargo, por disposición del mismo precepto constitucional, dicha autonomía no es absoluta, pues se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual encuentra justificación en el hecho de que los departamentos y municipios carecen de la soberanía fiscal que ostenta de manera exclusiva el Congreso de la República. En este sentido, se puede afirmar que la potestad impositiva de las entidades territoriales no es autónoma sino subordinada a la ley. Sobre este punto, ha sido particularmente prolija la jurisprudencia de la Corte, de la cual cabe destacar la sentencia C-346/97 (M.P. Antonio Barrera Carbonell):

“(L)a conciliación entre los principios de unidad y autonomía, ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el art. 287 de la Constitución, las entidades territoriales son

titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenece por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce.

2.2.2. Un rasgo característico que afirma el derecho a la autonomía lo constituye la atribución que tienen las entidades territoriales para establecer los tributos necesarios que requiere el cumplimiento de sus funciones. En efecto, no basta con diseñar una autonomía bajo la idea de que las entidades territoriales pueden designar sus propias autoridades, ejercer poderes, atribuciones o competencias específicas que les pertenecen, con cierta libertad e independencia, si al mismo tiempo aquélla no comprende lo económico y financiero, es decir, el derecho de contar con recursos, a través de la participación en las rentas nacionales y el establecimiento de impuestos y de administrarlos, según convenga a la gestión de los intereses regionales y locales.

No obstante, como lo ha señalado la Corte, con fundamento en los arts. 287, 294, 300-4, 313-4, 317 y 338 de la Constitución no existe una autonomía absoluta en materia fiscal en cabeza de las entidades territoriales, pues su competencia para establecer y regular los tributos debe ejercerse por la autoridad competente, dentro de los límites que le señalen la Constitución y la ley, lo cual significa que el atributo de la potestad impositiva regional y local es relativo y, en tal virtud, el legislador puede señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales para su ejercicio, siempre que se respete el núcleo esencial de la autonomía, es decir, que no se desnaturalice la esencia de ésta de modo que se la desvirtúe, desconozca o desnaturalice.”

De otro lado, es de observar que el señor Procurador General de la Nación solicita que la Corte exhorte al Congreso para que expida una ley que señale los parámetros para la emisión de estampillas por parte de los entes territoriales. La Corte considera que hace parte de la autonomía y de la libertad de configuración del órgano legislativo, la fijación dentro de los límites constitucionales de cada una de las emisiones de estampillas y que en consecuencia no es necesario exhortar al Congreso; mucho más cuanto que el Congreso dentro de su libertad de configuración puede por leyes posteriores, modificar o inclusive derogar las ya existentes sobre estampillas.

Principio de legalidad tributaria

Uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario es el de la legalidad, que se concreta, en primer lugar, en el origen representativo del tributo, en desarrollo del principio según el cual “no puede haber tributo sin representación” (“nullum tributum sine lege”), propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aún con anterioridad a la Constitución de 1991.³ En efecto, el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso –órgano representativo por excelencia-, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, sin que pueda delegarse tal potestad al gobierno en sus diversos niveles.

El referido principio se sintetiza entonces en que la fuente de la obligación tributaria no puede ser sino la ley. Así las cosas, aún en el marco de un estado de emergencia económica el Congreso no se desprende de su soberanía impositiva ni la delega en el Ejecutivo para que éste decrete o modifique tributos. Simplemente ocurre que la propia Carta Política autoriza al Presidente para que, transitoriamente, establezca o modifique tributos con una vigencia limitada, a través de una normatividad que puede ser adoptada como definitiva por parte del legislador. Al respecto, es de notarse que bajo la vigencia de la Constitución anterior, la jurisprudencia y la doctrina consideraban válido el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo para decretar impuestos, lo cual fue claramente erradicado por el Constituyente de 1991.⁴

En segundo lugar, el principio de legalidad comprende el carácter predeterminado del tributo, en armonía con la certeza que está llamado a irradiar, lineamiento según el cual corresponde a los órganos de representación popular fijar directamente, a través de la ley, las ordenanzas y los acuerdos, los elementos constitutivos del tributo, a saber: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Así pues, con la predeterminación del tributo no sólo se busca hacer efectivo el principio de representación popular en materia impositiva, sino garantizar la seguridad jurídica propia del sistema tributario, por cuanto los contribuyentes tienen derecho a conocer de antemano todos los elementos de la obligación tributaria a que estarán sujetos.

Ahora bien, en relación con los tributos de carácter territorial el Congreso de la República debe respetar la autonomía de que gozan dichas entidades, absteniéndose de incidir excesivamente en su capacidad para administrar sus propios recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Pues si bien aquél, en ejercicio de su soberanía impositiva puede autorizar a los cuerpos colegiados territoriales para establecer o modificar tributos, así como delinear los parámetros mínimos que aseguren cierta eficacia al tributo de acuerdo con los propósitos fiscales perseguidos, no puede definir en la ley habilitante todos y cada uno de los elementos del tributo, asunto éste del resorte de las asambleas y concejos, que conocen de primera mano las necesidades e intereses de sus territorios y pueden, con más sólidos fundamentos de juicio, determinar el alcance y la conveniencia del contenido de cada uno de dichos elementos. Sintetizando: si bien es cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debe fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas; también lo es que frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales. De este modo, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo. Sobre esta tensión que se produce entre los principios de legalidad tributaria y autonomía territorial, en reciente pronunciamiento la Corte señaló:

“...() El principio de la certeza del tributo –o de la precisión legal de los elementos de la obligación tributaria- surge como un extremo definitorio del principio de autonomía territorial que a la luz del artículo 287-3 superior reivindica en cabeza de las entidades territoriales su derecho a “(...) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”. Por donde, entre estos dos principios fluye una tensión que según sea el sentido e intensidad con que se resuelva, favorecerá o frustrará fiscalmente el cometido autonómico de las entidades territoriales: a mayor gobernabilidad territorial sobre la fijación directa de los componentes de la obligación tributaria, mayor será su autonomía impositiva; y viceversa. Sin desconocer, claro es, la importancia capital del postulado de unidad económica que debe presidir las decisiones fiscales en lo nacional y territorial, con la subsiguiente salvaguarda contra la atomización del tributo. En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su

vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos. De lo cual se concluye que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución.”⁵

De conformidad con el artículo 338 de la Constitución y tomando en consideración el anterior criterio jurisprudencial, es fácil concluir que las leyes demandadas, cuyo objeto es la autorización a una asamblea o concejo municipal o distrital para la creación de un tributo, no deben contener todos los elementos del mismo. Si bien resulta imprescindible que este último contenga todos los elementos esenciales esgrimidos en el citado canon constitucional, en manera alguna dicha norma “señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos. Por consiguiente, es conforme con la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del mismo”.⁶ Tratándose de recursos propios de las entidades territoriales, no hay razón para que el legislador delimite cada uno de los elementos del tributo, pues de esa forma cercenaría la autonomía fiscal de que aquéllas gozan por expreso mandato constitucional. En consecuencia, el cargo según el cual las leyes demandadas son inconstitucionales por no contener todos los elementos constitutivos del tributo, no está llamado a prosperar.

Resta determinar, entonces, si el legislador incurre en una indebida injerencia en la autonomía territorial al establecer la destinación del recurso recaudado a través de la estampilla, restringiendo así la discrecionalidad de las asambleas departamentales o concejos municipales o distritales para decidir autónomamente dicha destinación pues, como lo ha sostenido la Corte, “cuando se trata de recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención por parte del legislador aparece muy restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales correría el riesgo de perder su esencia”.⁷

Al respecto, el artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción

entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.

Sobre el particular, resulta pertinente reiterar que “si la ley crea un impuesto nacional, entonces la misma ley debe definir todos los elementos de la obligación tributaria. Pero en cambio, si se trata de un tributo territorial, y en especial si la ley se limita a autorizar el tributo, entonces pueden las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, proceder a desarrollar el tributo autorizado por la ley. Esto significa que en tales eventos, ‘la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución’ (Sentencia C-084 de 1995). Así, desde sus primeros fallos, esta Corporación ya había señalado que ‘la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado.’ (Sentencia C-004 de 1993)”.⁸

Se concluye entonces que dentro del marco de generalidad de la ley de autorizaciones a que se ha hecho referencia, bien puede incluir el legislador, en ejercicio de su soberanía impositiva, la destinación del recaudo a que aluden las leyes demandadas, siempre que no implique una intervención injustificada en la autonomía de los entes territoriales. La Corte⁹ ha establecido una serie de criterios para determinar la constitucionalidad de dicha intervención impositiva en materia de recursos endógenos, así:

“De cualquier manera, toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable¹¹.”¹²

Las leyes que autorizan la creación de tributos territoriales no vulneran per se el principio de equidad tributaria

Manifiestan los demandantes que las leyes demandadas vulneran el principio de equidad tributaria respecto de “los contribuyentes de la entidad territorial correspondiente,

situándolos en una situación diferente a la de sujetos que conviven en el entorno de otra entidad territorial, colocando a aquéllos en una clara desventaja tributaria poco proporcional y justificada.”

El principio de igualdad, consagrado genéricamente en el artículo 13 de la Constitución, irradia todas las actuaciones de las autoridades públicas y encuentra manifestaciones concretas como en el caso de la imposición de tributos. Así, el artículo 363 de la Carta estatuye que el sistema tributario se funda en el principio de equidad, entre otros, sobre el cual la Corte ha delimitado su alcance así:

“Al lado del principio de legalidad del tributo, de profunda raigambre democrática, el principio de igualdad constituye claro límite formal y material del poder tributario estatal y, por consiguiente, las reglas que en él se inspiran se orientan decididamente a poner coto a la arbitrariedad y a la desmesura. No se trata de establecer una igualdad aritmética. La tributación tiene que reparar en las diferencias de renta y riqueza existentes en la sociedad, de modo que el deber fiscal, expresión de la solidaridad social, tome en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal, la que ha de asignar con criterios de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional.

“La igualdad impone la necesidad de acatar como regla tributaria básica la generalidad del tributo. Si al margen de los contribuyentes se coloca a aquellas personas que carecen de capacidad contributiva, todos los demás ciudadanos, según su poder económico y en los términos de la ley, quedan sujetos al mismo deber de concurrir al levantamiento de las cargas públicas. El privilegio en la ley y en la aplicación de la ley, resulta definitivamente proscrito, pues el poder tributario se fundamenta en la justicia y en la equidad.”¹³

Ahora bien, en virtud del principio de razonabilidad una determinada disposición es discriminatoria cuando no se puede justificar razonablemente el trato diferencial que ella establece respecto de dos situaciones similares o, en otras palabras, cuando ante situaciones iguales se da un tratamiento jurídico diferente sin justificación alguna. Lo anterior significa, en sentido inverso, que no se está frente a un trato diferencial injustificado cuando las hipótesis sobre las que recae la supuesta discriminación son totalmente disímiles.

En el presente caso, la Corte debe analizar si una ley por medio de la cual el Congreso

autoriza a las entidades territoriales, a través de sus órganos de representación popular, a emitir estampillas pro-fomento de una institución del nivel departamental o municipal, establece un trato diferencial injustificado respecto de los contribuyentes sujetos a dicha obligación tributaria.

Efectivamente, las leyes demandadas crean un trato diferencial entre los contribuyentes del respectivo ente territorial en su condición de sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, frente a los contribuyentes del nivel nacional o de las demás entidades territoriales, pues sólo aquéllos deberán asumir la carga fiscal derivada del cobro de la estampilla. Sin embargo, la Corte no encuentra tal diferenciación arbitraria o irrazonable, toda vez que los parámetros para identificar una posible discriminación tributaria están circunscritos a la órbita interna del ente territorial del que se trate. En ese sentido, no puede compararse el tratamiento tributario que decida adoptar una determinada asamblea departamental o concejo distrital o municipal, frente a la política fiscal de la Nación o de otro ente territorial por cuanto, en materia de tributación territorial, el principio de equidad se restringe al tratamiento fiscal que se pueda dar al interior de la respectiva entidad departamental, distrital o municipal. Al respecto, dijo la Corte lo siguiente:

“Es de notar que las competencias impositivas que la Carta y la ley 397 de 1997 otorgan a las asambleas y concejos municipales podrían sugerir desigualdades aparentes entre una y otras jurisdicciones en el terreno de su ejecución. Es decir, algunos manifestarán que en el plano municipal, a tiempo que unos concejos podrían establecer una estampilla con tarifa moderada o baja, otros por su parte ejercerían sus facultades estipulando una estampilla con tarifa más alta frente a iguales hechos gravables, generándose así tarifas diferenciales contrarias al principio de equidad tributaria. Iguales glosas cabría esperar de la red departamental. Sin embargo, en presencia de dichas sindicaciones se impone observar que, tratándose de tributos territoriales la igualdad debe entenderse dentro de cada jurisdicción y no con referencia al plano nacional. Claro es que en atención al principio de autonomía territorial cada asamblea departamental y cada concejo municipal puede ejercer sus facultades impositivas sin sujeción a los criterios adoptados por sus homólogos dentro de sus respectivas jurisdicciones; lo que por contera implica reconocer que frente a tributos territoriales el juicio de igualdad sólo puede hacerse en el seno de cada jurisdicción, en relación con los hechos y sujetos pasivos territorialmente alinderados y con cabal respeto a la pluralidad y diferencia que las jurisdicciones ajenas puedan ostentar en el despacho de sus

asuntos internos. Sin olvidar que siendo Colombia un Estado Social de Derecho las asambleas y concejos deben ejercer sus competencias -en este caso las tributarias- con estricto apego a los mandamientos constitucionales y legales. Lo que a su vez refrenda la existencia de tributos de exclusivo cuño departamental y de tributos propios del solar municipal.”¹⁴ (Subrayado fuera del texto)

En consecuencia, las leyes demandadas no consagran discriminación alguna frente a los sujetos pasivos de la obligación tributaria allí establecida, por cuanto las hipótesis sobre las cuales recae la supuesta discriminación son totalmente disímiles. No podría ser otra la conclusión si se tiene en cuenta que cada entidad territorial posee recursos, necesidades, e intereses totalmente heterogéneos, sumado a la discrecionalidad de cada cuerpo colegiado de ejecutar o no la autorización impartida por el Congreso para la emisión de la estampilla. En efecto, las leyes demandadas en ningún caso establecen una obligación sino una mera habilitación para establecer una tasa de conformidad con los parámetros señalados en cada ley y los que determine la asamblea o concejo respectivo, como se consignó en la susodicha sentencia C-1097/01.

A continuación la Sala procede a realizar un resumen de las normas acusadas, en orden a puntualizar la correspondencia que las mismas ostenten frente a la Constitución Política.

-Ley 662 de 2001

A través de esta ley el Congreso de la República autorizó a la Asamblea Departamental del Atlántico para ordenar la emisión de la estampilla “Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico”, cuyo monto máximo es de \$ 2.500.000.000 anuales, que será manejado por el ente recaudador en una cuenta especial de dicho Instituto. Asimismo se autorizó a la Asamblea del Atlántico para determinar las características, tarifas y demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones circunscritas al Departamento y al Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla.

En forma alternativa la Asamblea del Atlántico quedó facultada para autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo que cumpla el cometido de la presente ley.

La ley 662 previó como tarifa máxima el 2% del hecho gravable, el cual podrá comprender

contratos y otros renglones económicos que permite la ley.

El recaudo tendrá como destino exclusivo la ejecución del Plan de Inversión del Instituto Tecnológico de Soledad Atlántico, previa aprobación del Consejo Directivo, cuyo control estará a cargo de la Contraloría Departamental del Atlántico. Igualmente, en desarrollo de las relaciones interinstitucionales la Asamblea del Atlántico pondrá en conocimiento del Ministerio de Hacienda y de Educación Nacional las respectivas ordenanzas.

Como bien se aprecia, en ejercicio de sus poderes constitucionales el Congreso de la República autorizó la emisión de una estampilla para el Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico, fijando al respecto el sujeto activo (Departamento del Atlántico y Distrito Industrial y Portuario de Barranquilla), facultando a la Asamblea para definir el hecho generador (actividades y operaciones circunscritas al Departamento y al Distrito) y especificando el tope máximo de la tarifa (2%), siendo del resorte de la Asamblea del Atlántico la determinación del sujeto pasivo, las características de la estampilla y la tarifa concreta en el marco del límite señalado. Igualmente reguló el destino que se le debe dar al recaudo.

Disposiciones tales que le permiten a esta Corporación concluir que la ley bajo estudio resulta ajustada a los cánones constitucionales, salvo en lo atinente al párrafo de su artículo 4, que expresa:

“La Asamblea del Departamento del Atlántico, podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo que en todo caso cumpla con el objetivo de la presente ley”.

Regla ésta que atenta primeramente contra lo dispuesto en el artículo 300-4 de la Constitución Política, toda vez que la competencia tributaria de las Asambleas Departamentales debe sujetarse a la ley que en forma precisa establezca un tributo o autorice su creación. Es decir, la ley no puede incurrir en dictados afectados de indeterminación o en el otorgamiento de facultades alternativas, que lejos de ajustarse al principio de la certeza del tributo que entraña el artículo 338 superior, constituyan una clara indeterminación rayana en una sutil delegación impositiva a favor de las Asambleas, proscrita incluso en cabeza del Presidente de la República (art- 150-10 C.P.). De lo cual se sigue que el párrafo cuestionado estaría habilitando tácitamente a la Asamblea Departamental del Atlántico para ponerse en el lugar del Congreso estableciendo otro

sistema de recaudo -diferente a la estampilla-, y por tanto, para hacer a través de ordenanza lo que le corresponde al Congreso hacer mediante ley (art. 121 C.P.). Por donde, el ejercicio de la alternativa prevista en el párrafo sólo tendría un efecto: el de desvirtuar el sentido y alcance de la ley 662 de 2001. O lo que es igual: el de desarrollar el germen de su propia negación teleológica.

Por consiguiente, el párrafo del artículo 4 de la ley 662 de 2001 será declarado inexecutable.

-Ley 663 de 2001

A través de esta ley el Congreso de la República autorizó a la Asamblea Departamental del Atlántico para ordenar la emisión de la estampilla “Pro hospitales de primer y segundo nivel de atención en el departamento del Atlántico”. Seguidamente señaló el destino que se le debe dar al recaudo obtenido, al propio tiempo que autorizó a la Asamblea para determinar las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades, obras y operaciones circunscritas al Departamento y a los municipios del mismo.

En lo atinente a la tarifa la ley previó un tope máximo del 2% sobre la base gravable, a tiempo que autorizó a la Asamblea para sustituir la estampilla por otro sistema, medio o método de recaudo que permita cumplir con el objeto de la ley.

También facultó a los concejos municipales del departamento del Atlántico para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla, medio o método sustitutivo si fuere el caso. El deber de adherir y anular la estampilla física y de aplicar el sistema, medio o método sustitutivo, si fuere el caso, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen. En el mismo sentido, los recaudos y sus correspondientes traslados estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las tesorerías municipales. El control del recaudo y su inversión quedan a cargo de la Contraloría del Departamento del Atlántico y de las contralorías municipales.

Facultó a los concejos municipales -previa autorización de la Asamblea por tratarse de un tributo departamental- para hacer obligatorio el uso de la estampilla, medio o método sustitutivo si fuere el caso; quedando a cargo de los respectivos funcionarios departamentales y municipales los deberes de adhesión y anulación de la estampilla o de aplicación del medio sustitutivo; con la subsiguiente competencia de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las tesorerías municipales en lo atinente al recaudo y traslado de fondos. Es decir, se trata de un preceptiva legal que se acompasa con los mandatos constitucionales correlativos, salvo en lo concerniente al párrafo de su artículo 3, que expresa:

“La Asamblea Departamental del Atlántico podrá autorizar la sustitución de la estampilla por otro sistema, medio o método de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley”.

Regla ésta que atenta primeramente contra lo dispuesto en el artículo 300-4 de la Constitución Política, toda vez que la competencia tributaria de las Asambleas Departamentales debe sujetarse a la ley que en forma precisa establezca un tributo o autorice su creación. Es decir, la ley no puede incurrir en dictados afectados de indeterminación o en el otorgamiento de facultades alternativas, que lejos de ajustarse al principio de la certeza del tributo que entraña el artículo 338 superior, constituyan una clara indeterminación rayana en una sutil delegación impositiva a favor de las Asambleas, proscrita incluso en cabeza del Presidente de la República (art- 150-10 C.P.). De lo cual se sigue que el párrafo cuestionado estaría habilitando tácitamente a la Asamblea Departamental del Atlántico para ponerse en el lugar del Congreso estableciendo otro sistema de recaudo -diferente a la estampilla-, y por tanto, para hacer a través de ordenanza lo que le corresponde al Congreso hacer mediante ley (art. 121 C.P.). Por donde, el ejercicio de la alternativa prevista en el párrafo sólo tendría un efecto: el de desvirtuar el sentido y alcance de la ley 663 de 2001. O lo que es igual: el de desarrollar el germen de su propia negación teleológica.

Por consiguiente, el párrafo del artículo 3 de la ley 663 de 2001 será declarado inexecutable. Igual suerte seguirán -por unidad normativa- los siguientes segmentos de la misma ley:

“Art. 4º. (...) medio o método sustitutivo si fuere el caso, (...)”.

“Art. 6º. (...) y de aplicar el sistema, medio o método sustitutivo si fuere el caso, (...)”.

-Ley 645 de 2001

Por virtud de esta ley se autorizó a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos. Asimismo señaló el destino que se le debe dar al recaudo obtenido, a la vez que autorizó a las Asambleas para determinar las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones circunscritas a los departamentos y municipios de los mismos.

En lo concerniente a la tarifa la ley previó un tope máximo del 2% sobre la base gravable.

Indicó que las ordenanzas correspondientes se comunicarán al Ministerio de Hacienda. Los deberes de adherir y anular las estampillas quedaron a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos, a tiempo que los recaudos por la venta de estampillas serán del resorte de las Secretarías de Hacienda Departamentales y de las Tesorerías Municipales, radicando el control en cabeza de las respectivas Contralorías Departamentales. El monto autorizado para la emisión de las estampillas asciende a \$ 6.000.000.000.00 anuales por departamento y hasta por un 10% del valor del presupuesto del respectivo departamento en concordancia con el artículo 172 del decreto 1222 de 1986.

Ahora bien, como quiera que esta ley ya fue declarada exequible por la Corte constitucional mediante sentencia C- 227 de 2002, en la parte resolutive se estará a lo resuelto en esa providencia.

-Ley 648 de 2001

A través de esta ley se autorizó al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, D.C., para que ordene la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas. También se estipuló en su artículo 2 la distribución que se le debe dar al recaudo obtenido, precepto que ya fue declarado exequible por esta Corporación mediante sentencia C-089 de 200. Por tanto, en este punto se estará a lo ya resuelto.

Igualmente se autorizó al Concejo Distrital para determinar las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en actividades y operaciones circunscritas al Distrito Capital, especificando que el Concejo podrá incluir lo relativo a la producción, comercialización y consumo de licores y aperitivos, así como los juegos de azar, debiendo comunicarle al Ministerio de Hacienda los Acuerdos respectivos. En lo atinente a la tarifa la ley previó un tope máximo del 2% sobre la base gravable. Los deberes de adherir y anular las estampillas quedaron a cargo de los funcionarios del Distrito Capital que intervengan en los actos. El monto autorizado para la emisión de las estampillas asciende a \$ 200.000.000.000.00, pudiendo el Concejo Distrital autorizar la sustitución de la estampilla por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con el objeto de la ley. En relación con el control sobre el recaudo, sobre su traslado y distribución la ley destacó en su artículo 8 la competencia que le asiste a la Contraloría de Santa Fe de Bogotá. Artículo éste que fue declarado exequible en sentencia C-089 de 2001, pero por motivos distintos a los alegados en la presente demanda.

La ley 648 de 2001 autorizó la emisión de una estampilla para la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, fijando al respecto el sujeto activo (Santa Fe de Bogotá, D.C.), facultando al Concejo Distrital para establecer el hecho generador (actividades y operaciones circunscritas al Distrito Capital) y estipulando el tope máximo de la tarifa (2%), siendo del resorte del Concejo Distrital la determinación del sujeto pasivo, las características de la estampilla y la tarifa concreta en el marco del límite señalado. Igualmente dispuso sobre la distribución que se le debe dar al recaudo y sobre el control fiscal.

Sin perjuicio de la cosa juzgada constitucional a que se ha hecho referencia en relación con el artículo 2 de la ley 648 de 2001, la Corte encuentra esta ley ajustada a los mandatos constitucionales, salvo en lo relativo al parágrafo de su artículo 4, que expresa:

“El Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá podrá autorizar la sustitución de la estampilla por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley”.

Regla ésta que atenta primeramente contra lo dispuesto en el artículo 313-4 de la Constitución Política, toda vez que la competencia tributaria de los Concejos Distritales y

Municipales debe sujetarse a la ley que en forma precisa establezca un tributo o autorice su creación. Es decir, la ley no puede incurrir en dictados afectados de indeterminación o en el otorgamiento de facultades alternativas, que lejos de ajustarse al principio de la certeza del tributo que entraña el artículo 338 superior, constituyan una clara indeterminación rayana en una sutil delegación impositiva a favor de los Concejos, proscrita incluso en cabeza del Presidente de la República (art- 150-10 C.P.). De lo cual se sigue que el párrafo cuestionado estaría habilitando tácitamente al Concejo de Bogotá para ponerse en el lugar del Congreso estableciendo otro sistema de recaudo -diferente a la estampilla-, y por tanto, para hacer a través de Acuerdo lo que le corresponde al Congreso hacer mediante Ley (art. 121 C.P.). Por donde, el ejercicio de la alternativa prevista en el párrafo sólo tendría un efecto: el de desvirtuar el sentido y alcance de la ley 648 de 2001. O lo que es igual: el de desarrollar el germen de su propia negación teleológica.

Por consiguiente, el párrafo del artículo 4 de la ley 648 de 2001 será retirado del ordenamiento jurídico por inexecutable.

-Ley 654 de 2001

Mediante esta ley el Congreso de la República autorizó a la Asamblea Departamental del Magdalena para ordenar la emisión de la estampilla "Refundación de la Universidad del Magdalena", por un monto total de \$ 100.000.000.000.00. Se facultó a la Asamblea para determinar las características, tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones circunscritas al Departamento, sus municipios y el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta, debiendo comunicar sus ordenanzas y demás actos al Ministerio de Hacienda, Dirección de Apoyo Fiscal. En lo atinente a la tarifa la ley previó un tope máximo del 2% sobre la base gravable.

También facultó al Concejo Distrital de Santa Marta y a los concejos municipales del departamento del Magdalena para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla. El deber de adherir y anular la estampilla quedó a cargo de los funcionarios departamentales, distritales y municipales que intervengan en los actos sujetos al gravamen. El recaudo se destinará a los gastos e inversiones que el Consejo Superior de la Universidad del Magdalena determine, quien deberá administrar los valores

recaudados. El control del recaudo y su inversión quedan a cargo de la Contraloría Departamental, Distrital y de los respectivos municipios, de acuerdo con sus jurisdicciones.

Según se observa, la ley 654 de 2001 autorizó la emisión de una estampilla para la Universidad del Magdalena, fijando al respecto el sujeto activo (Departamento del Magdalena, Distrito de Santa Marta y municipios del Departamento), facultando a la Asamblea para establecer el hecho generador (actividades y operaciones circunscritas al Departamento, al Distrito de Santa Marta y a los municipios del Departamento) y estipulando el tope máximo de la tarifa (2%), siendo competencia de la Asamblea del Magdalena la determinación del sujeto pasivo, las características de la estampilla y la tarifa concreta en el marco del límite señalado. Igualmente dispuso sobre el destino que se le debe dar al recaudo.

Facultó a los concejos del departamento -previa autorización de la Asamblea por tratarse de un tributo departamental- para hacer obligatorio el uso de la estampilla; quedando a cargo de los respectivos funcionarios departamentales, distritales y municipales los deberes de adhesión y anulación de la estampilla; finalmente destacó en cabeza del Consejo Superior de la Universidad del Magdalena la competencia para determinar los gastos e inversiones a que pueda dar lugar el recaudo. Con el control que le atañe a la Contraloría Departamental, a la Distrital y a las municipales dentro de sus respectivas jurisdicciones. Se trata entonces de una ley que se ensambla claramente con los mandatos constitucionales pertinentes.

-Ley 655 de 2001

Igualmente facultó a los concejos municipales del departamento de Antioquia para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla.

El deber de adherir y anular la estampilla quedó a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen. Señaló la destinación del recaudo especificando las asignaciones con sus porcentajes, indicando que el recaudo estará a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías

Municipales. La ley también dispuso sobre las apropiaciones presupuestales que debe hacer el departamento con referencia a los recaudos por concepto de la estampilla. El control del recaudo, de su traslado e inversión quedan a cargo de la Contraloría Departamental y de las contralorías municipales, con arreglo a sus jurisdicciones.

En resumen, la ley 655 de 2001 autorizó la emisión de una estampilla para los hospitales públicos del departamento de Antioquia, facultando a la Asamblea para fijar los sujetos activos (aunque de la ley se desprende que lo son el departamento de Antioquia y sus municipios) y para establecer el hecho generador (operaciones circunscritas al Departamento y sus municipios), a tiempo que estipuló el tope máximo de la tarifa (3%); siendo competencia de la Asamblea la determinación de los sujetos pasivos, las características de la estampilla y la tarifa concreta en el marco del límite señalado. Igualmente dispuso sobre el destino -y porcentajes de asignación- que se le debe dar al recaudo.

Facultó a los concejos municipales del departamento -previa autorización de la Asamblea por tratarse de un tributo departamental- para hacer obligatorio el uso de la estampilla; quedando a cargo de los respectivos funcionarios departamentales y municipales los deberes de adhesión y anulación de la estampilla; indicó que los recaudos estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales, siendo el control de cargo de la Contraloría Departamental y de las respectivas contralorías municipales dentro de sus respectivas jurisdicciones. Es decir, se trata de una preceptiva legal que se ajusta a los cánones constitucionales.

-Ley 656 de 2001

Mediante esta ley el Congreso de la República autorizó a la Asamblea Departamental de Sucre para ordenar la emisión de la estampilla "Universidad de Sucre, Tercer Milenio", por un monto total de \$ 50.000.000.000.00. Se facultó a la Asamblea para determinar las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones circunscritas al Departamento de Sucre -dentro de lo cual se incluyen los contratos-, debiendo comunicar sus ordenanzas al Ministerio de Hacienda. En lo atinente a la tarifa la ley previó un tope máximo del 2% sobre la base gravable. Igualmente la Asamblea podrá autorizar la sustitución de la estampilla por otro sistema de recaudo, siempre que se cumpla con el objeto de la ley. La fiscalización de los

recursos corren a cargo de la Contraloría Departamental.

Tal como se constata, la ley 656 de 2001 autorizó la emisión de una estampilla para la Universidad de Sucre, fijando al respecto el sujeto activo (Departamento de Sucre), facultando a la Asamblea para establecer el hecho generador (actividades y operaciones circunscritas al Departamento, incluidos los contratos) y estipulando el tope máximo de la tarifa (2%), siendo competencia de la Asamblea de Sucre la determinación del sujeto pasivo, las características de la estampilla y la tarifa concreta en el marco del límite señalado.

Del anterior análisis se concluye que la ley acusada se amolda a los preceptos constitucionales, salvo en lo atinente al párrafo de su artículo 3, que expresa:

“La Asamblea de Sucre podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley”.

Regla ésta que atenta primeramente contra lo dispuesto en el artículo 300-4 de la Constitución Política, toda vez que la competencia tributaria de las Asambleas Departamentales debe sujetarse a la ley que en forma precisa establezca un tributo o autorice su creación. Es decir, la ley no puede incurrir en dictados afectados de indeterminación o en el otorgamiento de facultades alternativas, que lejos de ajustarse al principio de la certeza del tributo que entraña el artículo 338 superior, constituyan una clara indeterminación rayana en una sutil delegación impositiva a favor de los Asambleas, proscrita incluso en cabeza del Presidente de la República (art- 150-10 C.P.). De lo cual se sigue que el párrafo cuestionado estaría habilitando tácitamente a la Asamblea de Sucre para ponerse en el lugar del Congreso estableciendo otro sistema de recaudo -diferente a la estampilla-, y por tanto, para hacer a través de Ordenanza lo que le corresponde al Congreso hacer mediante Ley (art. 121 C.P.). Por donde, el ejercicio de la alternativa prevista en el párrafo sólo tendría un efecto: el de desvirtuar el sentido y alcance de la ley 656 de 2001. O lo que es igual: el de desarrollar el germen de su propia negación teleológica.

Por consiguiente, el párrafo del artículo 3 de la ley 656 de 2001 será retirado del ordenamiento jurídico por inconstitucional.

- Ley 664 de 2001

Por medio de esta ley se modificaron parcialmente las leyes 66 de 1982 y 77 de 1985, en los siguientes términos:

El artículo 1 de la ley 66 de 1982, modificado por el artículo 10 de la ley 77 de 1985, al tenor de la modificación introducida por el artículo 1 de la ley 664 de 2001 quedó así: autorizó a la Asamblea del Departamento del Tolima para ordenar la emisión de la estampilla “Pro Universidad del Tolima”, bajo un monto máximo de \$ 100.000.000.000.00. Seguidamente se derogaron expresamente los artículos 2 y 6 de la ley 66 de 1982.

El artículo 3 de la ley 66 de 1982, en términos del artículo 3 de la ley 664 de 2001 quedó así: autorizó a la Asamblea del Tolima para establecer las tarifas, hechos económicos, sujetos pasivos, bases gravables y demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones circunscritas al departamento del Tolima, debiendo comunicarse la respectiva ordenanza al Ministerio de Hacienda - Dirección General de Apoyo Fiscal.

El artículo 4 de la ley 66 de 1982, al tenor del artículo 4 de la ley 664 de 2001 quedó así: estipuló que la Asamblea Departamental del Tolima podrá facultar a los concejos de los municipios de este departamento para que hagan obligatorio el uso de la estampilla.

El deber de adherir y anular la estampilla quedó a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos o hechos sujetos al gravamen. Se especificó como destinación del recaudo la construcción y dotación de la planta física de la actual sede de la Universidad del Tolima, señalando como tarifa máxima el 3% de la base gravable.

Al actualizar el artículo 7 de la ley 66 de 1982 dispuso la ley 664 de 2001 a través de su artículo 7 que los recaudos estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales.

El artículo 8 de la ley 66 de 1982, en términos del artículo 8 de la ley 664 de 2001 quedó así: señaló que el control sobre el recaudo, traslado de fondos e inversión estará a cargo de la Contraloría Departamental y de las contralorías municipales.

Como bien se aprecia, en ejercicio de su poder de configuración legal el Congreso modificó las leyes 66 de 1982 y 77 de 1985, esto es, autorizando la emisión de una estampilla para la Universidad del Tolima, fijando al respecto el sujeto activo (Departamento del Tolima),

facultando a la Asamblea para establecer el hecho generador (operaciones circunscritas al Departamento) y el sujeto pasivo, al propio tiempo que estipulando el tope máximo de la tarifa (3%), siendo competencia de la Asamblea del Tolima la determinación de la tarifa concreta en el marco del límite señalado.

La ley 664 de 2001 facultó a los concejos municipales del departamento -previa autorización de la Asamblea por tratarse de un tributo departamental- para hacer obligatorio el uso de la estampilla; quedando a cargo de los respectivos funcionarios departamentales y municipales los deberes de adhesión y anulación de la estampilla; indicó que los recaudos estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales, siendo el control de cargo de la Contraloría Departamental y de las respectivas contralorías municipales dentro de sus respectivas jurisdicciones. Es decir, se trata de una ley que se ajusta a los cánones constitucionales.

-Ley 669 de 2001

Mediante esta ley el Congreso de la República autorizó a la Asamblea Departamental del Valle del Cauca para ordenar la emisión de la estampilla “pro-salud departamental cuyo producido se destinará para el pago de excedentes de facturación por atención de vinculados de las empresas sociales del Estado o instituciones que pertenezcan a dicha red y que hayan sido sostenidas con recursos públicos”, por una cuantía total de 231.000 salarios mínimos.

Se facultó a la Asamblea para determinar las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso de la estampilla en las actividades y operaciones circunscritas al departamento y sus municipios; en lo tocante a la tarifa la ley previó un tope máximo del 2% sobre la base gravable.

Por tanto, la ley 669 de 2001 autorizó la emisión de una estampilla para el servicio de salud departamental del Valle del Cauca, con un monto máximo de 231.000 salarios mínimos, fijando al respecto el sujeto activo (departamento del Valle del Cauca y sus municipios), facultando a la Asamblea para establecer el hecho generador (actividades y operaciones circunscritas al departamento y sus municipios) y estipulando el tope máximo de la tarifa (2%), siendo competencia de la Asamblea la determinación del sujeto pasivo, las características de la estampilla y la tarifa concreta en el marco del límite señalado.

Igualmente dispuso sobre el destino del recaudo y sobre el Fondo donde debe ser

consignado.

Los deberes de adhesión y anulación de la estampilla se radicaron en cabeza de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos gravados; También se dispuso que los recaudos estarán a cargo de la Secretaría de Hacienda Departamental y de las Tesorerías Municipales, siendo el control de cargo de la Contraloría Departamental.

La ley en estudio no acusa falencias constitucionales. Sin embargo, en lo atinente a su artículo 7 in fine deberá declararse la exequibilidad condicionada de la expresión “Contraloría del departamento”, en el entendido de que la misma sólo es predicable en relación con el recaudo y traslado de fondos de recursos que corresponda hacer a los respectivos funcionarios departamentales.

- Ley 699 de 2001

Mediante esta ley el Congreso de la República autorizó a la Asamblea Departamental de Boyacá para ordenar la emisión de la estampilla “Pro-Desarrollo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”, hasta por la suma de \$ 120.000.000.000.00. Al respecto se facultó a la Asamblea para determinar los sujetos activos y pasivos del gravamen, los hechos económicos, las tarifas, los sistemas de recaudo y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla de algunas actividades y operaciones circunscritas al departamento y sus municipios, debiendo comunicar la ordenanza respectiva al Ministerio de Hacienda. La ley no fijó tope máximo para la tarifa.

El deber de adherir y anular la estampilla quedó a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los diferentes actos y hechos económicos sujetos al gravamen. El control del recaudo quedó a cargo de la Contraloría Departamental y de las contralorías municipales.

Es decir, la ley 699 de 2001 autorizó la emisión de una estampilla para el desarrollo de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, por una cuantía máxima de \$ 120.000.000.000.00, para fijar los sujetos activos (aunque del tenor de la ley se entienden

como tales el departamento y sus municipios) y pasivos, el hecho generador (algunas actividades y operaciones circunscritas al departamento y sus municipios), la tarifa, los sistemas de recaudo y demás aspectos pertinentes.

Los deberes de adhesión y anulación de la estampilla quedaron a cargo de los respectivos funcionarios departamentales y municipales; siendo el control del resorte de la Contraloría Departamental y de las respectivas contralorías municipales dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Del anterior análisis se concluye que frente a los mandatos superiores la ley en mención resulta constitucional.

VII. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE la integridad de la Ley 662 de 2001, “por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico (ITSA) y se dictan otras disposiciones,” solamente por los cargos analizados en la presente sentencia. Salvo el párrafo del artículo 4 de la misma ley, el cual se declara INEXEQUIBLE.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE la integridad de la Ley 663 de 2001, “por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención del departamento del Atlántico”, solamente por los cargos analizados en la presente sentencia. Salvo los siguientes dispositivos de la misma ley que se declaran INEXEQUIBLES: el párrafo del artículo 3; la expresión “medio o método sustitutivo si fuere el caso”, contenida en el artículo 4; y la expresión “y de aplicar el sistema, medio o método sustitutivo si fuere el caso”, contenida en el artículo 6.

TERCERO. Declarar EXEQUIBLE la integridad de la Ley 654 de 2001, “Por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Magdalena para ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras

disposiciones”, solamente por los cargos analizados en la presente sentencia.

CUARTO. Declarar EXEQUIBLE la integridad de la Ley 655 de 2001, “Por medio de la cual se autoriza a la Asamblea del departamento de Antioquia para emitir la estampilla Pro-Hospitales Públicos del Departamento de Antioquia” solamente por los cargos analizados en la presente sentencia.

QUINTO. Declarar EXEQUIBLE la integridad de la Ley 656 de 2001, “Por la cual se autoriza la estampilla de la Universidad de Sucre, Tercer Milenio y se dictan otras disposiciones”, solamente por los cargos analizados en la presente sentencia. Salvo el parágrafo del artículo 3 de la misma ley, que se declara INEXEQUIBLE.

SEXTO. Declarar EXEQUIBLE la integridad de la Ley 664 de 2001, “Por la cual se modifica parcialmente las leyes 66 de 1982 y 77 de 1985”, solamente por los cargos analizados en la presente sentencia.

SEPTIMO. Declarar EXEQUIBLE la integridad de la Ley 669 de 2001, “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Salud Departamental en el Departamento del Valle del Cauca”, solamente por los cargos analizados en la presente sentencia y conforme al condicionamiento que aparece en la parte motiva de esta sentencia.

OCTAVO. Declarar EXEQUIBLE la integridad de la Ley 699 de 2001, “Por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla Pro-Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones”, solamente por los cargos analizados en la presente sentencia.

NOVENO. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-227 de 2002, que declaró EXEQUIBLE la Ley 645 de 2001, “Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios”, solamente por los cargos analizados en la presente sentencia.

DECIMO. Declarar EXEQUIBLE la integridad de la Ley 648 de 2001 “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas - 50 años”, solamente por los cargos analizados en la presente sentencia, salvo el parágrafo del artículo 4 de la misma ley, que se declara INEXEQUIBLE. En lo tocante al artículo 2º de la ley, debe ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-089 de 2001, que declaró infundada la primer objeción

formulada al proyecto de ley No. 07/99 Senado 97/98 Cámara “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años”.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-538/02

TRIBUTO TERRITORIAL-Inconstitucionalidad de normas de creación con ausencia de ley orgánica y de elementos mínimos que garanticen principios (Salvamento de voto)

Son inconstitucionales, como en el caso en cuestión, las normas que establezcan la creación de tributos del orden territorial con ausencia tanto de una ley orgánica que fije las condiciones generales de su desarrollo, como de los elementos mínimos que permitan garantizar el principio de legalidad y el principio de identidad del tributo.

TRIBUTO TERRITORIAL-Existencia de ley orgánica para establecimiento (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE IDENTIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Ley que confiere a entes territoriales facultad para adopción (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente:

Jaime Araujo Rentería

Expedientes No: D-3872, D-3875, D-3889,

D-3890, D-3891, D-3892, D-3893, D-3894,

D-3895 y D-3896.

Demanda de inconstitucionalidad contra las Leyes 662, 663, 645, 648, 654, 655, 656, 664, 669 y 699, todas del año 2001.

Con el acostumbrado respeto, manifestamos nuestro disentimiento con la posición

mayoritaria adoptada por la Corte en la sentencia de la referencia, quien mediante el presente fallo resolvió:

* Declarar exequible la integridad de la Ley 662 de 2001, “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro desarrollo científico y tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico (ITSA) y se dictan otras disposiciones”, salvo el párrafo del artículo 4 el cual se declaró inexecutable.

* Declarar exequible la integridad de la Ley 663 de 2001, “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro hospitales de primer y segundo nivel de atención del Departamento del Atlántico”, salvo el párrafo del artículo 3; la expresión “medio o método sustitutivo si fuere el caso””, contenida en el artículo 4; y la expresión “y de aplicar el sistema, medio o método sustitutivo si fuere el caso”, contenida en el artículo 6, los cuales fueron declarados inexecutable.

* Declarar exequible la integridad de la Ley 654 de 2001, “Por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Magdalena para ordenar la emisión de la estampilla Refundación Universidad del Magdalena de cara al Nuevo Milenio, y se dictan otras disposiciones”.

* Declarar exequible la integridad de la Ley 656 de 2001, “Por la cual se autoriza la estampilla de la Universidad de Sucre, Tercer Milenio y se dictan otras disposiciones”, salvo el párrafo del artículo 3 que fue declarado inexecutable.

* Declarar exequible la integridad de la Ley 664 de 2001, “Por la cual se modifica

parcialmente las leyes 66 de 1982 y 77 de 1985”.

* Declarar exequible la integridad de la Ley 669 de 2001, “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Salud Departamental en el departamento del Valle del Cauca”.

* Declarar exequible la integridad de la Ley 699 de 2001, “Por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental de Boyacá la emisión de la estampilla Pro-Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

* Estarse a lo resuelto en la sentencia C-227 de 2002, que declaró exequible la Ley 645 de 2001, “Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios”.

* Declarar exequible la integridad de la Ley 648 de 2001, “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Cladas-50 años”, salvo el párrafo del artículo 4 de la misma ley, que fue declarado inexecutable. Sobre el artículo 2 de la Ley, resolvió estarse a lo resultado en la sentencia C-089 de 2001, que declaró infundada la primera objeción formulada al proyecto de ley No. 07/99 Senado 97/98 Cámara “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Cladas-50 años”.

Fundamentamos nuestra posición con base en los argumentos que exponemos a continuación:

* A través de las normas demandadas, el legislador autorizó a los entes territoriales para la emisión de estampillas con el objeto de captar recursos propios, determinando la destinación del recaudo.

* La Corte reiteró su posición conforme a la cual, es constitucional que las asambleas y concejos fijen dentro del marco de la ley los elementos constitutivos del respectivo tributo, pues a su juicio cuando se trata de recursos propios de las entidades territoriales, no es necesario que el legislador delimite cada uno de los elementos del tributo, pues tal acción vulnera la autonomía fiscal concedida por la Carta a las entidades territoriales

* Así mismo, para la mayoría de esta Corporación, la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos de manera exclusiva, las facultad de determinar la destinación del recaudo pudiendo el Congreso hacerlo en la ley habilitante, siempre que no implique una intervención injustificada que afecte la autonomía de los entes territoriales. Adicionalmente, la Corte no encuentra que las leyes demandadas creen un trato diferencial entre los contribuyentes del respectivo ente territorial, frente a contribuyentes de otros entes territoriales o de los del nivel nacional, pues a su juicio los parámetros para identificar una posible discriminación tributaria están circunscritos a la órbita interna del ente territorial del que se trate.

* Frente a las anteriores consideraciones, reiteramos nuestra posición conforme a la tesis planteada en salvamentos de voto hechos a otras decisiones proferidas por esta Corporación¹⁵, según la cual son inconstitucionales, como en el caso en cuestión, las normas que establezcan la creación de tributos del orden territorial con ausencia tanto de una ley orgánica que fije las condiciones generales de su desarrollo, como de los elementos mínimos que permitan garantizar el principio de legalidad y el principio de identidad del tributo.

* Lo anterior como consecuencia de la interpretación sistemática que se debe realizar a partir de lo consagrado por los artículos 150-12, 151 y 287-3, frente a los artículos 317 y 338 de la C.P. a través de los cuales se reconoce a las entidades territoriales competencia para crear tributos y fijar sus elementos, y de los artículos 287, 300-4 y 314-4 del mismo ordenamiento

que habilitan al Congreso para regular la normatividad de los entes territoriales en materia fiscal. En virtud de esta interpretación, para que un ente territorial pueda establecer un tributo tiene que existir una ley orgánica que regule la materia y fije los derroteros esenciales del tributo.

* Por lo anterior, la ley que confiera a las entidades territoriales la facultad para adoptar un tributo debe responder necesariamente al principio de identidad el cual exige un contenido mínimo que permita determinar e individualizar un tributo del otro, a partir de cada uno de los elementos, es decir, el hecho generador, el sujeto pasivo, la base gravable, la tarifa y el sujeto activo.

* En consecuencia, nos apartamos de la decisión mayoritaria adoptada por esta Corporación dentro del presente fallo, y nos remitimos íntegramente a lo expuesto en los salvamentos de voto a las sentencias C-1097 de 2001 y C-227 de 2002.

Fecha ut Supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONETALEGRE LYNETT

Magistrado

1 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

2 Proyecto de Ley No. 07/99 Senado 97/88 Cámara

3 Fue posiblemente en la Carta Magna de 1215 donde se plasmó por vez primera el referido

principio, al considerar que los contribuyentes debían concurrir, por medio de sus representantes, en la determinación de las diversas cargas tributarias. Al respecto, conviene citar la Cláusula XII de la referida Carta: “Ningún impuesto o contribución será aplicado en Nuestro reino a menos que se fije por deliberación conjunta, excepto para rescatar a Nuestra persona, para hacer caballero a Nuestro hijo mayor y para casar por una sola vez a Nuestra hija mayor y por esto se pagará únicamente una contribución razonable. Así se hará con respecto a contribuciones de la ciudad de Londres”. Citada por: LEWIN, Alfredo. “Principios Constitucionales de Derecho Tributario”, Instituto Colombiano de Derecho Tributario y Universidad de los Andes, Bogotá, 2002, pg. 20.

4 Cfr. LEWIN, Alfredo. Op.Cit. pg. 24.

5 Sentencia C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

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

7 Sentencia C-089 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

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

9 Sentencias C-495 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-219 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

10 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón.

11 Sentencia C-219 de 1997.

12 Sentencia C-089 de 2001. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Sentencia C-183 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

14 Sentencia C-1097 de 2001 M.P. Jaime Araújo Rentería.

15 En la sentencia C-1097 de 2001, la Corte declaró la exequibilidad de una norma que autorizaba la emisión de la estampilla “pro-cultura”.

Así mismo, en sentencia C-227 de 2002 esta Corporación declaró la exequibilidad de una

disposición que autorizaba la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios.