

Sentencia C-891/12

REGLAMENTACION DEL CARACTER DE SUJETOS PASIVOS Y BASE IMPOSITIVA POR PARTE DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN MATERIA DE APORTES VOLUNTARIOS A FONDOS CUENTA TERRITORIALES-Vulneración del principio de legalidad tributaria

REGLAMENTACION DEL CARACTER DE SUJETOS PASIVOS Y BASE IMPOSITIVA POR PARTE DEL MINISTERIO DEL INTERIOR-Legislador no puede conferir dicha facultad

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Contenido y alcance

El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política: el primero consagra una reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos. Este principio se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege” que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio “no taxation without representation”, el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD-Objetivo

El principio de legalidad tiene como objetivo primordial fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido. En este sentido, el principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, tiene diversas funciones dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i) materializa la exigencia de representación popular, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Elementos mínimos

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Características

La Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad del tributo tiene las siguientes características: (i) Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal. (ii) Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”. (iii) Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía

fundamental del debido proceso”. (iv) Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. (v) No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso. (vi) De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo. (vii) La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución. Por otro lado, esta Corporación ha señalado una serie de reglas derivadas del principio de legalidad: “(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se opone al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella.”

PRINCIPIO DE CERTEZA EN MATERIA TRIBUTARIA-Jurisprudencia constitucional

POTESTAD REGLAMENTARIA EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA-Desconocimiento

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-No señalamiento claro y preciso de elementos esenciales/POTESTAD REGLAMENTARIA-No establecimiento de elementos esenciales de la obligación tributaria

Se desconoce el principio de legalidad en sentido material cuando la ley, la ordenanza o el acuerdo no señale directa y claramente los elementos de la relación tributaria; en tal caso, la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria, puesto que de llegar a establecer tales elementos invadiría órbitas de

competencia específicamente establecidas en el ordenamiento superior para otras autoridades, en la medida en que estaría facultando para la determinación de la fuente esencial del impuesto, es decir para la creación misma del tributo.

POTESTAD REGLAMENTARIA-Límites

PRINCIPIO DE AUTONOMIA FISCAL-Contenido y alcance/PRINCIPIO DE AUTONOMIA FISCAL-Manifestaciones

El artículo 287 de la Constitución señala que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, la cual se define como “la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley” y tiene fundamentalmente cuatro (4) manifestaciones: (i) “Autonomía política, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas). (ii) Autonomía administrativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción. (iii) Autonomía fiscal, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos. (iv) Autonomía normativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional

ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley, pudiendo administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones

TRIBUTOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa/TRIBUTO TERRITORIAL-Reglas jurisprudenciales sobre intervención del legislador en la regulación

Las facultades tributarias se encuentran jerarquizadas entre los órganos de representación política a nivel nacional y local y se contempla la protección especial de los derechos mínimos de las entidades territoriales, lo cual ha llevado a la jurisprudencia de esta Corporación a plantear reglas precisas sobre el grado constitucionalmente admisible de intervención del legislador en la regulación de los tributos territoriales fundadas en tres (3) aspectos: (i) la distinción entre fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales; (ii) la identificación de eventos concretos en los que resulta ajustado a la Carta que el legislador intervenga, excepcionalmente, en el régimen jurídico de los tributos de propiedad de las entidades territoriales; y (iii) la determinación de los criterios formal, orgánico y material para la identificación de la naturaleza de un tributo en particular.

REGLAMENTACION DEL CARACTER DE SUJETOS PASIVOS Y BASE IMPOSITIVA POR PARTE DEL MINISTERIO DEL INTERIOR EN MATERIA DE APORTES VOLUNTARIOS A FONDOS CUENTA TERRITORIALES-Desconoce que los órganos de elección popular son quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias

IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES-Diferencia

TASAS-Características esenciales que las diferencian de los impuestos y las contribuciones

En jurisprudencia reciente, la Sentencia C-287 de 2009 expresó las características esenciales de las tasas que las diferencian de los impuestos y las contribuciones: “Estas consideraciones han llevado a la Corte a identificar las características básicas de las tasas, las cuales las diferencian de los demás ingresos tributarios, como las contribuciones y los impuestos. De este modo, ha previsto que (i) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario, por lo que guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio; y (ii) ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales. Igualmente, la jurisprudencia ha diferenciado las tasas de los impuestos y las contribuciones parafiscales, para lo cual ha considerado que “constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado. También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a estos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos.

AUTONOMIA FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Reconocimiento

TRIBUTO NACIONAL-Señalamiento legislativo de componentes/TRIBUTO TERRITORIAL-Hipótesis de autorización legislativa de creación/TRIBUTO NACIONAL Y TRIBUTO TERRITORIAL-Distinción

Esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes, de manera clara e inequívoca. Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, éste puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley.

LEGISLADOR-En virtud del principio de autonomía no puede exigirse que defina todos los elementos del tributo, pues ello también corresponde a los órganos de las entidades territoriales

En virtud del principio de autonomía no puede exigirse al legislador que defina todos los elementos del tributo, pues ello también corresponde a los órganos de las entidades

territoriales: “Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300-4 y 313-4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios -como sí está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales-, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución”.

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso cuarto del párrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alexei Egor Julio Estrada, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luís Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Alba Betty Cardona Duque demandó la constitucionalidad del inciso cuarto del párrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, porque considera que desconoce el artículo 338 de la Constitución Política.

Mediante auto del dos (02) de mayo de dos mil doce (2012), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió la demanda presentada, por cuanto cumplía con los requisitos que exige el Decreto 2060 de 1991 y la jurisprudencia de la Corporación.

1. NORMA DEMANDADA

El texto de la norma demandada es el siguiente (se subraya lo acusado):

“LEY 1421 DE 2010

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

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

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

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

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

El carácter de los sujetos pasivos y la base impositiva del tributo serán reglamentados por el Ministerio del Interior y de Justicia”.

1. DEMANDA

En criterio de la ciudadana Alba Betty Cardona Duque, el inciso cuarto del parágrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, desconoce lo dispuesto por el artículo 338 de la Constitución Política por las siguientes razones:

1. Señala que la norma demandada vulnera el principio de legalidad en materia tributaria, de acuerdo con el cual la Constitución decantó en los organismos de representación popular de los diferentes niveles la facultad de determinar los elementos del tributo.

1. Afirma que a través del inciso cuarto del párrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, el Congreso de la República se desprendió de la facultad de imponer tributos y la delegó en una autoridad administrativa sin establecer en mínima parte el método o el sistema de recuperación de la tarifa:

“El Congreso de la República a través de la norma en cita se desprendió por completo de la facultad para imponer tributos y la delegó en cabeza de una autoridad administrativa, sin establecer al menos en mínima parte el método o el sistema de la recuperación de la tarifa, expresión por cierto asimilable a base impositiva utilizada por la norma en entredicho.

Por otro lado, la excesiva entrega de funciones al Ejecutivo es tal, que inclusive se le delegó la facultad de determinar los sujetos pasivos del tributo, asunto jamás contemplado por la Constitución Política”1.

1. Manifiesta que la simple lectura de la norma permite concluir que delegó en el Ministerio del Interior y de Justicia la facultad omnímoda y absoluta de reglamentar una tasa o sobretasa cuya imposición y determinación corresponde realmente a las corporaciones de elección popular territoriales:

“De la sola lectura del texto normativo demandado se observa que Ministerio del Interior y de Justicia quedó con la facultad omnímoda y absoluta de reglamentar una tasa o sobre tasa a imponer por las corporaciones de elección popular territoriales, sin que la norma delegataria se refiera a qué tributo, o en qué condiciones o características”2.

1. Considera que la norma es inconstitucional, pues pese que asignó a las asambleas y a los consejos la facultad de imponer y determinar la tasa o sobretasa posteriormente delegó en el ejecutivo nacional la posibilidad de determinar dos elementos fundamentales de dichos tributos de manera abierta.

1. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior

Dentro del término concedido, el apoderado del Ministerio del Interior, intervino en el proceso y solicitó que se declare la exequibilidad de la disposición demandada, por las siguientes razones:

1. Señala que el inciso cuarto del párrafo artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 no le atribuyó

al ejecutivo la facultad de establecer los sujetos pasivos, la base impositiva, ni la tarifa de las tasas o contribuciones, por cuanto en el inciso anterior se otorgó a las Corporaciones de elección popular la facultad de imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos cuenta territoriales para fomentar la seguridad ciudadana.

1. Afirma que la autorización al Gobierno Nacional para reglamentar el carácter de los sujetos pasivos y la base impositiva se deriva de la facultad reglamentaria contemplada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, la cual no puede desconocer ni exceder las competencias de otras autoridades y corporaciones.

1. Manifiesta que con base en las facultades otorgadas en la norma el Gobierno Nacional expidió el Decreto 399 de 2011, cuyo artículo 12 se señala:

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

1. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

En el término previsto, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario solicitó a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la norma demandada por las siguientes razones:

1. Señala que la facultad que le otorga la Ley 1421 de 2010 al Ministerio del Interior y de Justicia para establecer los sujetos pasivos y la base impositiva rebasa los límites de lo prescrito en el artículo 338 de la Constitución:

“La determinación de la ley demandada en el sentido de que “El carácter de los sujetos y la base impositiva del tributo serán reglamentados por el Ministerio del Interior y de Justicia”, en cambio, rebasa los límites de lo prescrito en la segunda parte del inciso primero y en el inciso segundo del Art. 338 Constitucional, porque delega en el ministerio del interior y de justicia, órgano perteneciente a la Rama ejecutiva, la reglamentación de elementos del tributo tan fundamentales como son los sujetos pasivos y la base para su determinación,

elementos que junto con el hecho generador, según el mandato constitucional, hacen parte de la reserva legal propia de los entes de representación popular, elementos éstos que, por ende, sólo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales pueden señalar”3.

1. Manifiesta que según la Constitución los sujetos pasivos y la base impositiva hacen parte de la reserva legal propia de los entes de representación popular.

1. Afirma que la potestad reglamentaria consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política solamente puede corresponder a nivel nacional al Presidente de la República y a nivel territorial a los gobernadores y alcaldes, pero no a otras entidades como el Ministerio del Interior:

“Aún bajo este entendido, la delegación de la facultad reglamentaria en cabeza del Ministerio del Interior y de Justicia, seguiría siendo contraria a los postulados constitucionales, si se tiene en cuenta que la facultad reglamentaria es propia del Gobierno en cabeza del Presidente de la República, en lo nacional, según el numeral 11 del Art. 189 de la Carta Política y, en lo territorial, de los gobernadores y alcaldes”4.

1. Teniendo en cuenta lo anterior, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario concluye que “el inciso demandado del Art. 8º de la Ley 1421 de 2010 es violatorio de la Constitución Nacional”5.

1. Federación Colombiana de Municipios

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, una vez realizado el recuento de la norma acusada, considera que la Corte Constitucional debe declarar la inexecutable de esta disposición, por las siguientes razones:

1. Señala que no se puede trasladar a las autoridades de la rama ejecutiva la potestad de señalar los elementos esenciales de los tributos como son la tarifa, la base impositiva, el sujeto activo y los sujetos pasivos, tal como ha señalado la Corte Constitucional en las sentencias C - 155 de 2003, C - 134 de 2009 y C - 704 de 2010.

1. Manifiesta que la norma demandada vulnera el principio fundamental de autonomía de las entidades territoriales en la medida en que al otorgarse al Ministerio del Interior la facultad de determinar los elementos esenciales del tributo se despojó de esa potestad a las

Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales.

1. Afirma que la Corte Constitucional y recientemente el Consejo de Estado en sentencia del 26 de enero de 2012 han reconocido la posibilidad de que los acuerdos municipales establezcan los elementos del tributo que no ha señalado la ley.

1. Departamento Nacional de Planeación

1. Señala que la norma dispone la autorización a las entidades territoriales para aportar recursos a los fondos cuenta territoriales obligando a su presupuestación, tal como señala la exposición de motivos.

1. Manifiesta que las tasas a las cuales alude el inciso segundo del artículo séptimo de la ley 1421 se relacionan con la contribución especial señalada en el artículo 120 de la ley 418 de 1997 cuyos elementos se encuentran plenamente definidos: el sujeto pasivo son “todas personas naturales o jurídicas que suscriban contratos de obra pública , con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes”⁶ y la base de la contribución es el valor total del contrato o su adición⁷. En este sentido, el inciso demandado solamente comporta un aspecto aclaratorio que no afecta su esencia tributaria.

1. Considera que la Corte debe reiterar su criterio en virtud del cual las leyes que autorizan la creación de tributos por las entidades territoriales pueden ser generales para fortalecer la autonomía de las entidades territoriales, tal como se ha reconocido en las sentencias C - 894 de 2003, C - 535 de 1996 C - 937 de 2010, C - 227 de 2010 y C 318 de 2010, entre otras.

1. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La apoderada de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales solicita que se declare la exequibilidad de la norma demandada por las siguientes razones:

1. Señala que debe tenerse en cuenta que desde su creación la norma demandada tuvo como finalidad prorrogar la ley 418 de 1997 mediante la cual se consagran instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictaron otras disposiciones.

1. Afirma que el inciso cuarto del párrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010 crea unos tributos destinados a financiar los fondos para la seguridad ciudadana y a su vez faculta a los entes territoriales para la regulación de los mismos atendiendo a la facultad originaria que tiene el legislador para imponer tributos, tasas o contribuciones, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política.

1. Manifiesta que la ley definió los elementos esenciales del tributo al mismo tiempo que autorizó a los entes territoriales para que los desarrollara y al Gobierno Nacional para que precise el carácter de los sujetos pasivos y de la base impositiva, lo cual permitiría que el gobierno le imprima un matiz que le permita facilitar su aplicación como tributo del orden nacional para la obtención de recursos para la seguridad ciudadana.

1. Destaca que el principio de certeza tributaria no se opone al carácter general y abstracto de la norma que lo regula, por lo cual señala que la norma demandada no ha desbordado el principio de legalidad previsto en la norma superior, sino que por el contrario se ha sujetado al mismo en lo relacionado en el poder originario del Congreso de la República en la creación de tributos.

1. Intervención de la Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad Externado de Colombia Julio Roberto Piza Rodríguez solicitó a la Corte Constitucional que declare la inexecutable de la norma demandada con base en los siguientes argumentos

1. Solicita que se realice una integración de la unidad normativa con el inciso segundo y el inciso tercero del párrafo del artículo 8º de la ley 1421 de 2010, por cuanto la facultad conferida al Ministerio del Interior y de Justicia es tan poco elaborada por el legislador que ni siquiera se ocupa de establecer con precisión a qué tributo hace referencia; pese a lo cual considera que este tributo es el indicado en el inciso cuarto del párrafo, es decir, las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos - cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana.

2. Manifiesta que las normas objeto de análisis vulneran el principio de reserva de ley en materia tributaria, pues no es posible que el legislador se despoje de su potestad de configuración de los elementos del tributo delegándoselas al Gobierno Nacional a través de la expedición de un decreto reglamentario.

1. Señala que por medio de la norma demandada el legislador le entregó al Gobierno Nacional, sin limitación alguna la determinación de los elementos de un tributo que ni siquiera se ocupó de determinar ni de establecer por qué se hace mención a tasa o sobretasa:

“El desarrollo conceptual anterior tiene como propósito poner de presente que sólo cuando el legislador ha definido el tributo y sus elementos, entra a cumplir un papel protagónico en el desarrollo de la ley y siempre subordinado a ésta, el Consejo o la Asamblea en los casos de tributos del orden local, mediante acuerdos y ordenanzas o el gobierno nacional mediante su facultad reglamentaria cuando haya lugar.

De esta forma, y poniéndolo en otros términos, no es posible que el legislador se despoje de su potestad de configuración de los elementos del tributo delegándolas en el Gobierno Nacional a través de un decreto reglamentario.

En la norma demandada es evidente que el legislador entregó, sin limitación alguna, la determinación de los elementos de un tributo del que ni siquiera se ocupó de determinarlo, ni de establecer las características de por qué se hace mención a tasa o sobre tasa”8.

1. Afirma que el legislador tampoco determinó cuál sería el servicio remunerado por administrados a los departamentos y municipios, por lo cual no es posible establecer frente a cuál o cuáles tributos se autoriza a los departamentos y a los distritos adicionarles una sobretasa.

1. Manifiesta que la norma también es inconstitucional porque el legislador no fijó un criterio para el desarrollo de la autorización otorgada a las entidades territoriales para definir los elementos del tributo.

1. Intervención de la Superintendencia Financiera

La Superintendencia Financiera presentó escrito señalando que la norma no tiene relación directa con sus funciones y por ello no consideró pertinente intervenir dentro del trámite de la demanda que se estudia.

1. Intervención de la Universidad del Sinú

1. Considera que el actor confunde la reglamentación de los tributos, que puede estar, como lo señala el artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, en cabeza del ejecutivo, con la fijación directa de los elementos del tributo que como señala el artículo 338 de la Constitución debe quedar en cabeza del Congreso de la República, las asambleas departamentales y los consejos:

“Con fundamento en la exposición brevemente realizada consideramos que el artículo 8 de la ley 1421 acusado es exequible debido a que el actor comete la flagrante confusión entre los conceptos de definición o fijación directa de los sujetos pasivos y activos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos, los cuales deben estar regulados por la Ley (congreso), las ordenanzas (asambleas departamentales) y los acuerdos (consejos departamentales) y del concepto de reglamentación del carácter de sujetos pasivos y la base impositiva del tributo de la cual es competente el ministerio del interior y de justicia”9.

1. Manifiesta que la norma simplemente autoriza al Ministerio del Interior y de Justicia para reglamentar el carácter de los sujetos pasivos y de la base impositiva, por lo cual no vulnera ninguna norma de la Constitución Política.

1. Universidad del Rosario

La profesora Clara Viviana Plazas Gómez en representación de la Universidad del Rosario solicita que se declare la inconstitucionalidad de la norma demandada por las siguientes razones:

1. Señala que el artículo 338 de la Constitución Política establece que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar los elementos de la obligación tributaria de manera directa (sujetos, hechos, bases impositivas y tarifas) y puede permitir que las autoridades fijen las tarifas de las tasas y contribuciones, pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto debe estar determinados claramente por la ley.

1. Manifiesta que so pretexto de ejercer la potestad reglamentaria residual, el Congreso le trasladó la facultad de fijar los sujetos pasivos y la base impositiva del tributo al Ministerio del Interior y de Justicia, violando de manera ostensible el artículo 338 de la Constitución Política.

1. Afirma que el principio de legalidad va de la mano con el principio de certeza tributaria en virtud del cual toda norma tributaria debe ser proferida de manera clara, sin que se adviertan ambigüedades o confusión en los elementos de la obligación tributaria, lo cual lleva a pensar que no solo presenta la vulneración del principio de legalidad sino también del principio de certeza en la medida que la norma demandada no es clara y resulta imposible establecer su sentido:

“Por otro lado no hay que perder de vista que el Principio de Legalidad va de la mano con el Principio de Certeza tributaria, en virtud del cual, toda norma tributaria debe ser proferida de manera clara, sin que se adviertan ambigüedades o confusión en los elementos de la

obligación tributaria, lo cual nos conduce a pensar, en el caso en mención, que no solo se advierte la vulneración del principio de legalidad, sino también la vulneración del Principio de Certeza en la medida que la norma demandada no es clara y resulta imposible establecer el sentido y alcance que el legislador le quiso dar”¹⁰.

1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, dentro del término legalmente previsto, emitió el concepto de su competencia, en el cual solicitó a la Corte que declare la inexecutable de la norma demandada con base en las siguientes consideraciones:

1. Señala que la norma no define todos los elementos relevantes de las tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar fondos cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana, sino que facultó al Ministerio del Interior y de Justicia para determinar por medio de reglamento el carácter de los sujetos pasivos y su base impositiva.

1. Manifiesta que en virtud del principio de legalidad solamente el Congreso de la República tiene la competencia general para crear e imponer cualquier tipo de tributos, para lo cual debe señalar directamente sus elementos esenciales, dentro de los cuales se encuentran los sujetos pasivos y la base impositiva de la obligación tributaria para preservar la seguridad jurídica a partir de la máxima de acuerdo con la cual ni pueden imponerse impuestos sin representación.

1. Aduce que la creación de tributos y la regulación de sus elementos son materias de reserva de ley que es tan estricta que ni siquiera en situaciones especiales el Congreso de la República puede otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para regular estas materias por medio de decretos leyes en virtud de lo señalado en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

1. Considera que solamente al Congreso de la República “le compete definir por medio de la ley, de manera directa, clara e inequívoca los elementos esenciales de los tributos, entre ellos su sujeto pasivo y su base gravable. En el caso sub examine, el Congreso de la República no sólo omitió definir estos elementos esenciales de los tributos, sino que se descarga de su responsabilidad y de su competencia, para facultar de manera contraria a la Carta a un Ministerio, para que haga esta definición por la vía del reglamento”¹¹.

1. Por lo anterior concluye solicitando a la Corte Constitucional que “declare inexecutable la expresión “El carácter de los sujetos pasivos y la base impositiva del tributo serán reglamentados por el Ministerio del Interior y de Justicia”, contenida en el artículo 8 de la Ley 1421 de 2010”¹².

1. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el inciso cuarto del párrafo del artículo 8º de la ley 1421 de 2010

1. PROBLEMA JURÍDICO

La ciudadana Alba Betty Cardona Duque considera que el inciso cuarto del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010, desconoce lo dispuesto por el artículo 338 de la Constitución Política y vulnera el principio de legalidad en materia tributaria, por cuanto delega en una autoridad administrativa como el Ministerio del Interior la facultad de determinar los elementos de un tributo cuya imposición asigna a las entidades territoriales.

Para resolver este problema jurídico se estudiarán los siguientes temas: (i) El principio de legalidad en materia tributaria, (ii) El principio de autonomía fiscal, (iii) El alcance de la potestad reglamentaria en materia tributaria y finalmente se realizará el (iv) Análisis de la norma demandada.

1. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA TRIBUTARIA

El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política¹³: el primero consagra una reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos¹⁴.

Este principio se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege” que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes¹⁵, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano¹⁶ e implica que solo los organismos de representación popular

podrán imponer tributos¹⁷. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio “no taxation without representation”, el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático¹⁸.

El principio de legalidad tiene como objetivo primordial fortalecer la seguridad jurídica y evitar los abusos impositivos de los gobernantes, puesto que el acto jurídico que impone la contribución debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido¹⁹. En este sentido, el principio de legalidad, como requisito para la creación de un tributo, tiene diversas funciones dentro de las cuales se destacan las siguientes: (i) materializa la exigencia de representación popular, (ii) corresponde a la necesidad de garantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado²⁰.

En virtud del principio de legalidad todo tributo requiere de una ley previa que lo establezca expedida por el Congreso, las asambleas departamentales o los concejos municipales como órganos de representación popular²¹. Por lo anterior, en sentido material, la ley, al establecer una obligación tributaria, debe suministrar con certeza los elementos mínimos que la definan²²:

“La Corte advierte, en primer término, que conforme al principio de legalidad en materia tributaria, previsto en el artículo 338 C.P., en tiempo de paz solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. De esta manera, como lo prevé el mismo precepto superior, la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores y las bases gravables, al igual que la tarifa de los impuestos”²³.

En este sentido, la Corte Constitucional ha establecido que el principio de legalidad en materia tributaria comprende tres (3) aspectos²⁴: el primero, referido al principio de representación popular²⁵ determina que no es posible establecer un impuesto sin la representación de los afectados en los órganos que los imponen; en segundo lugar, el principio de la predeterminación de los tributos, que se relaciona con la necesidad de fijar los elementos mínimos del acto jurídico que impone la contribución; por último, comprende la posibilidad de que las entidades territoriales puedan establecer tributos y contribuciones en el marco de la Ley y de la Constitución²⁶.

De esta manera, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de legalidad del tributo tiene las siguientes características²⁷:

* Es expresión del principio de representación popular y del principio democrático, derivado en últimas de los postulados del Estado Liberal²⁸.

* Materializa el principio de predeterminación del tributo, “según el cual una lex previa y

certa debe señalar los elementos de la obligación fiscal”29.

* Brinda seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones fiscales, con lo cual “se otorga una debida protección a la garantía fundamental del debido proceso”.30

* Responde a la necesidad de promover una política fiscal coherente e inspirada en el principio de “unidad económica”, especialmente cuando existen competencias concurrentes donde confluye la voluntad del Congreso y la de las asambleas departamentales o de los concejos municipales31.

* No se predica únicamente de los impuestos, sino que es exigible también frente a cualquier tributo o contribución (en sentido amplio). No obstante, de la naturaleza del gravamen depende el rigor con el que la Ley debe señalar sus componentes. Así, frente a tributos de carácter nacional, el Congreso está obligado a definir todos los elementos en forma “clara e inequívoca”, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base impositiva y la tarifa32. Por el contrario, tratándose de gravámenes territoriales, especialmente cuando la ley solamente autoriza su creación, ésta debe señalar los aspectos básicos, pero existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales según el caso33.

* De conformidad con el mandato constitucional contenido en el artículo 338, no sólo el legislador, sino también las asambleas y los concejos están facultados para fijar los elementos constitutivos del tributo34.

* La ley, las ordenanzas y los acuerdos, sin resignar sus atribuciones constitucionales, pueden autorizar a las autoridades de los distintos niveles territoriales, dentro de los límites debidamente señalados en ellas, para fijar las tarifas de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes; empero, el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados, obligatoriamente, por la ley, las ordenanzas o los acuerdos, como así se deduce del texto del artículo 338 de la Constitución35.

Por otro lado, esta Corporación ha señalado una serie de reglas derivadas del principio de legalidad:

“(i) Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior; (ii) al establecer los elementos del tributo, es menester que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen con

suficiente claridad y precisión todos y cada uno de los elementos esenciales del mismo; (iii) sólo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria; (iv) el requisito de precisión y claridad las normas que señalan los elementos de la obligación tributaria no se oponen al carácter general de dichas normas; (v) no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella.” 36

Por lo anterior, cuando el Legislador establece tributos del orden nacional debe señalar todos los componentes, de manera clara e inequívoca³⁷. No obstante, no opera la misma exigencia para los del orden territorial, frente a los cuales el Congreso deberá crearlos o autorizar su creación, pudiendo asumir además esa Corporación Legislativa una de tres alternativas para la determinación de los elementos constitutivos del tributo: i) que señale los elementos del tributo; ii) que fije algunos de los elementos del tributo y permita que asambleas y concejos señalen los restantes, y iii) que deje a las corporaciones públicas territoriales la fijación de los elementos del tributo que aquel ha creado³⁸.

La existencia de ese principio de legalidad, no implica, sin embargo, que el legislador deba agotar la regulación de todas las materias hasta el detalle, puesto que, como lo ha señalado la Corte, cuando la regulación de determinada materia corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, “... la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos.”³⁹

Así, solo la determinación política de los elementos del tributo estaría sujeta al rigorismo propio del principio de legalidad, al paso que las variables económicas que inciden sobre los mismos, son susceptibles de un tratamiento menos restringido⁴⁰.

Derivado del principio de legalidad de los tributos se encuentra el principio de certeza⁴¹, conforme al cual los órganos de representación popular están obligados a determinar, de manera clara y suficiente, los elementos estructurales del impuesto, a fin de garantizar tanto la seguridad jurídica a favor de las personas sujetas al deber fiscal, como la eficacia en el recaudo del tributo⁴²:

“En virtud del principio de certeza, la norma que establece el impuesto debe fijar el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa”⁴³.

El principio de certeza en materia tributaria, que surge como consecuencia lógica del de legalidad, tiene, según lo expuesto, la finalidad de garantizar que todos los elementos del vínculo impositivo entre los administrados y el Estado estén consagrados inequívocamente en la ley, bien porque las normas que crean el tributo los expresan con claridad, o porque en el evento en que una disposición remite a otra para su integración, es posible identificar dentro del texto remitido el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho gravable, la base gravable y la tarifa del gravamen⁴⁴.

Sin embargo, no siempre resulta exigible que la determinación de los elementos del tributo sea expresa, y no se viola el principio de legalidad tributaria cuando uno de tales elementos no está determinado en la ley, pero es determinable a partir de ella⁴⁵.

Según la jurisprudencia constitucional, el principio de certeza tributaria se vulnera no solamente con la omisión en la determinación de los elementos esenciales del tributo, sino también cuando en su definición se acude a expresiones ambiguas o confusas. No obstante, ha precisado esta Corporación, que en tales eventos, la declaratoria de inexecutable solo es posible cuando la falta de claridad sea insuperable, es decir, cuando no sea posible establecer el sentido y alcance de las disposiciones, de conformidad con las reglas generales de hermenéutica jurídica.⁴⁶

1. El alcance de la potestad reglamentaria en materia tributaria

Como ya se vio, en virtud del principio de legalidad sólo la ley puede imponer gravámenes, limitaciones o restricciones a las personas⁴⁷, por lo cual, el reglamento no puede ser fuente autónoma de obligaciones o restricciones para las personas.⁴⁸

Por lo anterior, se desconoce el principio de legalidad en sentido material cuando la ley, la ordenanza o el acuerdo no señalen directa y claramente los elementos de la relación tributaria; en tal caso, la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria⁴⁹:

“En consecuencia, se desconoce el principio de legalidad en sentido material cuando la ley, la ordenanza o el acuerdo no señale directa y claramente los elementos de la relación tributaria; en tal caso, la administración no es la llamada a solventar esa carencia por medio de su facultad reglamentaria⁵⁰, puesto que de llegar a establecer tales elementos invadiría órbitas de competencia específicamente establecidas en el ordenamiento superior para otras autoridades, en la medida en que estaría facultando para la determinación de la fuente esencial del impuesto, es decir para la creación misma del tributo”⁵¹.

En este sentido, resultaría contrario a la técnica del procedimiento tributario exigir que la ley, el acuerdo o el reglamento, más allá de la fijación de la base de cobro del gravamen, entren a detallar en cada caso concreto la suma sobre la cual el mismo habrá de liquidarse⁵⁴, ya que en esta operación deben tenerse en cuenta variables económicas que escapan al rigorismo propio de esos actos jurídicos y a la determinación política del tema, lo cual se encuadra dentro del principio de legalidad tributaria que establece el artículo 338 de la Carta Política⁵⁵:

“..El hecho de que sea una facultad restrictiva del Congreso lo referente a la obligación tributaria, no implica que el Presidente de la República no pueda ejercer su potestad reglamentaria, la cual no sólo es legítima sino necesaria para ajustar a las circunstancias reales de la nación, las disposiciones generales impuestas por el legislador...

... Si el legislador hace la ley, el ejecutivo tiene el derecho - deber de encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Ejercer esa potestad no implica que el gobierno esté legislando, pues el hecho de reglamentar una ley no equivale a legislar. Otra cosa es que el acto reglamentario produzca, como debe ser, efectos jurídicos, lo cual es apenas connatural a un Estado de derecho...”⁵⁶⁵⁷.

De este modo, la Corte ha admitido la remisión al reglamento o a la administración entre otros casos, en normas que tienen que ver con la certificación del precio de la panela⁵⁸, la fijación del precio de los productos agropecuarios como punto de partida para establecer la tarifa de las contribuciones parafiscales aplicables⁵⁹, las exenciones del IVA implícito para la importación de bienes cuando exista insuficiencia de oferta⁶⁰, la determinación de los parámetros para la fijación, y la fijación, del índice de bursatilidad de las acciones⁶¹, la valoración de activos patrimoniales⁶² y el avalúo catastral⁶³.

No obstante, la potestad reglamentaria encuentra claros límites en la ley, de tal manera que no puede modificar o cambiar su contenido esencial⁶⁴ ni tampoco puede deferirse el establecimiento de los elementos esenciales del tributo. En este sentido, la jurisprudencia ha sido clara en señalar que la definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento:

“La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse”⁶⁵.

1. EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA FISCAL

El artículo 287 de la Constitución señala que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, la cual se define como “la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley”⁶⁶ y tiene fundamentalmente cuatro (4) manifestaciones:

“Autonomía política, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para elegir a los propios gobernantes, como fuente directa de legitimidad democrática (por ejemplo, alcaldes, concejales, gobernadores y asambleístas).

Autonomía administrativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales las competencias para manejar de manera independiente los asuntos que se encuentren bajo su jurisdicción.

Autonomía fiscal, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos, participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos.

Autonomía normativa, en virtud de la cual se confiere a cada uno de los niveles territoriales la capacidad para auto-regularse en aquellas materias específicas que no trasciendan o desborden el interés exclusivamente local o regional” ⁶⁷.

En virtud del principio de autonomía fiscal, las entidades territoriales gozan de autonomía

para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, pudiendo administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones⁶⁸.

La autonomía fiscal fue una preocupación fundamental en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, en la cual se señaló que el proceso de descentralización no implicaba simplemente una mera distribución de funciones, sino también la entrega de los recursos necesarios para el cumplimiento de las mismas en el marco del reconocimiento de un grado de autonomía fiscal:

“ (...) para irrigar sin mezquindad recursos que lleguen a las bases mismas de la organización social y dar voto de confianza a los ciudadanos comunes para que, en su propia sede, en el municipio, el corregimiento, la comuna, la provincia, dispongan con autonomía de los dineros públicos, que de hecho les pertenecen, para combatir la miseria, la desnutrición, la enfermedad, la ignorancia y el desempleo, y para construir así las bases de un auténtico y democrático desarrollo económico y social.

El proceso de descentralización que viene adelantándose hace varios años, se ha inspirado en la errónea idea de que descentralizar es simplemente atribuir más funciones. Por esta razón, el municipio, institución terminal del proceso de descentralización, se ha visto abrumado, en breve plazo, con responsabilidades de servicio sin antecedentes en nuestra historia. Las nuevas funciones llegaron con presteza mas no así los recursos necesarios para poderlas cumplir.

El Ejecutivo nacional se ha desembarazado de las competencias que “devolvió” al municipio, pero éste no logra desempeñarlas eficazmente, porque la nación quedó con los recursos, de tal manera que los problemas en vez de resolverse se agravan. Por el contrario, la verdadera descentralización es la que respalda financieramente las competencias que centro transfiere a la periferia. ”⁶⁹

En este diseño constitucional, las facultades tributarias se encuentran jerarquizadas entre los órganos de representación política a nivel nacional y local y se contempla la protección especial de los derechos mínimos de las entidades territoriales, lo cual ha llevado a la jurisprudencia de esta Corporación a plantear reglas precisas sobre el grado constitucionalmente admisible de intervención del legislador en la regulación de los tributos territoriales fundadas en tres (3) aspectos: (i) la distinción entre fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales; (ii) la identificación de eventos concretos en los que resulta ajustado a la Carta que el legislador intervenga, excepcionalmente, en el régimen jurídico de los tributos de propiedad de las entidades territoriales; y (iii) la determinación de los criterios formal, orgánico y material para la identificación de la naturaleza de un tributo en particular⁷².

El principio de autonomía de las entidades territoriales aparece afirmado en el sentido de que éstas tienen un derecho cierto sobre dichos recursos y rentas, lo cual implica que los pueden administrar con libertad e independencia, poniendo en práctica los mecanismos presupuestales y de planeación, salvo cuando la Constitución le asigna al legislador la competencia para establecer normas relativas a la destinación, inversión y manejo de las referidas rentas o ingresos. Cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades

territoriales, éstas gozan de entera autonomía para hacerlos efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión⁷³.

De conformidad con lo anterior, la jurisprudencia ha admitido que el principio de legalidad tributaria en el ámbito territorial supone la determinación de los elementos de los tributos por parte de los órganos de representación popular, entendiendo que en materia de tributos de orden territorial, las Asambleas y los Concejos también tienen la facultad para definir ciertos elementos suyos, en virtud del principio de autonomía⁷⁴.

1. ANÁLISIS DE LA NORMA ACUSADA

Una vez analizados los principios de legalidad y autonomía fiscal se examinará si la norma demandada vulnera la Constitución Política, tal como señalan la demandante, el Procurador General de la Nación, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Federación Colombiana de Municipios, la Universidad Externado de Colombia y la Universidad del Rosario, o si por el contrario, el inciso estudiado constituye un desarrollo legítimo de la potestad reglamentaria en materia tributaria.

1. Vulneración del principio de legalidad en materia tributaria

El principio de legalidad no solamente se aplica a la determinación de los impuestos, sino a todos los tributos, dentro de los cuales se encuentran también las tasas y las contribuciones⁷⁵.

La norma demandada difiere al ejecutivo la determinación de dos (2) elementos esenciales del tributo como son el carácter de los sujetos pasivos y la base impositiva, los cuales esta Corporación ha prohibido que sean determinados por un reglamento:

“La definición general del sujeto pasivo, del hecho generador y las bases gravables, elementos esenciales de la obligación tributaria, no puede ser deferida al reglamento, so pena de socavar el anotado principio democrático. Si la norma que pretende establecer un tributo, de cualquier especie, no los señala directamente, no hay gravamen. La garantía democrática se desvanecería si tales presupuestos de la obligación tributaria, se abandonaran a la función ejecutiva. La atribución del Congreso de establecer contribuciones fiscales y parafiscales (C.P., art. 150-12) es plena, y así habrá de ejercitarse”⁷⁶.

De esta manera, la norma demandada desconoce que “Son los órganos de elección popular quienes directamente deben señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho y la base gravable y la tarifa de las obligaciones tributarias, pues esta exigencia emana de lo prescrito por el artículo 338 superior”⁷⁷. En este sentido, es claro que el inciso demandado vulnera el principio de legalidad al permitirle a un organismo administrativo como el Ministerio del Interior la determinación de los elementos esenciales del tributo.

Por otro lado, no puede afirmarse que los elementos de la tasa o sobretasa a la cual hace referencia la norma demandada se encuentren definidos en otro artículo de la ley 1421 de

2010, pues en ninguna otra parte de la ley se hace referencia a estos tributos. En este sentido, la ley simplemente señala que “los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana”, sin que se establezca cuáles pueden ser los sujetos pasivos o la base gravable, los cuales tampoco pueden inferirse de la interpretación de otras normas.

En este sentido, no es correcta la interpretación realizada por el Departamento Nacional de Planeación, según la cual las tasas a las cuales alude la norma demandada se refieren a la contribución especial señalada en el artículo 120 de la ley 418 de 1997, pues mientras el artículo 8º de la ley 1421 de 2010 consagra una tasa o sobretasa, el artículo 120 de la ley 418 de 1997 se refiere a una contribución, tributos que tienen un concepto y alcance completamente distinto.

La diferencia entre los impuestos, las tasas y las contribuciones fue expuesta claramente en las Sentencias C-1179 de 2001 y C-1114 de 2003, resaltándose que las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad:

Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado.

Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.

Finalmente, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico”78.

Esta distinción es retomada en la Sentencia C-1067 de 2002, en la cual se expresó:

“Las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a

discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado”79.

Por su parte, en jurisprudencia más reciente, la Sentencia C-287 de 2009 expresó las características esenciales de las tasas que las diferencian de los impuestos y las contribuciones:

“Estas consideraciones han llevado a la Corte a identificar las características básicas de las tasas, las cuales las diferencian de los demás ingresos tributarios, como las contribuciones y los impuestos. De este modo, ha previsto que (i) su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario, por lo que guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio; y (ii) ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales⁸⁰. Igualmente, la jurisprudencia ha diferenciado las tasas de los impuestos y las contribuciones parafiscales, para lo cual ha considerado que “constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado. También suele explicarse que las tasas se diferencian de los impuestos en cuanto contrariamente a estos no guardan relación directa e inmediata con un servicio prestado al contribuyente, su pago es opcional pues quienes las pagan tienen la posibilidad de decidir si adquieren o no un bien o servicio y se destinan a un servicio público específico y no a las arcas generales como en el caso de los impuestos”⁸¹.

Adicionalmente, no existe ninguna remisión expresa ni tácita entre el artículo 120 de la ley 418 de 1997 y el artículo 8º de la ley 1421, por lo cual relacionar la tasa o sobretasa contemplada en la norma demandada con un tributo diferente, como es la contribución establecida en el artículo 120 de la ley 418 de 1997, vulneraría claramente el principio de certeza que exige que la ley defina los tributos de manera inequívoca⁸².

En este sentido, el inciso cuarto del artículo 8º de la ley 1421 de 2010 es inconstitucional, por cuanto vulnera el principio de legalidad consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política al consagrar la posibilidad de que el Ministerio del Interior establezca dos (2) elementos esenciales del tributo como son la base impositiva y los sujetos pasivos.

1. Violación del principio de autonomía fiscal

Como se expresó anteriormente, una de las principales manifestaciones del principio de autonomía es el reconocimiento de la autonomía fiscal de las entidades territoriales⁸³, en virtud de la cual “se confiere a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos,

participar en las rentas nacionales y administrar de manera independiente los propios recursos” 84 .

Este principio no implica el reconocimiento de soberanía tributaria de las entidades territoriales pero sí de la autonomía fiscal respecto de los tributos en el ámbito territorial, en el marco de los límites señalados en la Constitución Política:

“En numerosas oportunidades esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes⁸⁵, de manera clara e inequívoca⁸⁶. Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, este puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley habilitante, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley”⁸⁷.

Las tasas o sobretasas establecidas en el artículo demandado corresponden a la segunda categoría, es decir, a un tributo creado por una ley habilitante, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar sus elementos⁸⁸. En relación con este tipo de tributos esta Corporación ha señalado que corresponderá al Congreso de la República su creación y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, pero las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán establecer los demás elementos del tributo:

“Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización” 89.

La norma demandada crea unas tasas y sobretasas y autoriza a las entidades territoriales para su imposición y reglamentación, por lo cual serán éstas las que tendrán que establecer sus demás elementos, pues no se puede desconocer la competencia de las asambleas departamentales y los concejos municipales para la determinación de los elementos de los tributos territoriales:

“Ante lo afirmado en la demanda, es necesario destacar que el aludido precepto constitucional no tiene el sentido de concentrar en el Congreso la competencia exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo, incluidos los que establezcan las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, pues ello implicaría, ni más ni menos, el desconocimiento del ámbito propio e inalienable que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en cuanto al establecimiento de gravámenes en sus respectivos territorios.

Al contrario, elemento de primordial importancia en el sistema tributario colombiano desde la vigencia de la Constitución de 1886 (artículo 43), ahora reafirmado, desarrollado y profundizado por la Carta Política de 1991, es el de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales (artículo 1 C.P.), entre cuyos derechos básicos está el de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (artículo 287, numeral 3, en armonía con los artículos 294, 295, 300-4 y 313-4 C.P.).

Particularmente los artículos 300, numeral 4, y 313, numeral 4, confieren a asambleas y concejos autoridad suficiente para decretar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y contribuciones que su sostenimiento requiere.

Cuando la Constitución estatuye que tales competencias de los cuerpos de elección popular habrán de ser ejercidas de acuerdo con la ley no está dando lugar a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. Este, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar” (negrillas y subrayado fuera de texto).

Por lo anterior, en virtud del principio de autonomía no puede exigirse al legislador que defina todos los elementos del tributo, pues ello también corresponde a los órganos de las entidades territoriales:

“Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300-4 y 313-4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios -como sí está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales-, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución”⁹⁰.

En consecuencia, la norma demandada vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales, por cuanto pese a haber señalado que “los departamentos y municipios podrán imponer tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana”, posteriormente permite que elementos fundamentales de estos tributos como la base impositiva y los sujetos pasivos sean reglamentados por una entidad del orden nacional como es el Ministerio del Interior.

En este sentido, de acuerdo a la norma demandada las tasas o sobretasas especiales deberán ser impuestas por los departamentos y municipios y además se destinarán a fondos-cuenta territoriales de seguridad, por lo cual se trata de recursos que las mismas entidades

deberán aplicar al cumplimiento de funciones relacionadas con la seguridad ciudadana. Por lo anterior, son las entidades territoriales y no el Ministerio del Interior quienes tienen la facultad de regular los elementos de este tributo. En consecuencia, la norma demandada vulnera la autonomía de las entidades territoriales y con ello el artículo 287 de la Constitución Política, pudiendo generar además una situación de inseguridad jurídica tributaria que afecte el principio de certeza si el Ministerio del Interior define unos elementos de estos tributos distintos a los señalados por las entidades territoriales.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar inexecutable el inciso cuarto del párrafo del artículo 8º de la Ley 1421 de 2010.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Demanda presentada por la ciudadana Alba Betty Cardona Duque contra el artículo 8 de la ley 1421 de 2010, pág. 3.

2 Demanda presentada por la ciudadana Alba Betty Cardona Duque contra el artículo 8 de la ley 1421 de 2010, pág. 4.

3 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, págs. 3 y 4.

4 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, pág. 4.

5 Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, pág. 4

6 Intervención del Departamento Nacional de Planeación, pág. 6.

7 Intervención del Departamento Nacional de Planeación, pág. 6.

8 Intervención de la Universidad Externado de Colombia, págs 4 y 5.

10 Intervención de la Universidad del Rosario, pág. 3.

11 Concepto del Procurador General de la Nación, pág. 4.

12 Concepto del Procurador General de la Nación, pág. 5.

13 Sentencias de la Corte Constitucional C-740 de 1999, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-594 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-822 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

14 Sentencia de la Corte Constitucional C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

15 Sentencias de la Corte Constitucional C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En sentido similar, Sentencias C-873 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y C-287 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

16 Sentencia C-597 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-776 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C- 228 de 2010; y C-594 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva;

17 Al respecto, Corte Constitucional, Sentencia C- 228 de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-594 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

18 Sentencias de la Corte Constitucional C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-569 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-084 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-227 de 2002; C-873 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

19 Sentencias de la Corte Constitucional C-084 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-488 de 2000; C-776 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-018 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y C-018 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

20 Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 2002, M.P. Jaime Cordoba Triviño.

21 Sentencia de la Corte Constitucional C-569 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-796 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell; C-1295 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-643 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-114 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-1153 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-287 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; C-664 de 2009; C-822 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

22 Sentencias de la Corte Constitucional C-740 de 1999, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-1371 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-226 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentarías; C-1003 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; Sentencia C-114 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-287 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-822 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

23 Sentencia de la Corte Constitucional C-287 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

24 Sentencia de la Corte Constitucional C-704 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

25 La sentencia C-183 de 2003 definió este principio en los siguientes términos: “El principio de representación popular en materia tributaria, se traduce en que solamente las corporaciones de representación popular pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales, por ello el artículo 338 de la Constitución establece que “solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales”. Así mismo, la Carta Política confiere a los

departamentos y a los municipios la facultad de establecer impuestos de conformidad con la ley (arts. 300-4 y 313-4 C.P.); adicionalmente otorga a los municipios la facultad exclusiva de gravar la propiedad inmueble, sin perjuicio de la contribución de valorización (art. 317 C.P.)”.

26 Sentencias de la Corte Constitucional C-084 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-488 de 2000; C-1171 de 2005, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-594 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y C-822 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

27 Sentencias de la Corte Constitucional C-155 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-525 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

28 Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En aquella oportunidad la Corte declaró exequible la Ley 645 de 2001, “Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios”. La Corte estudió el principio de legalidad en el caso de las leyes habilitantes y frente a la autonomía de las entidades territoriales, para concluir que en ese caso no se veían afectados. Ver también las Sentencias de la Corte Constitucional C-004-93, M.P. Ciro Angarita Barón; C-084 de 1995; C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-987 de 1999; C-1097 de 2001; C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

29 Sentencias de la Corte Constitucional C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1097 de 2001; C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

30 Sentencias de la Corte Constitucional C-597 de 2000, MP. Álvaro Tafur Galvis; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

31 Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería; y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

32 Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional C-004 de 1993, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-084 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-390 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería ; y C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

33 Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 2002.

34 Sentencia de la Corte Constitucional C-740 de 1999, M.P. Alvaro Tafur Galvis. En relación con el principio de legalidad de los impuestos, pueden consultarse, igualmente, las sentencias C-209 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero ; C-537 de 1995, Hernando Herrera Vergara; C-220 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; y C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

35 Sentencia de la Corte Constitucional C-740 de 1999, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

36 Sentencia de la Corte Constitucional C-822 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

37 Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional C-1097 de 2001 y C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

38 Sentencia de la Corte Constitucional C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

39 Sentencia de la Corte Constitucional C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

40 Sentencia de la Corte Constitucional C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil

41 Sentencia de la Corte Constitucional C-488 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-287 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

43 Sentencia de la Corte Constitucional C-664 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Perez.

44 Sentencias de la Corte Constitucional C-569 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Diaz y C-114 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

45 Sentencia de la Corte Constitucional C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

46 Sentencias de la Corte Constitucional C-1153 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-594 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y C-228 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

47 Sentencia C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

48 Sobre esta significación general del principio de legalidad, la Corte en Sentencia C-790 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández expresó que “desde la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 se consideró que la reserva de ley, en virtud de la cual los derechos y libertades ciudadanas sólo pueden ser restringidos por la ley en cuanto expresión legítima de la voluntad popular, constituye un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad.”.

49 Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-740 de 1999, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

50 Ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-740 de 1999, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

51 Sentencia de la Corte Constitucional C-597 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis

52 Sentencia de la Corte Constitucional C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

53 Sentencias de la Corte Constitucional C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-597 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-842 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y C-032 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

54 Consultar igualmente la Sentencia C- 467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Díaz, en la cual se hizo mención a este tema respecto del impuesto predial.

55 Sentencia de la Corte Constitucional C-597 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

- 56 Sentencia de la Corte Constitucional C-228 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 57 Sentencia de la Corte Constitucional C-992 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- 58 Sentencia de la Corte Constitucional C-040 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón.
- 59 Sentencia de la Corte Constitucional C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- 60 Sentencia de la Corte Constitucional C-597 de 2000, M.P. Alvaro Tafur Galvis.
- 61 Sentencia de la Corte Constitucional C-842 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 62 En la Sentencia C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 63 En la sentencia C-467 de 1993, M.P. Carlos Gaviria Diaz. En similar sentido, Sentencias C-690 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- 64 Consejo de Estado. Sentencia de 15 de Julio de 1994. Expediente. 5393.
- 65 Sentencia de la Corte Constitucional C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa..
- 66 Sentencia de la Corte Constitucional C-931 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
- 67 Sentencia de la Corte Constitucional C-1051 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; y Auto 383 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
- 68 Sentencias de la Corte Constitucional C-537 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara
- 69 RODADO NORIEGA, Carlos, PERÉZ GONZALEZ-RUBIO, Jesús y HERRAN DE MONTOYA, Helena. Gaceta Constitucional 53, Asamblea Nacional Constituyente, página 13, jueves 18 de abril de 1991.
- 70 Sentencia de la Corte Constitucional C-506 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Diaz.
- 71 Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- 72 Sentencia de la Corte Constitucional C-925 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- 73 Sentencia de la Corte Constitucional C-495 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.
- 74 Sentencia de la Corte Constitucional C-822 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo y C-1043 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- 75 Sentencia de la Corte Constitucional C-1153 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
- 76 Sentencia C-253 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-537 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara; y C-583 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 77 Sentencia de la Corte Constitucional C-822 de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.
- 78 Sentencias de la Corte Constitucional C-1179 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño y

C-1114 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

79 Sentencias de la Corte Constitucional C-1067 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

80 Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-243 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

82 Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional C-1097 de 2001, Jaime Araujo Rentería y C-504 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

83 Sentencia de la Corte Constitucional C-1051 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; y Auto 383 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

84 Sentencia de la Corte Constitucional C-1051 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería; y Auto 383 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

85 Cfr. Sentencias de la Corte Constitucional C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón; C-084 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; y C-987 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

86 Sentencia de la Corte Constitucional, C-390 de 1996 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

87 Sentencias de la Corte Constitucional, C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero y C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

88 Sentencias de la Corte Constitucional C-987 de 1999, MP. Alejandro Martínez Caballero y C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

89 Sentencias de la Corte Constitucional: C-987 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero y C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

90 Sentencia de la Corte Constitucional C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.