

**AUTONOMÍA TERRITORIAL PARA LA CREACIÓN DE TRIBUTOS POR
PARTE DE LAS ASAMBLEAS DEPARTAMENTALES Y LOS CONCEJOS
MUNICIPALES**

(Maestría en Derecho Administrativo)

JAHIR DANIEL PAZ MORENO

MARÍA BRAVO CUELLAR

UNIVERSIDAD DEL CAUCA

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

POPAYÁN – CAUCA

2018

Rector: **Dr. José Luis Diago Franco**

**Decana Facultad de
Derecho y Ciencias**

Políticas y Sociales: **Dra. Gabriela Ramírez Zuluaga**

Secretaria General: **Dra. Laura Ismenia Castellanos**

Director Maestría en

Derecho Administrativo: **Dr. Juan Diego Castrillón Orrego**

Directora de Tesis: **Dra. Ángela Patricia Pantoja Moreno**

Señores Jurados: **Dr. Jorge Enrique Ayala Caldas**

Dr. Álvaro Luis Palta Andrade

Contenido

	Pág.
Capítulo I. El Estado colombiano en forma de república unitaria y garante de la autonomía de las entidades territoriales	1
1.1 La autonomía de las Entidades Territoriales en un Estado Unitario.....	4
1.1.1 Autonomía Fiscal como facultad creadora de tributos territoriales para la gestión de sus intereses y la competencia de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, como órganos colegiados para determinar los elementos esenciales del tributo	8
1.2 El principio de legalidad tributaria en un Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales	13
1.2.1 La predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en materia tributaria	15
1.2.2 Las corporaciones Públicas como instrumento para la determinación de los tributos territoriales	20
Capítulo II. La evolución jurisprudencial sobre la potestad creadora de tributos por parte de las asambleas departamentales y concejos municipales.....	22
2.1 Potestad creadora de tributos por parte de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales desde la jurisprudencia.....	22
2.1.1 Evolución jurisprudencial sobre la potestad de creación de tributos por parte de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales por parte del Consejo de Estado	22
2.1.2 Evolución jurisprudencial sobre la potestad de creación de tributos por parte de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales por parte de la Corte Constitucional.....	36
Conclusiones.....	54
Referencias	57
Anexos.....	60

Introducción

La presente investigación estriba en establecer la línea jurisprudencial del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional referente a la autonomía con que cuentan las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales para la adopción de los tributos, para así determinar si a estos les es dable imponer un gravamen, sin que previamente hubiere sido autorizado por la ley.

La autonomía de las entidades territoriales se encuentra constitucionalmente reconocida y expresada en el marco de la gestión de sus propios intereses, clasificándose en administrativa y fiscal. La primera, referente a la posibilidad de autogobernarse, es decir, de tener sus propias autoridades y, la segunda, relativa a administrar sus propios recursos, así como a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En ese sentido, el interés que conduce a realizar este trabajo, es analizar la noción del principio de autonomía referida a la posibilidad de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales para la adopción de tributos, en contraposición de la aplicación del principio de legalidad, para establecer la forma cómo este debe ser entendido, articulado y aplicado en nuestro ordenamiento jurídico, de modo tal que se permita evidenciar en qué momento las autoridades locales podrían estar extralimitándose de aquello que les es constitucional y legalmente permitido.

El método de investigación empleado fue el de investigación documental, conforme al cual se obtuvo la información requerida respecto de la autonomía de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales para la adopción de tributos, por parte del Consejo de Estado, en materia de legalidad de Acuerdos y Ordenanzas que regulaban la materia, así como de la corte Constitucional, en materia de Constitucionalidad de las normas que, a criterio de los demandantes, no autorizaban la adopción de un gravamen o no regulaban los elementos esenciales del mismo.

La razón que motiva el estudio del presente tema, encuentra su génesis en la necesidad de ostentar la forma como debe ser entendida la autonomía en materia de adopción de tributos, para así observar como las Asambleas y Concejos, deben actuar acorde con los postulados de ésta prerrogativa constitucional.

El plan de trabajo efectuado en la presente investigación, comprende el desarrollo de dos capítulos. El primero, se concretó en estudiar la forma del Estado colombiano, así como la explicación del principio de autonomía dentro de un Estado unitario, específicamente, en su acepción fiscal, del principio de legalidad, articulado con la autonomía de los entes territoriales y del principio de representación popular en materia tributaria, para derivar la observación de las competencias de las Corporaciones públicas para la determinación de los tributos territoriales. En el segundo, el examen se centró en la presentación de las líneas jurisprudenciales, del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, respecto de la autonomía territorial para la adopción de tributos.

En esa medida, en el primer capítulo se indica que Colombia es una República Unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, estudiando, primero, individualmente, cada uno de estos conceptos, y luego, articulándolos. Se destaca la importancia de la consecución de los recursos para el cumplimiento de los fines del Estado y se enaltece como una de las herramientas más importantes, los gravámenes. Así mismo, se depone acerca de las maneras como deben aplicarse los principios de autonomía y de legalidad en el Estado Unitario, y la manera como, a través de la representación popular, se legitima el actuar de los entes colegiados.

En el segundo capítulo, se concretan las posiciones de las Altas Corporaciones, Consejo de Estado y Corte Constitucional, referentes a la autonomía con que cuentan las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales para la adopción de los tributos, siendo imperante, en ambas Cortes, la tesis de que la autonomía no es ilimitada, sino que encuentra su límite en la Constitución y en la ley.

Capítulo I. El Estado colombiano en forma de república unitaria y garante de la autonomía de las entidades territoriales

La Constitución Nacional de 1886 concibió a Colombia como Republica Unitaria (Artículo 1, Constitución de Colombia, 1886), integrándose en estados (bajo la denominación de Departamentos) y territorios nacionales, siendo estos los componentes territoriales de la Republica de Colombia (Artículo 4, Constitución de Colombia, 1886), lo cual implicó disminución de la soberanía que gozaban los entes territoriales debido al modelo federal que regía en la época, situación que desencadenó en la consecuente disminución de la autonomía de éstas. Al respecto, (Estupiñan, 2010) afirma:

[Lo cierto es que 1] a Constitución Política de 1886 marcó el modelo territorial de Colombia para el siglo XX, “los departamentos continuaron en el desempeño de un papel integral de gobierno en sus territorios, mas no ya en calidad de entidades “soberanas”, que habían dejado de serlo, sino en representación y por delegación del gobierno nacional”. El papel del Departamento junto con el de su líder denominado gobernador, a lo largo del Siglo XX ratifica el espíritu centralista invocado por la constitución de 1886, bajo la máxima de “centralización política y descentralización administrativa” que sin duda se tradujo en el campo territorial en simple desconcentración administrativa. (p. 112 - 113)

Más adelante, con la Asamblea Nacional Constituyente de 1905 y 1908, se impulsó una reforma con tendencia hacia la centralización política, es decir que se produjo la pérdida de la capacidad de los departamentos para tomar decisiones en materia de inmigración, construcción de ferrocarriles e inversiones extranjeras, y la nacionalización de retas (sobre todo licores y degüello) con lo que los departamentos quedaron subordinados a las prioridades acordadas por el gobierno central. (Vélez, 1989, pág. 199).

Entre 1910 y 1913 tras la creación de Caldas, Valle del Cauca, Norte de Santander, Atlántico y Huila, y la expedición de la Ley 4 de 1913 (Código de Régimen Político y Municipal), se produce la consolidación de la organización departamental y los territorios nacionales, es decir, *espacios geográficos que no alcanzaban el desarrollo necesario para*

ser erigidos como departamentos y que quedaban como se dijo después muy enfáticamente, bajo la administración del gobierno. (Perdomo, 2001, pág. 46)

Con la Ley 14 de 1983, se aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales, modernizó y amplió las bases gravables de los tributos territoriales, generando así una mayor descentralización en materia fiscal, tal como sucedió con el Impuesto Predial, en donde el legislador otorgó la facultad a los concejos municipales de fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el cuatro (4) y doce (12) por mil, así mismo en el Impuesto de Industria y Comercio dispuso que la totalidad del incremento que se recaude se destinará a gastos de inversión, salvo que el Plan de Desarrollo Municipal le dé una destinación diferente, la Corte Constitucional señaló que dicha normatividad reconoce una autonomía fiscal, en tanto que la destinación legal no es imperativa. (C - 495, 1998).

La Constitución Política de 1991, en materia territorial, estableció un cambio radical y definitivo del modelo que estaba rigiendo por más de un siglo. En materia de organización territorial del Estado se produjeron modificaciones sustanciales de las entidades territoriales en su número se agregaron distintas clases de distritos, como también Entidades Territoriales Indígenas y se consagró la posibilidad de conformar regiones y provincias. Además, en la Constitución Política de 1991 se concibe a Colombia como un Estado Unitario, descentralizado y con autonomía de las entidades territoriales, los cuales nos permiten entender la organización territorial actual.

Ahora bien, encontrándonos en la regulación vigente, esto es, en lo establecido en la constitución de 1991, el Estado tiene múltiples obligaciones para con sus asociados que hacen necesario que éste provea de los ingresos con los que solventará los gastos para procurar el cumplimiento de deberes y la materialización de sus políticas públicas en los diferentes sectores, como salud, educación, deporte, seguridad entre otros, pero, además, cubrir los costos que implica la salvaguarda y garantía de los derechos otorgados a los ciudadanos en el mismo texto constitucional.

Consecuentemente, es necesario indicar que de conformidad con el artículo 95 Constitucional, es deber de las personas y ciudadanos contribuir con el financiamiento del gasto público y con las inversiones del Estado, en pro de garantizar sus fines y la satisfacción de las necesidades comunitarias.

Por ello, para la obtención de recursos, el Estado cuenta con una herramienta, entre otras tantas, de la que obtiene parte de la financiación para su funcionamiento, los tributos, cuya importancia ha sido de destacada connotación, de los que se ha determinado que con sus ingresos, en el caso colombiano, se financia el 54% de los gastos aprobados en la Ley de presupuestos de 2014 “[...]es decir, \$110 billones de un total de \$203... tal financiación tributaria implica que en nuestro país los ciudadanos le transfieren al Estado... una cuantía equivalente a 20% del Producto Interno Bruto(...) (Muñoz, 2015, pág. 23)

Pero con los tributos, no solamente se financia el gasto público, sino que también se interviene en la materialización de políticas económicas o sociales, siendo una de las herramientas con las que cuenta el Estado para la consecución de sus fines. Sobre el particular, (Piza, 2010) ha sostenido:

...Los tributos se dirigen a la financiación del gasto público, a cuyo servicio se establece el deber de contribuir, según señala el artículo 95 numeral 9 de la Constitución. Quiere decir con ello que el deber de todo ciudadano a contribuir se establece constitucionalmente al servicio de la financiación del gasto público. No obstante, dicha función es compatible con el reconocimiento de los denominados fines extrafiscales, pues los tributos pueden también ser empleados como instrumentos al servicio de políticas económicas o sociales, tendientes a mejorar la redistribución de la renta nacional en cumplimiento del principio de justicia fiscal o al servicio de otros propósitos extrafiscales, como la protección del medio ambiente, etc. Al efecto, recordaremos que la hacienda pública moderna cumple objetivos de política económica y social, así como fines de estabilización, sirviéndose también de la configuración de los tributos que pueden ser empleados en el cumplimiento de objetivos distintos al de la obtención de ingresos para la financiación del gasto... (p. 274)

Según (Ardila, 2017) en las políticas de gastos e ingresos, determinadas por hacienda pública, son definidas las finanzas públicas, junto con los objetivos del sector público partiendo de las inversiones, la gestión presupuestal de gastos y el sistema de ingresos, siendo de su resorte el entregar a la comunidad bienes colectivos, pero también la redistribución de los ingresos, la estabilidad y el desarrollo económico. Así, expresa en su trabajo que:

(...) La finalidad esencial es, aplicando la Ley de Wagner, propender por el equilibrio entre los gastos y los ingresos, debido a que el volumen del gasto público tiende a crecer permanentemente en los Estados. Las necesidades públicas son cubiertas a través del gasto, por tanto, se hacen necesarios los recursos para cubrir dichos gastos. No obstante, es necesario precisar que la política fiscal no debe ser analizada exclusivamente desde un punto de vista econométrico, por así decirlo, en el cual lo único relevante es la estabilidad macroeconómica, sino que dicha política debe obedecer a una combinación de las variables económicas con finalidades constitucionales mayores como la equidad social, la redistribución y la garantía efectiva de derechos. (...) (p. 90)

De lo anterior se extracta - y *enaltece* - la magnánima labor que cumplen los tributos en la economía de la Nación, de lo cual no es menos destacable lo acontecido en el funcionamiento de los entes territoriales, departamentos, municipios y distritos, quienes constitucionalmente tienen la potestad de adoptarlos. Para el desarrollo de la temática propuesta en el presente trabajo, referida a la forma como se articula y aplica la autonomía territorial en la imposición de tributos, debe explicarse primeramente cómo se desarrollan los principios de unidad y de autonomía, característicos del Estado Colombiano, en pro de determinar por qué dentro de nuestra forma de Estado estos conceptos no se excluyen, sino que se articulan dentro del organigrama de nuestro ordenamiento jurídico.

1.1 La autonomía de las Entidades Territoriales en un Estado Unitario

Concebida en la Constitución Política de 1991, la forma de Estado de la República de Colombia, que se encuentra dispuesta en su artículo primero, se forja como una **i) república unitaria, ii) descentralizada y iii) que cuenta con la autonomía de sus entidades territoriales.**

En desarrollo de la norma superior, la Corte Constitucional se encargó de definir estas tres acepciones de la estructura del Estado Colombiano; indicando que la primera implicaba la existencia de un solo legislador, a pesar del consenso en la necesidad de una división de

poderes; la segunda, la facultad de las entidades para auto-administrarse y, la tercera, la capacidad de gestión de los entes territoriales de sus propios asuntos (C - 1051, 2001).

Para el desarrollo del presente título, procederemos a estudiar la primera y la tercera de las anteriores acepciones observando, de manera primigenia, su definición y, luego, cómo, al ser conceptos aparentemente polares y excluyentes entre sí, particularmente articulados en estados Federales, se asocian y, en una unión dicotómica, se formulan como una manera de organización válida dentro del Estado Colombiano, máxime que es unitario, como lo establece la norma Superior.

El Estado simple o unitario se concibe como poseedor de un centro de impulsión política y, además, de una sola forma de organización de sus instituciones gubernamentales, en las que el poder recae directamente en cabeza de la persona jurídica denominada “Estado”. Igualmente, la característica primordial de esta forma del Estado corresponde a la concentración del poder, en la que todos los individuos deben obedecer su soberanía y determinarse por un solo régimen constitucional en el marco de un mismo ordenamiento jurídico (Badia, 1978).

Se destaca que en el Estado unitario descentralizado, existe una única y sola soberanía y que las competencias del Estado central y los entes territoriales, se rigen por el principio de exclusividad, que determina que “[L]a función asignada en un ente no puede ser ejercida por otro, sin perjuicio de la vigencia de los principios de coordinación y subsidiariedad, o de la eventualidad de las competencias concurrentes.” (Muñoz., 2007, pág. 40)

Por ello, en el Estado unitario observado individualmente y en pro de desarrollar el contexto de la organización del Estado Colombiano, la organización política deviene en única, como también es única su estructura de raigambre constitucional, contando además con la facultad de hacer vinculantes sus decisiones dentro de todo el territorio, a pesar de que, como se ha iterado, el poder no se encuentra concentrado en una sola institución sino en varias del nivel central.

Bajo dichas premisas, la jurisprudencia nacional ha referido que el principio de “Unidad” implica una organización bajo un solo núcleo de impulsión política, esto es, que la soberanía se ejerce directamente y de manera continua sobre todos los habitantes de un determinado territorio, de manera que el centro, es el encargado de ejercer los atributos y funciones del poder político en calidad de titular único, como persona jurídica de derecho

público suprema, de modo tal que “...*Todos los individuos convocados bajo la soberanía de éste obedecen a una misma autoridad nacional, viven bajo un mismo régimen constitucional y son regidos por unas mismas leyes...*” (C- 216 , 1994)

Así, se pone en evidencia como, en su esencia, el Estado unitario centraliza la actividad pública, lo cual puede denominarse como “*poder central*”, a través del cual se ejerce el monopolio en la creación normativa, válida y vinculante dentro de nuestro territorio, por parte del poder legislativo, el ejercicio administrativo, a través del presidente, sus Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos y judicial con su correspondiente desconcentración, pero ligado a la instrucción de la jurisprudencia de las Altas Cortes, quienes actúan como órganos de cierre en sus respectivas jurisdicciones. (Cock, 2008, pág. 46)¹

Por otro lado, el principio de Autonomía comporta para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo le conciernen a ellos, tal y como lo señala el artículo 287 Constitucional. Sin embargo, la gestión de sus propios intereses está supeditada a los límites que la Constitución y la ley le imponen, reconociendo así la existencia de un poder superior.

En lo que respecta al desarrollo de la noción de autonomía territorial, asociada a la idea de autonomía local, se ha indicado que su contenido solo puede ser comprendido en contexto y con contraste en el modelo de gobierno imperante, por lo que la autonomía de un ente u organización, de manera genérica, se ha definido como “...*la posibilidad de este darse sus propias normas, aspecto que ínsitamente involucra la facultad de designar a sus propias autoridades. Esta acepción es equivalente a su sentido etimológico que alude a la facultad de un ente de regirse mediante su propio fuero. (...)*”. (Sánchez, 2012, p. 100)

Ha dicho la Corte Constitucional que el principio de Autonomía se encuentra íntimamente relacionado con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios y que para ello, el artículo 287 de la Carta Política, señaló cuales eran los componentes de la autonomía desde la perspectiva de las garantías institucionales de las entidades territoriales, referidas entonces a: “*(i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de*

¹ “*En el Estado unitario centralizado toda la actividad pública emana del centro. Teóricamente un sólo centro de poder, el poder central, tiene el monopolio de la creación normativa cuya validez es general; así también del orden administrativo y de la jurisdicción.*”

ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales.” (C - 973, 2010).

Los mandatos superiores enuncian de manera expresa que el Estado Colombiano en su organización tiene forma de república unitaria, con descentralización en sus entidades territoriales, empero, asimismo se garantiza la autonomía de las entidades territoriales a través de la adopción de un modelo, de una forma de Estado que asume los principios intrínsecos de la Unidad y de la autonomía territorial.²

Bajo ese entendido, se ha indicado que el Estado Unitario y la Autonomía de los entes territoriales encuentran su punto de equilibrio a partir de los límites impuestos por preceptos constitucionales, en los que el principio de *autonomía* se ha desarrollado bajo los parámetros fijados por los mandatos superiores y por la ley, haciendo un reconocimiento de la potestad de carácter preferente que reviste al Estado Unitario, y el principio **unitario** se ciñe al respeto de *“un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.”* (C - 535, 1996).

Entonces, tanto la autonomía como la unidad deben ser entendidas como principios complementarios no excluyentes, en tanto que siempre debe cotejarse el primero con el poder legislativo emanado desde el centro, verificando el cumplimiento y cabal acatamiento de los derechos y principios rectores, así como las funciones institucionales estructuralmente reconocidas a las administraciones territoriales en la Constitución, confrontadas con el ejercicio de las funciones establecidas en cabeza del gobierno central y demás órganos del orden nacional. (Sánchez, 2012, págs. 21, 34, 143, 179)

En dicho contexto, debe evidenciarse la estructura fijada por la Constitución Política de 1991 en, donde se concibe la existencia de potestades confiadas única y exclusivamente al legislador, quien actúa como garante, permitiendo armonizar la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, en procura de una consonancia entre los principios de Unidad y Autonomía.

² Para ello mírese las providencias de la Corte Constitucional, Sentencias C-478 de 1992, C-517 de 1992, C-216 de 1994, C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 de 2001, C-1258 de 2001, C-832 de 2002, C-894 de 2003, C-931 de 2006, C-173 de 2009 y C-149 de 2010.

Ambientada de ese modo la dicotomía que entraña el actuar de las instituciones del nivel central y de los entes territoriales, se procederá a abordar la noción inmersa en el principio de autonomía dentro de nuestro ordenamiento jurídico, en lo que atañe a la creación o adopción de los tributos en el ámbito departamental, municipal y distrital.

1.1.1 Autonomía Fiscal como facultad creadora de tributos territoriales para la gestión de sus intereses y la competencia de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, como órganos colegiados para determinar los elementos esenciales del tributo. Como quedó visto, el ejercicio de la autonomía de los entes territoriales no es absoluto, pues se encuentra intrínsecamente relacionado con la unidad nacional, debiendo ejercer sus funciones fiscales a través de la imposición de tributos, conforme los parámetros establecidos en el artículo 287 de la Constitución Política³ y, como no, con sujeción a los postulados de la misma Constitución y de la Ley.

Respecto del desarrollo del mencionado artículo - 287 -, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en establecer que tales derechos adjudicados a las entidades territoriales son exigibles, inclusive, judicialmente a través, entre otros mecanismos, de la acción pública de inconstitucionalidad, ya que los mismos conforman lo que equivaldría al *núcleo esencial* de la autonomía de los entes territoriales. En lo referente a este tópico, la Corte señaló que el núcleo esencial de la autonomía se encontraba compuesto por los elementos indispensables a la propia configuración del concepto y por los poderes de acción de los que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses, y, asimismo, de la inviolabilidad de las facultades de las entidades territoriales de autogobernarse con sus propias autoridades (C - 035 , 2016).

En consonancia con lo descrito, la misma Corporación resaltó que no era suficiente con que se alegara un interés nacional para que, a través de un normado, se limitara el ejercicio de las competencias de las entidades territoriales, expresado además que de

³ “**ARTICULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y **establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**
4. Participar en las rentas nacionales.” (Se Destaca)

suscitarse un conflicto entre dichos principios la administración, el legislador y finalmente, el Juez Constitucional tienen el deber de “...evaluar si dicha limitación, que tiene como fundamento el principio de organización unitaria del Estado –artículo 1º de la Constitución-, resulta excesiva respecto del otro principio constitucional que se está limitando, es decir, del principio de autonomía territorial.”, de lo cual concluyó que en efecto, las limitaciones a la autonomía territorial son aceptables y conformes a los mandatos superiores, cuando se pueda evidenciar que estas son en efecto razonables y proporcionales frente a la situación que se afronta (C-123, 2014).

En esos términos, los entes territoriales cuentan con la capacidad de autodeterminarse en pro de la consecución de su identidad, sin que se desconozca que, por el simple hecho de contar con esta facultad, algunas actuaciones no puedan ser aun gestadas y ejecutadas desde el nivel central en el ámbito de su territorio.

En complemento del normado en cita, es necesario enunciar los límites a la autonomía referidos en el artículo 288 superior, que dispone: “*las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*”.

La Corte Constitucional, puso de manifiesto que el principio de autonomía “*se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto*”, puntualizando que lo que le está vedado al Congreso, respecto del actuar de los entes territoriales, es atar completamente su proceder a las decisiones que se tomen desde el nivel central (C - 149, 2010).⁴

Luego, en los términos anotados, el concepto de autonomía, visto desde el punto de vista de las relaciones centro-territorio, se debe entender como incluido dentro de la acepción de Estado unitario, siendo de competencia del centro, a través de la ley, el determinar y velar los intereses nacionales, con obvias repercusiones en el ámbito territorial a través de su intervención, eso sí, mientras no soslaye la competencia exclusiva de dichos entes.

⁴ En la misma providencia especificó: “...Dentro de esa línea jurisprudencial se ha fijado el criterio conforme al cual las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales en materias en las cuales exista concurrencia de competencias de entidades de distinto orden, deben estar justificadas en la existencia de un interés superior, y que la sola invocación del carácter unitario del Estado no justifica que se le otorgue a una autoridad nacional, el conocimiento de uno de tales asuntos en ámbitos que no trasciendan el contexto local o regional, según sea el caso. Para la Corte, ello equivale a decir que las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas...”

Uno de los inconvenientes principales suscitados para las entidades territoriales, se encuentra la indefinición de la autonomía otorgada por el Constituyente primario, en el entendido que, ninguna ley podía solucionar los problemas de descentralización sin efectuar una contundente reforma política, estableciendo que los gobiernos subnacionales deben procurar un empoderamiento de la gestión de sus intereses. (Becerra, 2010, págs. 151, 152)⁵

Asimismo, Maldonado Copello, en el título “*Alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales*”, del libro “*El Principio Constitucional de Autonomía Territorial*”, concluyó que constitucionalmente no se había realizado una distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales, dificultando aún más el resorte de las competencias de cada una⁶.

Ahora, definida la articulación del principio de autonomía de manera genérica, es necesario volver sobre el contenido del artículo 287 citado *ut supra* en el que se enuncia como uno de los derechos de los entes territoriales el de “...*Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones...*”, siendo

⁵ Hernández Becerra, Augusto, “*Autonomía territorial y derecho a gobernarse por autoridades propias*” - “Principio Constitucional de autonomía territorial” – 2010:

“(…)”

Las dificultades que en Colombia enfrenta el proceso de la descentralización, entre ellas, la indefinición del tipo de autonomía posible y deseable de las entidades territoriales, participan de los problemas generales del país; no se trata simplemente de una cuestión de arreglo institucional y de diseño de esquemas para financiar el funcionamiento y la gestión en los gobiernos subnacionales, que se irán resolviendo con mejores leyes. Por esto, ninguna ley orgánica de ordenamiento territorial resolverá los problemas de la descentralización, a menos que traiga consigo un fuerte componente de reforma política en el ámbito territorial.

Aún subyacen problemas no resueltos de cultura alrededor de lo público de gestión premoderna de la política. La suerte de la descentralización está atada a la voluntad de la ciudadanía para defenderla, directamente y por medio de sus legítimos representantes, y a la determinación del Estado para convertirla verdaderamente en una política pública. Sin embargo, es necesario mejorar las condiciones sociales y políticas que propicien esta nueva alianza entre ciudadanos, políticos y administración, y es allí donde deberán concentrarse los mayores esfuerzos.

“(…)”

⁶ Maldonado Copello, Alberto, “*Alcance de la autonomía territorial en materia de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales*” - “Principio Constitucional de autonomía territorial” – 2010, Pág. 160:

“(…)”

La revisión de la Constitución muestra entonces que no se realizó una “distribución de competencias” entre la nación y las entidades territoriales, aunque se establecieron algunos asuntos de interés territorial, algunos por la vía de las funciones de las autoridades de las entidades territoriales, entre las cuales se destacan las funciones del departamento en materia de coordinación, las funciones de gobernadores y alcaldes en materia de coordinación, las funciones de gobernadores y alcaldes en materia de conservación del orden público, y las funciones reglamentarias en algunas materias, especialmente en lo relativo a usos del suelo en el caso de los municipios.

“(…)”

pertinente, dado el objeto de estudio del presente trabajo, entrar a determinar la incidencia del tantas veces aludido principio de autonomía en la facultad creadora de tributos de los entes territoriales, derivada de la autonomía fiscal.

Como anteriormente se indicó, la autonomía de la gestión de las entidades territoriales deben restringirse a lo señalado en la Constitución y la ley, en ese sentido, en el artículo 150 Superior⁷ el constituyente primario incluyó la determinación del poder tributario originario, refiriendo de manera expresa que correspondía al congreso hacer las leyes y, en ejercicio de dicha función, legislar acerca de la creación de contribuciones fiscales, entendiéndose por tal, la inclusión en nuestro ordenamiento jurídico, con observancia de la constitución y la ley, de nuevos tributos.

Bajo las acepciones de dicho normado es claro que la creación de los tributos, constitucionalmente, es función del Congreso de la República en ejercicio del poder tributario originario, pues es el legislativo quien, prevalido de las funciones constitucionales referidas, puede proceder a legislar sobre nuevos tributos, tales como impuestos, tasas y contribuciones.

Pero no es menos cierto que la Carta Política también ha otorgado a los entes colegiados de origen territorial, la facultad de establecer los tributos que devienen en indispensables para cumplir sus cometidos, de la manera en que se manifiesta en el artículo 287 *ibídem*⁸.

Entonces, de la lectura de las normas indicadas, puede entenderse que, en principio, tanto el Congreso como las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales cuentan con la facultad Constitucional de establecer, en sus respectivos ámbitos, algunos tributos, conclusión que también puede verse reflejada y complementada y artículo 338 *Ejusdem*⁹.

⁷ "Artículo 150: Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas las siguientes funciones:

(...)

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley..."

⁸ "Artículo 287: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones..."

⁹ "Artículo 338: En tiempos de paz, solamente el Congreso, la Asamblea Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen las tarifas y las contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los servicios que les presten o participación en los beneficios que le proporcionen; pero el sistema y método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer s reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

La Constitución otorga al Congreso la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, siendo que en aplicación del artículo 338 mencionado, confrontado con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a sus autoridades, las asambleas departamentales, y los concejos distritales y municipales disponen de competencias para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización y para establecer las condiciones en las que operará el respectivo tributo en cada circunscripción territorial (Muñoz, 2015).

Específicamente, encontramos que asambleas departamentales tienen regulación constitucional¹⁰, la cual refiere que es de su cargo a través de ordenanzas, decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales, y también los concejos municipales, a quienes se le ha extendido la misma facultad tributaria para votar los tributos y gastos locales.¹¹

Sin embargo, como ha quedado definido, no es igual la facultad tributaria del Congreso que la de las Asambleas y Concejos, por cuanto la de la primera, se itera, es originaria y determinada por el mandato expreso de la constitución y la de los entes territoriales a través de sus órganos colegiados, en los términos referenciados en el citado artículo 287, es derivada, por cuanto se establece una importante restricción a la autonomía, la preexistencia de una ley creadora de tributos.

Dicha postura ha sido debidamente asumida por el máximo órgano de cierre de la Jurisdicción Contenciosa¹², quien ha puesto de presente que las Asambleas Departamentales

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo."

¹⁰ "Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

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

(...)"

¹¹ "Artículo 313: Corresponde a los Concejos:

(...)

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

¹² Sentencia de 15 de octubre de 1999, C.P. Julio E. Correa Restrepo, Exp. 9456: "...en virtud del denominado principio de "predeterminación", el señalamiento de los elementos objetivos de la obligación tributaria debe hacerse exclusivamente por parte de los organismos de representación popular, en la forma consagrada en el artículo 338 de la Constitución, que asignó de manera excluyente y directa a la ley, la ordenanza o el acuerdo la definición y regulación de los elementos estructurales de la obligación impositiva, al conferirles la función

y los Concejos Municipales poseen la facultad de fijar de manera directa los elementos constitutivos del tributo a establecer dentro del ámbito territorial siempre y cuando estos hubieren sido creados o autorizados por el Congreso, haciendo hincapié en que la autonomía tributaria de estos entes encuentra sus limitantes en la intervención del legislador, determinándose la tesis de que dicha facultad es derivada de la originaria del Congreso de la República, pues la predeterminación del tributo en la norma que lo autoriza es requisito *sine qua non* para el establecimiento de los tributos territoriales.

Luego del análisis precedente, es de reiterar que la creación de tributos nuevos es función originaria atribuida por la Constitución Política al Congreso y, tomando como punto de partida la creación del tributo a través de una norma expedida por el dicho cuerpo legislativo, se puede autorizar su determinación en los diferentes ámbitos territoriales previa delimitación del hecho gravado, ello, como quedó visto, para que con su adopción puedan cumplir con su fin, determinando, los demás elementos de la obligación tributaria.

Por ello, la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de legalidad tributaria es entendido en el contexto de un Estado unitario, como *“la prohibición de que las entidades territoriales establezcan contribuciones en contravención a lo dispuesto en la Constitución y la ley.”* (C - 714, 2009)

1.2 El principio de legalidad tributaria en un Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales

El principio de legalidad tributaria está ampliamente reconocido por ser una de las bases del estado democrático, el cual se concibe desde la Carta Magna de 1215, basado en el axioma *“no taxation without representation”*¹³, siendo lo que se persigue con este principio,

indelegable de señalar “directamente” en sus actos: los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

De manera que creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento de que ésta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular, efectuar las previsiones sobre el particular.

Sin embargo, esta facultad no significa que una entidad territorial contemple como hecho generador del tributo uno diferente al que la ley de autorizaciones haya definido, pues violaría el principio de legalidad a que se ha hecho referencia...”

¹³ No tributación sin representación [Traducción de los autores]

la inclusión de la representación popular como garantía política, toda vez que implica que sólo los organismos de representación popular tienen las facultades para la imposición de tributos como limitación a los abusos de los gobernantes, garantizando así una seguridad jurídica entre los asociados. (C - 891, 2012)

En ese sentido y como antes se señaló, el artículo 150 numeral 12 de la Carta Política advierte que al legislador, a través de leyes, le corresponde “*Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley*”. A su vez, el artículo 338 Constitucional señala que tanto “*el Congreso, como las asambleas departamentales y los consejos distritales y municipales, en tiempos de paz podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales*” y que por medio de leyes, ordenanzas y acuerdos se fijen los elementos estructurales del tributo (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa).

Entonces, queda claro la necesidad de la preexistencia de una ley para que las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, para cumplir con su papel de legisladores derivados, al tenor de lo establecido en el plurimencionado artículo 287 Superior, adopten dentro de su jurisdicción los tributos que consideren necesarios para gestionar sus propios intereses, en virtud de lo señalado en el artículo 337 de la Constitución Política.

Frente a la adopción de los tributos y la determinación de los elementos que lo constituyen, es claro que, en punto a los de carácter nacional, el Legislador tiene que establecerlos de una forma clara e inequívoca, no obstante cuando se refiere a los tributos de carácter territorial, se ha señalado que no opera la misma exigencia, toda vez que jurisprudencialmente la Corte Constitucional ha fijado una serie de reglas derivadas del principio de legalidad¹⁴.

¹⁴ “(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.” (C - 121, 2006).

Entonces, de conformidad con lo antes descrito, el principio de legalidad tributaria abarca tres aspectos, el primero la *representación popular*, el cual de conformidad con la Constitución radica en el en cabeza legislador, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, el segundo la *predeterminación de los tributos*, es decir que debe señalarse en forma mínima los elementos de la obligación tributaria y, por último la *autorización a las entidades territoriales el establecimiento de tributos dentro de su jurisdicción* en los límites establecidos en la Constitución y la ley, es decir, que tanto los departamentos como los municipios a través de sus corporaciones públicas se encuentran facultadas para establecer contribuciones, bajo el respeto del ordenamiento jurídico, toda vez que Colombia es concebida como República Unitaria y las entidades no gozan de soberanía fiscal (C - 987, 1999).

Ahora bien, dentro de los derechos otorgados a las entidades territoriales en el artículo 287 de la Constitución Política, se concibe para las entidades territoriales el establecimiento de tributos para el cumplimiento de sus funciones en pro de la gestión de su intereses, lo cual significa el reconocimiento de una autonomía fiscal para los departamentos y municipios, la cual se basa en procurar sus propios recursos a través de los tributos territoriales.

Es así como la articulación del principio de legalidad y el principio de autonomía, radica en que la ley autoriza o crea los tributos para las entidades territoriales, quienes a su vez gozan de autonomía para adoptarlos en su jurisdicción o inaplicarlos, con el fin de materializar su destinación, disposición, e inversión en el marco de la Constitución y la ley (C - 495, 1998).

1.2.1 La predeterminación de los tributos y el principio de representación popular en materia tributaria. El artículo 3 Superior¹⁵, enuncia al pueblo Colombiano como soberano y génesis de todo el poder público, el cual puede ejercer directamente o a través de sus representantes, observando los límites que le imponen la Constitución y la Ley. A su vez, los artículos 114 y 150 *ibídem*, facultan al Congreso de la Republica para hacer las leyes, y, en lo que atañe a los tributos, los numerales 11 y 12 de este último normado, disponen:

¹⁵ “Artículo 3o. La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.”

Art. 150. Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las Siguietes funciones:

(...)

11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la Ley.

(...)

Como quedó visto, el Congreso de la República tiene la facultad de establecer e imponer tributos en función de la potestad legislativa ordinaria que le asiste. Esta potestad, denominada poder de imposición (Corte Constitucional, Sentencias C-597 de 2000 y 1383 de 2000), también se encuentra en cabeza de algunas corporaciones políticas y administrativas a nivel territorial, como es el caso de los concejos municipales y distritales y las asambleas departamentales, en los términos de la Constitución y la Ley¹⁶.

Así, para entender la génesis del principio democrático o de representación popular, es de destacar que fue el constituyente originario quien, prevalido de sus amplias facultades, dotó a los cuerpos colegiados y de elección y representación popular referidos en precedencia, la potestad de establecer tributos, la cual se encuentra sometida a los presupuestos propios del principio de legalidad tributaria¹⁷ y en contraposición, el de autonomía, dentro del cual se ubica también los principios de i) representación popular para establecimiento de las tasas, impuestos y contribuciones, y ii) el de predeterminación del tributo, para lo cual la Corte Constitucional determinó:

*5- En anteriores oportunidades, esta Corporación ha precisado el alcance del principio de legalidad tributaria, y ha señalado que éste comprende al menos tres aspectos¹. De un lado, este principio incorpora lo que la doctrina ha denominado **el principio de representación popular en materia tributaria**, según el cual **no puede haber impuesto sin representación de los eventuales afectados**. Por ello la Constitución autoriza únicamente a las corporaciones de representación pluralista -como el Congreso, las asambleas y los concejos- a imponer las contribuciones fiscales y parafiscales (CP art. 338). De otro*

¹⁶ Constitución Política de Colombia, artículos 150 numeral 12 y 338

¹⁷ Sentencias C-209 de 1993, C-537 de 1995, C-220 de 1996 y C-583 de 1996

lado, la Carta consagra el principio de la predeterminación de los tributos, ya que fija los elementos mínimos que debe contener el acto jurídico que impone la contribución para poder ser válido, puesto que ordena que tal acto debe señalar los sujetos activo y pasivo de la obligación tributaria, así como los hechos, las bases gravables y las tarifas (CP art. 338). Y, finalmente, la Constitución autoriza a las entidades territoriales a establecer tributos y contribuciones, pero de conformidad con la Constitución y la ley. Esto muestra entonces que las entidades territoriales, dentro de su autonomía, pueden establecer contribuciones pero siempre y cuando respeten los marcos establecidos por la ley, puesto que Colombia es un país unitario, y por ende los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal (CP arts 287 y 338).” (C - 987, 1999)

Fue el artículo 338 Constitucional, articulado con los precitados normados, el encargado de establecer el “*principio de representación popular*” en materia tributaria, conforme el cual se elucubra el juicio de que solamente las corporaciones de elección popular; el congreso de la república; los consejos municipales y distritales; las asambleas departamentales, están autorizadas, en tiempo de paz, para imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

Luego entonces, el principio de representación popular, junto con el de legalidad, tienen 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."* (C - 084, 1995).

Con fundamento en lo descrito, es posible concluir que la posibilidad de determinar y establecer tributos, incluye la participación del congreso, concejos y asambleas para el señalamiento de los mismos y para la predeterminación de sus elementos esenciales. Así también lo considera el Consejo de Estado, que indicó que “*(...) La representación popular implica que no puede haber impuesto sin representación y por ello la Constitución autoriza únicamente al Congreso, Asambleas y Concejos para establecer impuestos, contribuciones fiscales y parafiscales dentro de los marcos establecidos en el artículo 338 de la Constitución Política...*” (RI 16850, 2008).

Para una mejor comprensión de la manera cómo funcionan los referidos poderes tributarios originario y derivado emanados de la función constitucional de crear y establecer los tributos, nos referiremos a la Ley 1801 del 29 de julio de 2016, contentiva del nuevo Código Nacional de Policía, en cuyo artículo 133 se crearon las "*Tasas del registro de caninos potencialmente peligrosos*", que aún no ha sido adoptado en la mayoría de entes territoriales, enunciado normativo en el que se dispuso:

Artículo 133: Tasas de registro de caninos potencialmente peligrosos. Autorízase a los municipios para definir las tasas que se cobrarán a los propietarios por el registro en el censo de caninos potencialmente peligrosos, la expedición del permiso correspondiente, así como las condiciones por las cuales se suspenda o cancele el permiso para poseer ejemplares caninos potencialmente peligrosos.

La Corte Constitucional sostuvo que existen algunos elementos *de la obligación tributaria que deben ser fijados directamente por la ley, las ordenanzas y los acuerdos, específicamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables, y las tarifas, en el entendido que solo estos cuerpos normativos pueden fijar los elementos esenciales del tributo, y que deben hacerlo en términos claros y ciertos*" (C - 714, 2009).

Luego, en un pronunciamiento posterior, estableció, Al ocuparse de la tensión entre los principios, unitario y de autonomía territorial, las siguientes sub-reglas¹⁸:

- Si bien los entes territoriales cuentan con derechos análogos a los de la propiedad privada en relación con sus recursos endógenos, carecen de soberanía fiscal.
- Para que las Asambleas y Consejos puedan regular sus fuentes endógenas, debe existir una ley previa que los faculte para adoptar la imposición del tributo territorial correspondiente, y determine los lineamientos generales que deben tener en cuenta dichos órganos de representación para la determinación de los elementos esenciales y específicos del mismo.
- Existe una limitación constitucional a la actividad del legislador frente a la regulación de los impuestos de las Asambleas y Consejos, que se concentra en las prohibiciones de "*regular aspectos particulares del tributo y, específicamente su*

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-903 de 2011, reiterados en la Sentencia C-155 de 2016

administración y recaudo; y “disponer sobre su destinación, salvo en el caso previsto en el artículo 362 C.P.”

Como puede verse, es el congreso de la República quien, en uso de sus potestades constitucionales originarias, crea las *"tasas de registro de caninos potencialmente peligrosos"*, normado mediante el cual determina claramente el hecho generador de la tasa, que corresponde a lo que se cobrará por el registro de caninos potencialmente peligrosos y por la expedición del permiso correspondiente. Luego entonces, en la norma creadora se ha establecido el primer elemento del Tributo:

- El hecho generador: El registro de los caninos potencialmente peligrosos y la obtención del permiso correspondiente. Aunque con la implementación del hecho generador hubiere bastado para que los Concejos municipales establecieran la tasa, el legislador fue un poco más allá esta vez, pues determinó también un elemento adicional, el sujeto pasivo, en el entendido que pone de manifiesto que dicha tasa debe ser asumida por los *propietarios* de perros potencialmente peligrosos que realicen el registro, indicando además, en un artículo precedente, cuáles son las razas consideradas como peligrosas¹⁹.
- El Sujeto pasivo: integrados en esta ocasión por los propietarios de perros potencialmente peligrosos, conforme al artículo en cita, eso sí, partiendo de la premisa de que el registro de esta clase de caninos es obligatorio so pena de incurrir contravención, cuyo incumplimiento deviene en la imposición de una multa.

No así, la determinación de los demás elementos, sujeto activo, base gravable y tarifa, serían establecidos por el Concejo correspondiente, en ejercicio de su facultad derivada de determinación del Tributo, sin embargo, debe ceñir su actuar a instituir, tal y como lo expresa la norma, como hecho generador, el hecho del registro de los caninos potencialmente

¹⁹ "Artículo 126: Ejemplares caninos potencialmente peligrosos: Se consideran ejemplares caninos potencialmente peligrosos aquellos que presenten una o más de las siguientes características:

1. Caninos que han tenido episodios de agresiones a personas; o le hayan causado la muerte a otros perros.
2. Caninos que han sido adiestrados para el ataque y la defensa.
3. Caninos que pertenecen a una de las siguientes razas o a sus cruces o híbridos: American Staffordshire Terrier, Bullmastiff, Dóberman, Dogo Argentino, Dogo de Burdeos, Fila Brasileiro, Mastín Napolitano, Bull Terrier, Pit Bull Terrier, American Pit Bull Terrier, de presa canario, Rottweiler, Staffordshire Terrier, Tosa Japonés y aquellas nuevas razas o mezclas de razas que el Gobierno Nacional determine."

peligrosos y de la obtención del permiso correspondiente, y como sujeto pasivo, los propietarios de dichos perros.

De modo tal que, dentro de dichos parámetros, no podrá cobrar tasas por una situación de hecho distinta a la realización del registro y a la obtención del permiso, pues ello derivaría en la ilegalidad del acuerdo; igualmente, no podrá gravarse ni la tenencia ni la posesión del espécimen canino.

De esa manera, claramente se materializa el principio de representación popular de los tributos, lo cual garantiza que sea el mismo pueblo quien, a través de sus representantes, fije las tasas, impuestos o contribuciones que deberán ser sufragados por los sujetos pasivos de los mismos, siendo del caso acatar, debido al origen de la imposición, la obligación tributaria.

1.2.2 Las corporaciones Públicas como instrumento para la determinación de los tributos territoriales. Como antes se señaló, el artículo 338 Constitucional expresa que al igual que el legislador, las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, en tiempos de paz, podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales, previo a la preexistencia de una norma que lo autorice, como se ha desarrollado anteriormente, esto es, que de conformidad con el principio de representación popular en materia tributaria, para las entidades territoriales, solo dichos órganos corporativos podrían adoptar los impuestos y a su vez regular los elementos constitutivos del tributo que el legislador no ha incorporado. Igualmente, no debe dejarse a un lado lo prescrito en los en los artículos 300 – 4 y 313 -4 de la Constitución Nacional, donde les otorga competencias a las corporaciones públicas de carácter territorial para de conformidad con la Constitución y la ley adopten los tributos para el cumplimiento de sus respectivas funciones, al respecto, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“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.); (art. 317 C.P.).” (C - 183, 2003)

A su vez, se hace necesario recapitular que el Congreso de la República, como legislador, tiene bajo su égida, la competencia de crear tributos, no obstante, cuando estos son de carácter territorial, la ley autoriza que los respectivos órganos de representación popular territorial puedan desarrollar algunos de los elementos objetivos del tributo que se creó, significando ello que su establecimiento no es de facultad exclusiva del legislador, como quiera que artículo 338 de la Constitución, también refiere que puede hacerse a través las ordenanzas y los acuerdos, pero, se destaca, no lo que sea de su esencia²⁰.

Frente a este análisis no debe dejarse a un lado lo que se ha señalado anteriormente, es decir, lo dispuesto en el artículo 287 de la Constitución, en el sentido que, las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, los cuales se encuentran limitado por la Constitución y la ley, entonces, cuando se trata de fijar los límites de las competencias otorgadas a las corporaciones públicas territoriales para la adopción de tributos, se encontrarían bajo el mismo limitante, dicho de otro modo, al pretender adoptar las corporaciones públicas los tributos autorizados por el Legislador, no podrían excederse de lo señalado en la ley creadora del tributo y de lo preceptuado en la Constitución Política.

²⁰ Cfr. C-004/93, C-084/95, C-987/99

Capítulo II. La evolución jurisprudencial sobre la potestad creadora de tributos por parte de las asambleas departamentales y concejos municipales

2.1 Potestad creadora de tributos por parte de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales desde la jurisprudencia

En el ámbito judicial, ha sido extenso el tratamiento que se ha dado al tema de la potestad creadora de tributos en el orden territorial. Tanto la Corte Constitucional, a través de sus sentencias de constitucionalidad, como el Consejo de Estado, efectuando el análisis de los casos en concreto planteados mediante la interposición del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, han elaborado extensos estudios acerca de la articulación de los principios de autonomía y de legalidad en la adopción de los tributos por parte de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

Es por ello que, como parte del presente estudio, se efectuará el análisis, dinámico y estático de la jurisprudencia de los órganos de cierre – constitucional y contencioso – del ordenamiento jurídico colombiano para así evidenciar si la postura de sus providencias ha sido pacífica, o si, por el contrario, se han dado respuestas polares a situaciones jurídicas determinadas al momento de decidir sobre el alcance del poder tributario de los entes territoriales.

2.1.1 Evolución jurisprudencial sobre la potestad de creación de tributos por parte de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales por parte del Consejo de Estado. En el presente título, se enseñará la línea jurisprudencial del Consejo de Estado que ha marcado la evolución del precedente de la Alta Corte en lo relacionado con la forma como se debe entender la autonomía, en la adopción de tributos por parte de Asambleas Departamentales y Concejos Municipales.

En esa medida, se podrá evidenciar como ha sido uniforme la posición referente a que la autonomía con que gozan estas Corporaciones se encuentra limitada, por cuanto no les es posible regular todos los elementos del tributo, en tanto que se deja la materia de su esencia, a la misma Ley.

Ninguno de los fallos que más adelante se estudiarán, aceptan que Asambleas y Concejos tengan la potestad de crear, desde cero, un tributo, ni de regular todos sus elementos, en tanto que refieren de manera reiterada, que su actuar en la adopción de estos, se encuentra supeditado a la preexistencia de una Ley que contenga, se itera, al menos, los elementos esenciales de los mismos.

Se evidenciará como en el año 1994, la tesis imperante correspondía a la ausencia, casi total, de la autonomía en la adopción de tributos (Exp. 5792), y como en el año 2016 (Exp. 20373) la Corporación inclinó su posición hacia la autonomía de los entes en esta tarea, aseverando que los entes colegiados podían determinar todos los elementos del tributo, para que posteriormente, en el año 2017 (Exp. 20500/2017), volviera sobre los postulados imperantes, que había venido manejando, haciendo más fuerte la posición respecto de la cual se otorga mayor relevancia a la tesis de la preexistencia de autorización legal y a la autonomía atada a los postulados de la constitución y la ley.

En uno de los primeros pronunciamientos sobre la materia que pudieron ser identificados, el H. Consejo de Estado, mediante sentencia del 30 de enero de 1998, dictada dentro del proceso radicado en la Corporación bajo el Número interno 8659, en el que era demandante el señor Mario Hoyos Guzmán y demandado el Municipio de Anserma - Caldas, cuyo ponente fue el Consejero DELIO GÓMEZ LEYVA, discutió, en la acción de simple nulidad, la nulidad plena de los artículos 164 y 167 y parcial del artículo 165 del Acuerdo No. 037 de 1992²¹, por medio del cual se expidió el Estatuto Tributario en la jurisdicción del mencionado ente, y sus normas concordantes y complementarias.

²¹ “Artículo 164 del Acuerdo No. 037 de 1992.- BASE GRAVABLE. Se establece mediante el valor en pesos asignado a cada unidad de juegos permitidos, en la jurisdicción del municipio.”

“Artículo 165 del Acuerdo No. 037 de 1992.- TARIFAS. El gravamen a los juegos permitidos que funcionen en establecimientos ubicados dentro de la jurisdicción municipal, se gravará independientemente del negocio donde funcionen y de acuerdo con las siguientes tarifas mensuales:

(...)”

Juegos de pensar y bingos \$ 5.000.”

“Artículo 167 del Acuerdo No. 037 de 1992.- JUEGOS DE AZAR. Los juegos de azar se encuentran prohibidos en la jurisdicción del municipio, su operación solo es permitida dentro de los parámetros legales y regidos tributariamente en la forma que se establece en el presente Estatuto.”

“Artículo 4 del Acuerdo No 44 de 1993.- El artículo 167 del Acuerdo Nro 037 de 1992 (Dic. 30) quedará así: *Juegos de Suerte y Azar: Los juegos de suerte y Azar, cuyo monopolio rentístico los destina la Constitución Nacional en su artículo 336 “Exclusivamente a los servicios de salud” y de conformidad con la ley 10 de 1990, los controla y explota la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud “ECOSALUD”, se permitirá su funcionamiento en jurisdicción del Municipio de Anserma, estarán clasificados como actividad de Servicio Recreacional y se les liquidará el impuesto de Industria con la siguiente tarifa mensual:*

Los normados respecto de los cuales se deprecaba nulidad contemplaban la “base gravable”, desarrollaban el concepto de “juegos de azar” e imponían las “tarifas”, respectivamente, de los “impuestos de los juegos permitidos” dentro de la territorialidad. Igualmente fueron demandados los siguientes artículos: i) cuarto del Acuerdo No. 44 de 1993, modificadorio del 167 antes mencionado, que redefinió la acepción de “juegos de suerte y azar” incluyendo dentro de estos el “Bingo Electrónico o Electromecánico”, haciéndolo objeto del impuesto de industria y comercio, el cual sería liquidado con la tarifa mensual de cien salarios diarios mínimos legales, y ii) segundo del Acuerdo No. 008 de 1994, modificadorio del artículo cuarto referido, que expresaba que la liquidación del mencionado impuesto se haría con la tarifa mensual de setenta salarios diarios mínimos legales.

El actor motivó su libelo, principalmente, en el supuesto de que el cobro de los impuestos en los juegos permitidos ya estaba regulado en el artículo 7 de la Ley 12 de 1932, reglamentado por la Ley 69 de 1946 y subrogado por el Decreto 1333 de 1986, normado que establecía una tarifa del 10% sobre el valor de cada boleta o tiquete de apuesta en toda clase de juegos permitidos, lo cual no había sido reproducido por el ente colegiado territorial.

Para abordar la situación jurídica planteada, la alta corporación circunscribió el problema jurídico a resolver si “¿El municipio de Anserma, al fijar la tarifa del impuesto sobre el juego de bingo, en la forma de que dan cuenta los distintos actos acusados, actuó dentro de los límites de su competencia normativa?”, y para dictar la decisión se remitió al contenido del artículo 338 de la Constitución Política, articulado con el 150 numeral 12, 287 numeral 3, 300 numeral 4 y 313 numeral 4, concluyendo que el establecimiento de un tributo en el ámbito de una jurisdicción territorial, tiene como limitante la ley de creación o la previa autorización legal en donde se fijen las condiciones de los tributos.

Bajo dichas premisas, indicó que la Ley 14 de 1983 había fijado los parámetros dentro de los cuales los Concejos podían determinar las tarifas del impuesto de industria y comercio en su jurisdicción territorial, por lo que en relación con el juego del bingo electrónico y

*Bingo Electrónico o Electromecánico: Cien (100) salarios diarios mínimos legales.
(...)”*

“Artículo 2° del Acuerdo No 008 de 1994, “Por medio del cual se modifican unos artículos de los Acuerdos 037 de 1992 (Estatuto Tributario) y 44 de 1993”: Modifíquese el artículo cuarto del Acuerdo 044 de 1993 en cuanto a la liquidación del impuesto de industria y comercio a los juegos de suerte y azar que a continuación se relaciona, cuyas tarifas mensuales será la siguiente:

Bingo Electrónico o Electromecánico. Setenta (70) salarios diarios mínimos legales.”

electromecánico, se debían supeditar a los lineamientos impuestos para las actividades en servicio.

Así, al haber fijado la liquidación dicho impuesto en salarios diarios mínimos legales, pasó por encima de los parámetros que, por su potestad tributaria derivada, debía acatar, razón por la cual procedió la Corporación a confirmar la sentencia mediante la cual se había accedido a las pretensiones de la demanda.

Como parte de las razones de la decisión, en este fallo se hizo alusión a que en oportunidades precedentes, el máximo órgano de cierre de la jurisdicción ya había determinado que *“si la ley autoriza a los concejos municipales para crear un determinado impuesto, puede dicho órgano administrativo crearlo, pero dentro de los límites previamente señalados por el legislador”*, posición que había sido reiterada de la Sentencia del 16 de octubre de 1996, Expediente AI-07 (Actor: Francisco Arístides Noguera Rocha).

Asimismo, amplió que, en lo que atañe a la facultad impositiva de los concejos municipales, la Sección Cuarta, en sentencia del 28 de noviembre de 1994, Expediente No. 5792, había concluido que los entes territoriales no contaban con soberanía tributaria para crear impuestos, tasas ni contribuciones, al determinar que dicha facultad se encontraba subordinada a lo que se estableciera en la Constitución y en la Ley.

También se sostuvo que la facultad impositiva de las asambleas y concejos no es primaria sino derivada, habida cuenta que para su ejercicio se requiere de autorización legal al señalar que *“no puede existir en el ordenamiento gravamen municipal que no haya sido previamente creado o autorizado por la ley.”*

La anterior posición fue reiterada en la Sentencia del 26 de marzo de 2001, dictada dentro del proceso identificado con el Radicado No. 66001-23-31-000-1999-0439-01(10669), en la que se estudió la legalidad del artículo 2 de la ordenanza No. 44 de 1998²², mediante la cual la Asamblea Departamental de Risaralda ordenaba el uso de la estampilla de la Universidad Tecnológica de Pereira, para el desarrollo del eje cafetero hacia el tercer milenio, que gravaba la venta de licores y bebidas alcohólicas vendidas por el Departamento,

²² *“Artículo 2.- La estampilla se usará en los actos, servicios y productos que se relacionan a continuación, con las respectivas tarifas de aplicación:*

a). En los licores y bebidas alcohólicas vendidas por el Departamento, por otros productores y en los distribuidores, importados al Departamento, el dos por ciento (2%) del precio neto de venta.”

por otros productores y en los distribuidores, importados al Departamento, con el 2% del precio neto de venta.

Como fundamento de inconformidad, la parte actora indicó que las estampillas autorizadas por la Ley 426 de 1998, eran verdaderos impuestos, por lo que su establecimiento a nivel local, debía enmarcarse en los parámetros de la ley y que al gravarse la venta de licores y bebidas alcohólicas con la estampilla, se estaban grabando productos sujetos al impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas y al impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, los cuales que eran de carácter nacional cedidos a los Departamentos de conformidad con el artículo 185 de la Ley 223 de 1995 y el Decreto 1222 de 1986.

Adicionalmente, expresó el actor que la Asamblea había pasado por alto la prohibición contemplada en el artículo 192 de la Ley 223 de 1995, conforme la cual los entes territoriales no podían gravar la producción, importación, distribución y venta de los productos gravados con el impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas, con tributo diferente al impuesto de industria y comercio, prohibición que también se había establecido en el artículo 214 *ibídem* respecto de los productos gravados con el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, cigarrillo y tabaco elaborado.

En esos términos, la alta Corporación estribó el problema jurídico en determinar si *“¿El Departamento de Risaralda, al gravar con la Estampilla de la Universidad Tecnológica de Pereira la venta de licores y bebidas alcohólicas, actuó dentro de los límites de su competencia normativa?”*, indicando al respecto que, como bien lo indica el artículo 287 de la Constitución Política, las entidades territoriales gozaban de autonomía para la gestión de sus intereses, incluida la facultad de establecer tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, pero que dicha autonomía encontraba sus límites en la Constitución y en la Ley.

En el fallo, se estipuló que la autonomía de los entes territoriales en materia impositiva solo podía desarrollarse dentro del marco fijado por la ley, debido a que la facultad originaria se encontraba solo en el Congreso mientras que los entes territoriales tenían la facultad dispositiva derivada para el establecimiento de los tributos, de manera que esta última no podía reemplazar o extralimitar a la primera, e inclusive determinó que las asambleas departamentales son corporaciones *“...que cumplen funciones administrativas, de suerte que*

en ningún caso pueden ejercer la función legislativa de establecer los elementos esenciales de la obligación tributaria, sin que medien parámetros legales previamente establecidos, conforme a los principios que orientan el derecho tributario.”

Conforme lo descrito, concluyó que la facultad impositiva para establecer tributos por parte de los órganos legislativos territoriales, debe ejercerse previa expedición de una ley que lo autorice y dentro del marco de dicha norma. Luego entonces, al estimar que la norma acusada no encontraba respaldo legal en la Ley 426 de 1998 y que transgredía la prohibición de la Ley 223 de 1995, fue declarada nula.

En sentencia del 22 de febrero de 2002 (Exp. 12592), se demandó la nulidad del Acuerdo No. 389 de 1998²³, contenido del impuesto a los telégrafos y teléfonos urbanos, bajo el supuesto de que era inconstitucional por cuanto su autorización legal contenida en la Ley 97 de 1913 había sido derogada por la Ley 12 de 1932, que otorgó facultades al gobierno para crear un impuesto a los aparatos telefónicos de uso particular, con el fin de atender los gastos generados por la guerra contra el Perú, y dijo que, aun cuando estuviere vigente, nada se indicó sobre grabar la telefonía celular.

El H. Consejo de Estado fue más allá en esta oportunidad, al expresar que, inclusive, la supuesta norma originaria del tributo, el artículo 1 de la ley 97 de 1913, carecía de los requerimientos previstos en el artículo 388 de la Constitución Política y en razón de ello,

²³ Artículo 1: Modificar el artículo 147 del Decreto Extraordinario 760 de 1991, el cual quedará así:
IMPUESTO DE TELÉFONOS: Es el gravamen mensual que debe pagar todo suscriptor o abonado de un número o código de comunicación telefónica en la ciudad.

Artículo 2: Modificar el artículo 148 del decreto Extraordinario 760 de 1991, el cual quedará así:
TARIFA: Todo suscriptor o abonado de un número o código de comunicación telefónica en el Municipio de Manizales, deberá pagar el impuesto a que se refiere el artículo anterior, de la siguiente manera:

- 1.- Residenciales estratos I y II 0.02 SMDLV
- 2.- Residenciales estratos III y IV 0.03 SMDLV
- 3.- Residenciales estrato, V 0.05 SMDLV
- 4.- Residenciales estrato, VI 0.11 SMDLV
- 5.- Comerciales e industriales, 0.14 SMDLV
- 6.- Oficiales, 0.16 SMDLV
- 7.- Rurales, 0.08 SMDLV
- 8.- Celulares asignados a Persona natural, 0.15 SMDLV
- 9.- Celulares asignados a persona jurídica, 0.30 SMDLV

Artículo 3: Modificar el artículo 149 del decreto Extraordinario 760 de 1991, el cual quedará así:
Los operadores y prestadores de servicio de telefonía local y móvil celular en la ciudad de Manizales, cobrarán conjuntamente con la facturación del servicio a los abonados facturados o domiciliados en el Municipio de Manizales, los valores a que se refiere el artículo anterior, y deberán girar mensualidades al Municipio de Manizales, dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, el producto del recaudo por dicho concepto.

Artículo 4: El presente Acuerdo rige a partir del 1° de enero de 1999”

había perdido vigencia, por lo que, de aplicarlo, conllevaría a la violación de los principios generales del derecho tributario de equidad y legalidad.

Por lo anterior, dijo que no existía norma alguna que diera los parámetros para determinar los elementos propios de la ley que crea el tributo y, ante su ausencia, el concejo no tenía la competencia derivada para desarrollarlo, en tanto que el gravamen demandado no podía identificarse con el de la normativa que supuestamente autorizaba su determinación, puesto que, iteró, no era un factor que permitiera establecer sus elementos. Así, se declaró la nulidad de la normativa objeto de control de legalidad.

Sin embargo, en sentencia posterior, del 9 de julio de 2009, dictada dentro del proceso radicado bajo el No. 17001-23-31-000-2006-00404-02 (16544), la Corporación, al resolver un asunto con causa *petendi* similar a la mencionada en precedencia, donde también se discutía la legalidad de un acuerdo por medio del cual se establecía el impuesto al teléfono destinado a la seguridad ciudadana, cuya génesis radicaba en las Leyes 97 de 1913 –y otra-, de la que ya se había expresado que no fijaba los elementos de los tributos en los términos del artículo 388 Superior, dio un giro a la posición anteriormente asumida.

Indicó que la Ley 97 de 1913 había sido declarada exequible por la H. Corte Constitucional, en la Sentencia C-504 de 2002 (del 3 de julio de 2002), y conforme dicha decisión, concluyó que el artículo 338 de la Constitución había señalado la competencia de los entes territoriales para, a través de sus órganos de representación, determinar los presupuestos objetivos de los gravámenes de acuerdo con la ley, sin que dicha facultad sea exclusiva del Congreso, siendo que lo contrario haría nula la autorización que la Constitución expresamente confiere a los Departamentos y Municipios para la adopción de tributos.

A pesar de haber emitido la anterior consideración, en la que reconocía la competencia de los organismos colegiados de los entes territoriales para determinar los presupuestos objetivos de las tasas, impuestos y contribuciones, también se recalcó que la materia impositiva de los municipios (y por conexidad de los departamentos) no era ilimitada, en tanto que esta no puede excederse al punto de regular tributos *ex novo*, facultad que está atribuida únicamente al Congreso.

En consideración de lo anterior, dijo el Consejo de Estado que era a partir de la regulación legal el impuesto, los entes territoriales, conforme las pautas establecidas por la Ley, podían establecer los elementos de la obligación tributaria cuando ella no las hubiere fijado de manera directa, por lo que, al haberse autorizado a crear el impuesto sobre telégrafos y teléfonos urbanos mediante la Ley 97 de 1913, de acuerdo con las competencias asignadas al Concejo, este sí podía determinar directamente, a través de acuerdo, los elementos estructurales del tributo tales como el hecho generador, los sujetos, la base gravable y la tarifa y en razón de dicha interpretación, decidió confirmar la sentencia objeto de apelación que había denegado las súplicas de la demanda.

Así, a pesar que en los estudiados fallos del 22 de febrero de 2002 y del 19 de julio de 2009, se resolvió acerca de la potestad de los entes territoriales para adoptar tributos, conforme las previsiones de la Ley 97 de 1913, con situaciones fácticas similares, se encuentra que, el primero, fue proferido ex ante al estudio de constitucionalidad efectuado por la Corte Constitucional en la sentencia C-504 de 2002, y la segunda, con posterioridad a la misma, evidenciándose entonces el cambio de posición de la Alta Corporación Contenciosa, aparentemente, por este hecho.

Del Estudio de la Jurisprudencia del H. Consejo de Estado sobre la materia objeto del presente análisis, también se destaca la sentencia del 25 de marzo de 2010, dictada dentro del proceso identificado con el radicado No. 730023311000200102173 01 (16428), en el que se demandó la legalidad de la Ordenanza No. 16 de 2001²⁴ expedida por la Asamblea del

²⁴ Artículo 1. Creación. De conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 181 de 1995 créase en el Departamento del Tolima una contribución con destino al deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

Artículo 2. Hecho Generador. Está constituido por el servicio de teléfono fijo, celular y beeper en jurisdicción del Departamento del Tolima.

Artículo 3. Causación. Se causa en el momento del pago del servicio de teléfono fijo, celular y beeper en el departamento del Tolima.

Artículo 4. Sujeto Pasivo. Son los usuarios de la telefonía fija, celular y beeper que facturen dentro del departamento del Tolima. Sujeto activo: Instituto Departamental de Deportes del Tolima INDEPORTES TOLIMA. Sujeto Responsable Las empresas prestadoras del servicio como agentes retenedores.

Artículo 5. Base gravable. Está constituida por el valor del servicio prestado que en forma mensual se facture al usuario del servicio sin incluir el impuesto sobre las ventas, las contribuciones y las sanciones.

Artículo 6. Tarifa. La tarifa es el equivalente al uno por ciento (1) sobre la base establecida en el artículo anterior.

Artículo 7. Período gravable, liquidación y pago. El período gravable es mensual o de acuerdo al periodo de facturación que utilice cada empresa.

La contribución será mensualmente incluida en la factura de cobro del servicio o en la forma que tenga dispuesta para tal fin por parte de la empresa prestadora del servicio, la que dentro de los primeros quince (15) días

Tolima, mediante la cual se creó una contribución al Deporte, la Recreación y el Aprovechamiento del tiempo libre, que gravaba el servicio de teléfono fijo, celular y beeper en el Departamento.

Los supuestos fácticos de la acción se sintetizaron en que el Departamento había desconocido el marco constitucional y legal para la adopción de tributos, en tanto que había fijado una contribución sin estar facultado por la ley para hacerlo, pues el artículo 75 de la Ley 181 de 1995 no había determinado contribución alguna de manera directa ni había otorgado a las asambleas la facultad para crear o adoptar tributo alguno, situación que se contrastaba con el hecho de que, constitucionalmente, las entidades territoriales solo podían imponer contribuciones fiscales o parafiscales cuando la ley directamente las haya autorizado y haya fijado los elementos esenciales.

Bajo los cargos enunciados, procedió la Alta Corporación de lo Contencioso a determinar si la contribución al deporte se ajustaba a Derecho, en punto de lo cual iteró, como en anteriores oportunidades, que el poder tributario del congreso se encontraba sujeto a la Constitución, y que a su vez, la potestad tributaria de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales se encontraba supeditada a la Constitución y a la Ley, pues como se había venido sosteniendo en fallos anteriores, la autonomía de los entes territoriales en materia tributaria era limitada.

calendario siguientes al vencimiento de la facturación, declarará y pagará en la Tesorería del Instituto Departamental de Deportes del Tolima INDEPORTES TOLIMA o entidad financiera que se disponga para tal fin.

Artículo 8. Destinación. La contribución creada mediante la presente Ordenanza formará parte de las rentas propias el (sic) Instituto Departamental de Deportes del Tolima y se destinará a los siguientes fines:

- a) El 20% para el desarrollo de programas de inversión del deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre en los municipios del departamento del Tolima, incluyendo programas del sector educativo.
- b) El 5% para la prestación de asistencia técnica y capacitación a los municipios del departamento del Tolima.
- c) El 25% para la ejecución de proyectos con cofinanciación en la construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas en los municipios del departamento del Tolima.
- d) El 50% para apoyo a las ligas deportivas, escuelas de formación deportiva y financiamiento de eventos deportivos de carácter municipal, departamental, nacional e internacional debidamente institucionalizados.

Parágrafo 1. Los recursos obtenidos por concepto de la contribución que se ordena serán repartidos en un 40% con destino al municipio de Ibagué y un 60% con destino al resto de municipios del departamento.

Parágrafo 2. Para el cumplimiento de los fines de que trata el artículo, será requisito indispensable la existencia del respectivo proyecto aprobado por la oficina de Planeación del Departamento

Parágrafo 3. Los recursos obtenidos por concepto de la contribución de que trata esta ordenanza, serán de uso exclusivo de INDEPORTES TOLIMA.

Artículo 9. Sanciones. Los responsables de liquidar y pagar la contribución creada mediante esta Ordenanza, que incurran en algunas de las contravenciones a las rentas del departamento se les aplicará (sic) las sanciones contempladas en el estatuto de rentas del Departamento del Tolima, ordenanza 057 de diciembre 31 de 1995. (...)"

Se destaca del fallo el hecho del reconocimiento que se hace a la posición de la H. Corte Constitucional sobre la materia, quien había determinado que asambleas y concejos podían establecer los elementos de la obligación tributaria, siempre que el legislador hubiere regulado, como parámetros mínimos, la autorización del gravamen y la delimitación del hecho gravado o hecho generador.

Bajo el raciocinio descrito, dijo el H. Consejo de Estado que el acto demandado no podía fundamentarse en el artículo 75 de la Ley 181 de 1995 para implantar una contribución a cargo de los usuarios del servicio de telefonía, en tanto que la norma no autorizaba la creación de una contribución ni la determinación del hecho generador de un tributo a cargo de los usuarios de telefonía fija, celular y beeper en el Departamento del Tolima.

En el año 2012 (mediante proveído del 9 de febrero), en sentencia dictada dentro del Radicado No. 2007 00112 00, también se revisó la legalidad de los tributos contenidos en el Acuerdo No. 55 de 2001²⁵ por el cual se creaba la sobretasa del Deporte y la Recreación en el Municipio, modificado por los Acuerdos No. 55 de 2004 y 74 de 2006, y del Acuerdo No. 75 de 2006, por medio de la cual se creaba y reglamentaba la estampilla pro cultura del Municipio de Pereira bajo cargos similares a los planteados en la sentencia referida en precedencia.

Así, el Consejo de Estado aseveró que fue voluntad del Constituyente Primario de 1991 el ampliar la autonomía de los entes territoriales para que auto-gestionaran sus propios asuntos, pero que, en materia tributaria, la competencia para crear los tributos correspondía de manera exclusiva al Congreso de la República, quien a través de su autorización, facultaba

²⁵ Artículo 1°. *Crear la SOBRETASA DEL DEPORTE Y LA RECREACIÓN en el Municipio de Pereira, con el fin de recaudar fondos para el fomento y la masificación del deporte, la recreación y el uso adecuado del tiempo libre y la construcción, adecuación, mantenimiento y administración de los escenarios deportivos.*

Artículo 2°. *La sobretasa de que trata el artículo anterior será del 2% que se cobra al valor total del contrato que tengan los contratistas con el municipio y con todas las entidades descentralizadas del orden Municipal a los siguientes contratos.*

a. contratos de obra civil

b. Contratos de consultorías

c. Contratos de Asesorías y Estudios

d. Contratos de Concesión

e. Contratos de Interventoría

f. Contratos de Mantenimiento

g. Contratos de Prestación de Servicios

h. Contratos de Transporte

Parágrafo 1°. Esta SOBRETASA se pagará directamente en la Tesorería de la entidad correspondiente (...)

a los mismos a ejercer la potestad tributaria, que, como se ha venido sosteniendo desde los fallos explicados en precedencia, es derivada.

Por lo anterior, como en el otro caso donde se revisó la legalidad de la contribución al deporte, se dijo que no era posible inferir la creación de un tributo del contenido del artículo 75 de la Ley 181 de 1995, pues no había contemplado pautas, referencias o directrices que permitieran determinar, mediante ordenanza, los respectivos elementos, en tanto que solo enunciaba uno de los recursos financieros de carácter estatal con que contaban los entes deportivos departamentales para su ejecución.

El Consejo de Estado concluyó que la asamblea había desconocido los lineamientos constitucionales para el ejercicio de la actividad tributaria, especialmente el de legalidad, que corresponde, reiteró, que el Congreso de la República es el único organismo competente para la creación de los tributos del orden territorial y del señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, decidiendo entonces confirmar la sentencia que había concedido las pretensiones de anulación.

Pero la reiteración de la jurisprudencia en lo que atañe a la contribución al Deporte no quedó ahí, precisamente, en la sentencia de 7 de febrero de 2013 (Exp. 18885), también se estudió la legalidad de la adopción de este tributo por parte de la Asamblea Departamental de Boyacá mediante Ordenanza No. 027 de 2001, donde, bajo cargos similares de violación, la Sala estimó que los elementos objetivos de la obligación tributaria debe hacerse exclusivamente por parte de los organismos de representación popular, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución Política, *“que asignó de manera excluyente y directa a la ley, la ordenanza o el acuerdo la definición y regulación de los elementos estructurales del tributo”*, posición conforme la cual precisó que en los eventos en que la ley en la que se crea el tributo no se hubiere definido todos los elementos objetivos del gravamen, corresponde a las corporaciones de elección popular el efectuar las previsiones correspondientes, permitiéndose de ese modo, conforme esta postura, que los elementos de la obligación tributaria sean determinados por Asambleas y Concejos, pero dentro de los parámetros mínimos que si deben ser asertivamente señalados por el legislador, como lo son la autorización del gravamen y la delimitación del hecho generador.

Al igual que en las oportunidades precedentes, el Alto Tribunal Contencioso afirmó que la disposición en la que la contribución encontraba sustento no había autorizado la creación de tributo alguno, sino que se limitaba a establecer que determinados recursos debían ser destinados a los entes deportivos, por lo que, nuevamente, se confirmó la sentencia que había concedido la pretensión de nulidad, posición que posteriormente también serviría para proferir el fallo del 5 de junio de 2014, dentro del proceso radicado bajo el No. 70001-23-31-000-2009-00110-02(19945).

En el año 2016, se realizó, por parte de la jurisdicción, el control de legalidad de un normado que tenía dentro de sí una exención para el cobro del impuesto predial (territorial), mediante sentencia del 2 de marzo del mencionado año, dentro del proceso radicado bajo el No. 25000-23-27-000-2012-00478-01(20373), se dio respuesta al siguiente problema jurídico:

¿Son legales el literal c) de los artículos 53 del Acuerdo 029 del 27 de diciembre de 2004 y 1º del Acuerdo 027 del 16 de diciembre de 2009²⁶, proferidos por el Concejo Municipal de Facatativá que consagran la exención del impuesto predial para: “c) Los inmuebles de propiedad de las iglesias, reconocidas por el Estado Colombiano, destinados exclusivamente para el culto?.

De ello, el Alto Tribunal consideró, al interpretar el alcance de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, que sus decisiones se habían enmarcado en establecer que el artículo 338 de la Constitución Política facultaba a los entes colegiados territoriales para imponer contribuciones fiscales o parafiscales por medio de ordenanzas o acuerdos, pero que dicha facultad estaba supeditada a una ley que cree o autorice crear el tributo.

²⁶ Artículo 53 del Acuerdo 029 de 2004. – Exenciones. - A partir del año 2005 y hasta el año 2009, están exentos del Impuesto Predial Unificado:

(...)

a. Los inmuebles de propiedad de las iglesias, reconocidas por el Estado Colombiano, destinados exclusivamente para el culto...”

“Artículo Primero del Acuerdo 027 de 2009: MODIFÍQUESE el artículo 53 del Acuerdo No. 029 de 2004 por el cual se adopta el Estatuto de Rentas Municipal, el cual quedará así:

ARTÍCULO 53. EXENCIONES. A partir del año 2010 y hasta el año 2019, están exentos de impuesto predial unificado:

(...)

c) Los inmuebles de propiedad de las iglesias, reconocidas por el Estado Colombiano, destinados exclusivamente para el culto...”

Luego entonces, iteró que asambleas y concejos, en ejercicio de la autonomía en materia tributaria que les fue constitucionalmente reconocida, sólo tienen la potestad plena para conceder exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos que sean de su propiedad, *“así como para regular los sujetos que gozan del régimen exceptivo, las condiciones en que se puede gozar de ese régimen y las obligaciones que se les asigna a los beneficiarios para probar que, en efecto, tienen derecho al mismo.”*. Acudiendo, para la opción de este tipo de exenciones, a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en función de la equidad, eficiencia y progresividad.

Bajo dicho entendido, dispuso que los inmuebles en cuanto respectan a la Iglesia Católica, tendrían derecho a la exención tributaria en los términos del artículo 24 concordatario, más con el propósito de mantener la igualdad entre los distintos credos religiosos, ha extendido tal beneficio fiscal a estos últimos, siempre que reunieran los requisitos, específicamente, las propiedades que sean destinadas exclusivamente para el culto.

En reciente jurisprudencia, puntualmente del 11 de mayo de 2017, la máxima corporación de lo Contencioso Administrativo, al resolver la acción de simple nulidad radicada bajo el No. 050012331000-2008-01088-02 (20500), estableció que el Concejo Municipal de Rionegro había excedido sus facultades al imponer un tributo sobre la ocupación del espacio público con ventas sin contar con autorización legal para ello.

En esta oportunidad, se identificó el estado del arte de la materia, estableciendo la alta Corte que la facultad de adoptar tributos de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, como de manera pacífica lo había indicado hasta el momento, no era originaria como la del Congreso Nacional, sino derivada, concluyendo que las entidades territoriales solo pueden administrar tributos previstos o creados previamente por la ley.

También se dijo que el principio de legalidad en materia tributaria *“se traduce en que el ejercicio de las facultades impositivas de los entes territoriales debe estar autorizada de manera expresa por la ley y que estos deben actuar dentro del marco señalado en la ley que crea o autoriza el tributo.”*

Con lo anterior, indicó que las entidades territoriales no contaban con soberanía fiscal, bajo la premisa de que su actividad en materia tributaria se encontraba atada a la premisa o regulación legal, lo cual no debía confundirse con la autonomía asignada para la gestión de

sus intereses, que incluía la libertad para establecer o suprimir un tributo de carácter local, se reitera, adoptado previa autorización de la ley, y la de administrar esos recursos.

En esos términos, puede evidenciarse como la posición de la alta corporación en lo que respecta a la aplicación de la autonomía en la creación de tributos por parte de las asambleas y concejos, se encuentra supeditada o disminuida por el principio de legalidad, en tanto que ha sido jurisprudencialmente aceptado que las corporaciones de los entes territoriales no cuentan con poder tributario para instituir o crear un tributo, pero si para, con base en los lineamientos establecidos por el Congreso de la República en una ley, adoptarlo.

De ello, se concluye que la línea jurisprudencial del Consejo de Estado respecto del tema objeto de estudio, ha orbitado constantemente en la tesis de la preexistencia de la ley que contenga los elementos esenciales del tributo, para que puedan, de esa manera, las asambleas y concejos regular lo de su competencia, es decir, se ha decantado por el lado de la legalidad, y aunque su jurisprudencia no ha sido pacífica, en ninguno de sus fallos se ha aceptado la posibilidad de que los entes territoriales sean completamente autónomos al momento de adoptar tributos.

Así, aunque en un inicio el Consejo de Estado en su sentencia de 28 de noviembre de 1994 (Exp. 5792) expresaba que los entes territoriales no contaban con soberanía tributaria y que esta facultad se encontraba completamente subordinada a los postulados de la Constitución y la Ley, en los años subsiguientes se manejó una posición un poco más laxa, en la que se acepta que en efecto, la Ley debe regular al menos, los elementos esenciales del tributo como la autorización del gravamen y el hecho generador, dejando a los Concejos y Asambleas, la reglamentación de los demás.

Entonces, como quedó visto, es posible afirmar que, en ningún caso, se ha decidido en favor de la autonomía, sino, siempre, del lado de la legalidad, inicialmente, en la sentencia de 28 de noviembre de 1994 (Exp. No. 5792), en un enfoque más riguroso que indicaba que Asambleas y Concejos no podían sino aplicar la norma, pasando por las sentencias de 30 de enero de 1998 (Exp. 8659), de 26 de marzo de 2001 (Exp. 19699), de 22 de febrero de 2002 (Exp. 12592), de 9 de julio de 2009 (Exp. 16544), de 25 de marzo de 2010 (Exp. No. 16428), de 9 de febrero de 2012 (Exp. No. 2007 00112 00) y 11 de mayo de 2017, que elucubraron lo que hoy es el estado del arte en la jurisprudencia de la Corporación, en la que se ha sostenido que la facultad de adoptar tributos por parte de los entes colegiados no era

originaria sino derivada, y que por lo tanto, no le era dable crearlos sino solamente adoptarlos, previa autorización legal contentiva de los elementos esenciales del gravamen, e inclusive evidenciando, en algunos casos, como en las sentencias de 7 de febrero de 2013 (Exp. No. 18885), de 5 de junio de 2014 (Exp. No. 19945) y de 2 de marzo de 2016 (Exp. No. 20373), en las que se definió que, si la ley no regula los aspectos objetivos del gravamen, estos podían ser contemplados por los Acuerdos u Ordenanzas.

2.1.2 Evolución jurisprudencial sobre la potestad de creación de tributos por parte de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales por parte de la Corte Constitucional. Debido a que el desarrollo jurisprudencial de la temática de los tributos no solo ha sido de competencia de la Justicia Contencioso Administrativa sino también del Juez Constitucional al efectuar el análisis de constitucionalidad de las normas mediante las cuales se establecen los tributos, para el estudio de la temática planteada en el presente trabajo, deviene en relevante el efectuar un examen juicioso de los fallos de la Corte Constitucional al respecto.

Luego entonces, se procederá a evidenciar cual ha sido la posición de la Alta Corporación en lo referente a la aplicación de los principios de legalidad y autonomía en materia tributaria, para, a través de la duplicación y comprensión de las decisiones, y conforme la hermenéutica que se le pueda imprimir a lo dicho por la Corte, descender a elaborar las conclusiones del estudio.

En sus inicios, de la revisión de las sentencias C – 517 de 1992, C – 004 de 1993 y C – 467 del mismo año, se pudo evidenciar cómo la Corte Constitucional se había decantado por la aplicación pética del principio de legalidad, argumentando que para que pudiera adoptarse un tributo territorial, era necesario que la Ley que autorizaba su creación, lo desarrollara de manera integral.

Seguidamente, en la sentencia C – 506 de 1995, pudimos determinar como la Corporación daba un salto y enaltecía al municipio como la estructura político administrativa más importante del Estado, aclarando, en esta oportunidad, que una vez cedidos los tributos, estos no podían continuar siendo de libre disposición para la Nación, e inclusive, en la sentencia C – 537 del mismo año, en la que se aceptaba que los entes territoriales, podían fijar todos los elementos del tributo, conforme lo establecía el ordenamiento superior.

Posteriormente, con el desarrollo observado en las sentencias C – 413 de 1996, C – 1097 de 2001, C – 227 de 2002, C – 538 de 2002, C – 1043 de 2003, C – 121 de 2006, C – 304 de 2012 y C – 260 de 2016, se estableció una posición un poco más alineada, e inclinada a la perspectiva evidenciada en la línea jurisprudencial del Consejo de Estado estudiada en el título precedente, referente a que la Ley, debía encargarse de la regulación de los elementos esenciales de los gravámenes territoriales, y las Asambleas y Concejos, de los demás, previa autorización legal.

Procediendo con lo pertinente, se pudo identificar como el fallo fundante en que la H. Corte Constitucional, en vigencia de la Constitución Política de 1991, estudió lo atinente a la autonomía fiscal, la sentencia C - 517 de 1992, mediante la cual, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se instauró demanda de inexecutable en forma parcial contra los artículos 3, 4, 5, 8 y 12 y total contra los artículos 7 y 9 de la Ley 86 de 1989 *"Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento"*, los cuales, trasladaban a los municipios del área de influencia del sistema de transporte masivo del Valle de Aburrá, las erogaciones causadas por su construcción y por el servicio de la deuda.

Sobre el particular de la adopción de tributos, la normativa en su artículo 8²⁷ disponía la creación de la contribución por valorización para atender las erogaciones causadas por la construcción del sistema de pasajeros del Valle de Aburrá, por lo que los demandantes alegaban, entre otras cosas, el desconocimiento de la autonomía de los entes territoriales al conceder una exención.

Consideró la Alta Corporación que los impuestos nacionales deben ser creados por la ley, los departamentales por ordenanzas y los municipales por medio de acuerdos, sin que exista ninguna razón constitucional para que una ley grave a la población de un municipio o departamento para el cumplimiento de las funciones específicas de éste o aquel. No obstante

²⁷ *"Artículo 8o. La contribución por valorización que se cobre en las jurisdicciones municipales en Medellín, Itagüí, Bello, Envigado, Sabaneta, la Estrella y Copacabana, para atender las erogaciones causadas por la construcción del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá y prioritariamente el servicio de la deuda, no podrá ser inferior al equivalente en pesos de 164 millones de dólares constantes de 1992, estimativo que excluye los estratos socioeconómicos Nos. 1, 2 y 3.*

Parágrafo 1o. El Instituto Metropolitano de Valorización, Inval, recaudará la contribución por valorización en los municipios de Medellín, Itagüí, Bello, Sabaneta, La Estrella y Copacabana. Por su parte, la Oficina de Valorización Departamental de Antioquia hará lo propio en el Municipio de Envigado."

lo anterior, también indicó que las Asambleas y Concejos se encuentran sujetos al marco legal en la creación de sus tributos propios en virtud del principio de unidad nacional.

Se expresó en el fallo que, en desarrollo de esta atribución constitucional, de adopción de tributos y gastos locales, los Concejos y Asambleas deben ejercer dicha tarea de conformidad con la Constitución y la ley, poniendo de presente, además, de manera primigenia, que los entes territoriales no contaban con autonomía fiscal, en los siguientes términos:

(...) la denominada tesis de la "soberanía fiscal" de las entidades territoriales no tiene asidero constitucional. Así se infiere de manera clara e inequívoca no solo del contexto sistemático de la Carta y en particular de los artículos citados, sino además de la misma historia de dicha iniciativa.

*La propuesta de consagrarla fue derrotada en la Asamblea Constitucional. Esos mismos elementos permiten sin reticencias afirmar que en la nueva Carta el Constituyente en esta materia conservó los lineamientos básicos del régimen anterior pues les reconoció una **autonomía fiscal limitada** (...)*

Con lo anterior argumento el juicio de que a pesar de la Constitución entrante incrementó notablemente la capacidad tributaria de las entidades territoriales, en materia impositiva mantuvo la subordinación de su poder normativo a la ley, como bien puede evidenciarse de la lectura de sus artículos 300-4 y 331-4, indicando así que la facultad impositiva de las entidades territoriales continúa supeditada a la ley y ha de ejercerse con estricta sujeción a los parámetros que en ella se fijen.

Así, consideró la judicatura que los cargos por los cuales se estaba demandando la inexequibilidad de la norma acusada, no estaban llamadas a prosperar, por cuanto el Congreso no había usurpado las funciones de los Concejos al no haber establecido en la contribución objeto del sub iudice, como sujetos pasivos a los estratos 1, 2 y 3.

Posteriormente, en la Sentencia C - 004 de 1993, en la que también se estudió la constitucionalidad de los mencionados normados, se elucubró un estudio en el que se concluyó que la Constitución, supedita el poder tributario de las entidades territoriales a la Constitución y a la ley, en procura de la materialización del principio de unidad nacional, estudiado *ut supra*.

Explicó la Corte que la Constitución entrante no establecía cuales eran los elementos que debía contener la ley que autoriza la imposición del Tributo en las entidades territoriales, pero que, no obstante, el artículo 338 *ibídem* consagraba que la ley creadora debía indicar el contenido de los mismos, determinando a los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa.

En este sentido, dijo que la ley creadora del tributo podía ser general o delimitar específicamente los elementos del mismo, debiendo contener “al menos” las limitantes en las que las ordenanzas o acuerdos fijen los contenidos en concreto.

Bajo el anterior entendido, dijo que mientras la ley de ordenamiento territorial no estableciera con precisión los términos en los que deben ejercerse las competencias fiscales de los distintos órdenes territoriales, “los conflictos que se susciten deben ser resueltos dentro de los límites que establece la Constitución”.

Luego, en la sentencia C – 467 de 1993, la Corporación guardó la misma línea de interpretación al momento de estudiar la constitucionalidad de algunos normados de las leyes

14 de 1983²⁸, 75 de 1986²⁹ y 44 de 1990³⁰, sobre el impuesto predial, específicamente, en lo relacionado a la graduación de las tarifas.

En lo referente a la facultad de adoptar tributos, el fallador puso de presente que la autonomía en materia impositiva, otorgada a los entes territoriales en la Constitución, se encontraba limitada y subordinada, iteró, no solo a ésta sino también a la ley, pues el artículo 338 de la Carta, del que se desprende la mencionada autonomía, debía interpretarse y articularse con lo dispuesto en el artículo 287 numeral 3 Superior³¹, entendiendo que le

²⁸ "Artículo 17. A partir del 1o. de enero de 1983, las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijadas por los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio.

Exceptúanse de la limitación anterior las tarifas para lotes urbanizables no edificados y para lotes urbanizables no urbanizados.

Lo anterior sin perjuicio de que las entidades territoriales conserven las tarifas y sobretasas que en la fecha de promulgación de la presente ley tengan establecidas así excedan en conjunto el doce por mil (12%0.). A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo."

Parágrafo."

"Artículo 23. En el caso de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales, cuando el avalúo catastral de los bienes inmuebles que tengan el carácter de activos fijos fuere superior al costo fiscal, dicho avalúo se tomará en cuenta para determinar:

a) La renta o ganancia ocasional obtenida en su enajenación;

b) La renta presuntiva;

c) Los patrimonios brutos, líquido y gravable;

d) El avalúo de los bienes relictos.

Parágrafo 1o. Para los predios rurales el avalúo catastral señalado en los literales b), c) y d) sólo se tomará en el 75% de su valor.

Parágrafo 2º (...) "

²⁹ "Artículo 73. A partir de la vigencia de la presente ley, el sesenta por ciento (60%) del avalúo catastral de cada predio urbano o rural que se haya hecho o se haga de acuerdo con lo establecido en el artículo 5o. de la ley 14 de 1983, se denominará avalúo fiscal y sustituye el avalúo catastral para efecto de los impuestos de orden nacional.

Parágrafo 1o En el caso de los predios rurales, si no se ha establecido el avalúo fiscal a que se refiere el inciso anterior, para efectos de los literales b), c) y d) del artículo 23 de la ley 14 de 1983, se tomará el setenta y cinco por ciento (75%)del avalúo catastral vigente".

Parágrafo 2o. El impuesto predial y sobretasas se cobrarán sobre la totalidad del avalúo catastral.

(...)"

³⁰ "Artículo 3o. Base gravable. La base gravable del Impuesto Predial Unificado será el avalúo catastral, o el autoavalúo cuando se establezca la declaración anual del impuesto predial unificado."

"Artículo 11. Sistema de cobro. Los tesoreros municipales cobrarán y recaudarán el impuesto con destino a las corporaciones regionales, simultáneamente con el Impuesto Predial Unificado, en forma conjunta e inseparable, dentro de los plazos señalados por el municipio para el pago de dicho impuesto.

El impuesto recaudado será mantenido en cuenta separada y los saldos serán entregados mensualmente por los tesoreros a las corporaciones respectivas."

³¹ **"ARTICULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

(...)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones..."

correspondía al Legislador el determinar en las leyes “...los sujetos activo y pasivo del impuesto, los hechos y bases gravables y las tarifas de los impuestos...”,

Al momento de estudiar la concordancia de los postulados demandados, se indicó que los dos primeros no se encontraban vigentes y que la Ley 44 de 1990, bajo ninguna circunstancia, era lesiva de la Constitución³², en el entendido que ella, en lo demandado, se limitaba a consagrar una forma de cobro y recaudo del impuesto, asignando la función a los tesoreros municipales, entendiéndose que no se estaba creando una sobretasa o impuesto adicional al predial.

Posteriormente, puede evidenciarse una especie de cambio de posición, esto es una flexibilización sobre la aplicación del principio de autonomía en materia tributaria. En el fallo C-506 de 1995, en el que se revisó la constitucionalidad de algunos apartes de la Ley 136 de 1994³³ *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*, la parte actora fundamentaba la inconstitucionalidad del

³² En este punto, recordó lo manifestado en la sentencia C - 333 de 1993, en la que se efectuó el siguiente juicio: “(...) el artículo 3o. de la ley 44 de 1990 tampoco lesiona el 363 de la Carta, pues lo que dicha norma preceptúa es que el "sistema tributario" se fundamente en principios de equidad, eficiencia y progresividad. El sistema está compuesto por el régimen tributario que adopta el legislador de acuerdo con una política preestablecida y en la cual bien pueden coexistir tipos impositivos proporcionales, progresivos, regresivos o de cualquiera otra índole, sin que por ello se pueda tachar el sistema de ineficiente o inequitativo. Sobre este punto, vale la pena reiterar la jurisprudencia expuesta por la Corporación en sentencia C-333/93 con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz:

"A este respecto cabe subrayar que, dentro de ciertos límites que no pueden rebasarse sin violentar los expresados principios, la vigencia del principio democrático y la reserva de ley en materia impositiva, fuerzan a reconocer al Legislador un espacio legítimo para definir el modelo y las políticas tributarias que en cada momento histórico los actualicen de la mejor manera. De otra parte, la complejidad del fenómeno fiscal, aunada a la naturaleza prevalentemente más de límites que de objetivos de los mentados principios, impiden que a partir de una sola ley o de un específico tributo pueda erigirse un juicio general sobre la totalidad del sistema tributario en lo que concierne a su equidad, eficiencia o progresividad, máxime si se tiene presente que estas calificaciones no pueden formularse sin tener en cuenta las varias leyes e instrumentos pertenecientes al sistema y a través de los cuales éste pretende configurar el diseño genérico de la entera materia tributaria.

Si bien la cualidad sistemática de los principios de equidad, eficiencia y progresividad, no puede ser aprehendida en una revisión de constitucionalidad de una ley singular, ello no quiere decir que su examen no pueda llevarse a cabo frente al contenido concreto de la norma acusada cuando la misma, de conservarse, podría aportar al sistema una dosis de manifiesta inequidad, ineficiencia y regresividad. Finalmente, las leyes singulares son los afluentes normativos del sistema que resulta de su integración y, de otra parte, los principios, como se ha recordado, tienen un cometido esencial de límites que, desprovistos de control constitucional, quedarían inactuados (...)"

³³ *"artículo 32. Atribuciones: Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes:...*

7. Establecer, reformar o eliminar tributos, contribuciones, impuestos y sobretasas, de conformidad con la ley....

Parágrafo 3o. A través de las facultades concedidas en el numeral siete, no se autoriza a los municipios para gravar las rentas que el sector exportador haga al exterior."

normado pretendida en que, a su juicio, *i)* este desconocía la autonomía de la que gozaban las entidades territoriales en la gestión de sus intereses, *ii)* desconocía la propiedad exclusiva que les corresponde a los municipios sobre el impuesto y *iii)* contemplaba una exención en relación con un tributo de propiedad del municipio.

Explicó la Corte que el concepto de autonomía, debía ser entendido en el marco general del Estado unitario, de modo tal que a las leyes les correspondía definir los intereses nacionales y, para el efecto, podía intervenir en asuntos locales, sin inmiscuirse en las materias que eran del resorte exclusivo de los entes territoriales, armonizando de ese modo los distintos intereses desde lo central hasta la periferia, sin delimitarlos ni separarlos.

En esta oportunidad, la Sala destacó la definición de municipio, entendido como la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado y estableció que el poder central no podía inmiscuirse en las gestiones y decisiones que se asumen a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, ello, en pro de la garantía de la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce, con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley.

Asimismo, refirió que el poder impositivo del Congreso se encontraba de igual manera limitado, en el entendido que este no podía afectar los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales, los cuales gozaban de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, ni podía conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de éstas. Sin embargo, en igual medida aclaró que esta última prohibición no se presenta “*con la cesión que en un momento dado haga el legislador a los municipios, del producto de un impuesto de carácter nacional*”, evento en el que, expresa, la atribución continúa en cabeza del legislador, quien tiene la facultad de derogar el tributo, pero no de disponer de lo ya cedido.

La Corte declaró la exequibilidad del aparte normativo demandado, al entender que el error de apreciación en los conceptos por parte del actor, radicaba en confundir “*...los conceptos de exención tributaria y prohibición de establecer un tributo, el primero de los cuales consiste en la liberación de una carga impositiva que en principio tiene el sujeto, pero de la que, por razones determinadas, el legislador o la corporación correspondiente, resuelve liberarlo; en tanto que el segundo concepto hace relación ya no al particular sino*

a la corporación pública, asamblea o concejo, a quien la ley no le asigna la facultad de crear el impuesto.”

De ese modo, se evidencia que la Colegiatura, en esta oportunidad, empezó a gestar una interpretación un poco más laxa del principio de legalidad normativa y dio un poco más de protagonismo al principio de autonomía, enunciando, inclusive, que el municipio era la estructura político administrativa más importante del Estado y aclarando que una vez cedidos los tributos, estos no podían ser de libre disposición de la Nación.

Una línea aún más inclinada hacia la autonomía se evidenció en el análisis de la decisión contenida en la Sentencia C – 537 de 1995, mediante la cual se enjuició la legalidad del numeral 1 del artículo 7 de la Ley 12 de 1932³⁴, el artículo 12 de la Ley 69 de 1946³⁵, el literal c del artículo 3 de la Ley 33 de 1969³⁶ y los artículos 227 y 228 del Decreto 1333 de 1986³⁷.

En el sub judice, el asunto materia de debate se centró en el hecho de que los elementos sustanciales del tributo (sujeto pasivo, base gravable, tarifas), no se encontraban debidamente definidos en las normas acusadas y, por ende, contrariaban los mandatos establecidos en el artículo 338 Superior, generando arbitrariedad e incertidumbre.

Al respecto, se sostuvo que el enunciado normado los elementos esenciales del tributo podían estar no solamente determinados en la ley, sino también en las ordenanzas y acuerdos, de modo tal que si la ley no contiene dichos postulados, bien pueden los entes territoriales

³⁴ “(...) **ARTICULO 7.** Con el objeto de atender al servicio de los bonos de empréstito patriótico que emita el Gobierno establécense los siguientes gravámenes:

1. Un impuesto del diez por ciento (10 por 100) sobre el valor de cada boleta de entrada personal a espectáculos públicos de cualquier clase, y por cada boleta o tiquete de apuestas en toda clase de juegos permitidos, o de cualquier otro sistema de repartición de sorteos.”

³⁵ “(...) **ARTICULO 12.-** Restablécense el impuesto del diez por ciento (10%) sobre el valor de cada boleta o tiquete de apuestas en toda clase de juegos permitidos a que se refiere el ordinal 1º del artículo 7º de la Ley 12 de 1932”.

³⁶ “(...) **ARTICULO 3º.-** A partir del 1º de enero de 1969, serán propiedad exclusiva de los Municipios y del Distrito Especial de Bogotá los siguientes impuestos que se causen en sus respectivas jurisdicciones:

(...)

c) El impuesto sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas, y premios de las mismas, a que se refieren las Leyes 12 de 1932 y 69 de 1946, y demás disposiciones complementarias.

(...)”

³⁷ “**ARTICULO 227.-** De conformidad con la Ley 69 de 1946, está vigente el impuesto del diez por ciento (10%) del valor de cada boleta o tiquete de apuestas en toda clase de juegos permitidos a que se refiere el ordinal 1º del artículo 7º de la Ley 12 de 1932.”

“ARTICULO 228.- Son de propiedad exclusiva de los Municipios y del Distrito Especial de Bogotá, los impuestos sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y apuestas, y premios de las mismas, a que se refieren las Leyes 12 de 1932 y 69 de 1946, y demás disposiciones complementarias”

regular la materia de forma directa, concluyendo que “...la atribución de los entes territoriales para la fijación de los elementos mencionados, la concede el mismo ordenamiento superior...”

Así, dijo que, con fundamento en las normas de raigambre constitucional, las asambleas y concejos tienen la potestad creadora o establecedora de tributos y, por lo tanto, nada puede impedir que las mismas tengan la posibilidad de regular lo concerniente a sus elementos, por lo que procedió a declarar la exequibilidad de las normas demandadas, haciendo ver, eso sí, que los entes territoriales cuentan con la autonomía suficiente no solo para adoptar sino también para crear tributos.

La postura de la Corporación se morigeró un poco en la Sentencia C-413 de 1996, al momento de examinar el acatamiento de los mandatos Constitucionales del artículo 49 de la Ley 191 de 1995³⁸ sobre la autorización de la creación de la estampilla “pro desarrollo fronterizo”, pues aunque reiteró el discurso acerca de la aplicación del principio de autonomía en la facultad creadora de tasas, impuestos y contribuciones, no reprodujo el criterio enunciado en la sentencia anteriormente analizada, pues no reiteró el hecho de que asambleas y concejos también contaban con la facultad originaria de crear un tributo.

En el análisis del caso, se evidenció que, según la parte actora, el legislador había creado un nuevo impuesto de carácter Departamental, pero sin acatar los requisitos establecidos en el artículo 338 Superior. Manifestaba el demandante que en el normado acusado no se establecían los sujetos pasivos ni de su lectura era posible determinarlos, como

³⁸ (...) ARTICULO 49- Autorízase a las asambleas de los departamentos fronterizos para que ordenen la emisión de estampillas "pro desarrollo fronterizo", hasta por la suma de cien mil millones de pesos cada una, cuyo producido se destinará a financiar el plan de inversiones en las zonas de frontera de los respectivos departamentos en materia de infraestructura y dotación en educación básica, media, técnica y superior; preservación del medio ambiente; investigación y estudios en asuntos fronterizos; agua potable y saneamiento básico; bibliotecas departamentales; proyectos derivados de los convenios de cooperación e integración y desarrollo del sector agropecuario.

PARAGRAFO 1°.- Las asambleas departamentales podrán 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; determinarán las características y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas en las actividades y operaciones que se realicen en el departamento y en los municipios del mismo, de lo cual se dará información al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PARAGRAFO 2°.- Facúltase a los concejos municipales de los departamentos fronterizos para que, previa autorización de la asamblea del departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla "pro desarrollo fronterizo" que por esta ley se autoriza.

PARAGRAFO 3°.- No se podrán gravar con la presente estampilla los licores producidos en las unidades especiales de desarrollo fronterizo respectivas, ni las cervezas de producción nacional consumidas en las unidades especiales de desarrollo fronterizo"

tampoco era posible evidenciar el hecho generador, criticando, también, la no inclusión ni de la base gravable ni de la tarifa.

Al decidir los cargos, dijo la Corte que para entender la forma como se establecen los tributos, era necesario acudir, en aplicación del plurimencionado artículo 338, al principio de representación, conforme el cual el Congreso, las Asambleas y Concejos cuentan con la facultad impositiva, bajo el entendido que si el gravamen es necesario para el sostenimiento y el cumplimiento de los fines del Estado, los gobernantes, en representación del pueblo y en procura de la salvaguarda de los intereses colectivos, pueden determinar en la ley, los acuerdos y las ordenanzas, la imposición, siendo estos, entonces, los que deben fijar directamente los sujetos activos, pasivos, hechos generadores y las bases gravables.

Indicó entonces que si la norma creadora del tributo careciera de cualquiera de los elementos mencionados o lo indica de manera vaga o indefinida contravendría los postulados constitucionales, pero así mismo, iteró que los elementos del mismo pueden ser determinados no solo por la Ley, sino también por los acuerdos y ordenanzas.

Bajo la anterior interpretación, indicó que cuando la norma demandada autoriza el uso de la estampilla departamental, no hacía nada diferente a permitir al departamento el disponer de recursos propios, para los beneficios colectivos indicados en el mismo postulado, siendo claro, en su criterio, que los concejos municipales pueden imponer tributos a sus habitantes, hacer obligatorio el uso de una estampilla con destinación específica para inversión social y transferir los recursos recaudados al Departamento, declarando entonces exequible la norma demandada.

La Ley 397 de 1997, en su artículo 38³⁹, estableció que las Asambleas y Concejos podían crear, dentro de su circunscripción, la estampilla pro cultura, recursos que serían administrados por el ente y cuyos recursos tendrían el destino del fomento y el estímulo a la cultura. La constitucionalidad del mencionado normado fue estudiada en la sentencia C – 1097 de 2001, oportunidad en la que se refirió, al igual que en la sentencia precedente, que la norma demandada no había fijado los elementos mínimos del tributo.

³⁹ (...) “Artículo 38. *estampilla Procultura. Facúltase a las asambleas departamentales y concejos municipales para crear una estampilla Procultura y sus recursos serán administrados por el respectivo ente territorial al que le corresponda el fomento y estímulo de la cultura, con destino a proyectos acorde con los planes nacionales y locales de cultura.*”

Sobre el particular, enunció la Alta Corporación que el Congreso de la República, dentro de nuestro ordenamiento jurídico, gozaba de una condición soberana en materia tributaria, pero en igual sentido, asambleas y concejos eran titulares de facultades tributarias.

No obstante, aquí si se aclaró que con fundamento en el principio de representación popular y de lo prescrito en el artículo 338 Superior, en los tributos de carácter nacional el Congreso gozaba de poderes plenos, mientras que, en los territoriales, la competencia era compartida con asambleas y concejos, a menos que se soslayara el principio de autonomía territorial, “...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...”, manifestando a su vez que, en efecto, sí existían tributos de exclusivo cuño departamental y del propio solar municipal. El normado fue declarado exequible.

Sobre el tema de las estampillas, en el caso particular de la estampilla pro Hospitales Universitarios Públicos, la Corte se ocupó de estudiar de la Ley 645 de 2001⁴⁰ en la sentencia

⁴⁰ 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...”

C – 227 de 2002, caso en el que los ataques elucubrados por el actor, estribaban en que la ley era indeterminada al momento de señalar al sujeto activo del tributo, en tanto que los hospitales universitarios no tenían existencia jurídica, máxime que de aceptarse que cuando la ley habla de hospitales universitarios se refiere a instituciones de tercer nivel, las asambleas departamentales estarían invadiendo la órbita de los concejos conforme lo establecido en la Ley 60 de 1993.

Estableció la Corporación que la Constitución no ponía en cabeza del legislador, Congreso de la República, la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de los tributos de orden departamental, distrital o municipal, pues el artículo 338 de la Constitución y el principio de autonomía territorial, asambleas y concejos tienen la competencia para determinar los elementos del tributo no fijados por la ley de autorización y para establecer las condiciones en que operará el mentado tributo en la circunscripción territorial.

Aquí, la Alta Corte se apartó un poco de la autonomía en los términos como la venía estableciendo en fallos anteriores e inclinó un poco más la balanza a la aplicación del principio de legalidad, bajo la aclaración de que el legislador originario debía regular los aspectos básicos de los tributos, mientras que las asambleas y los concejos, en ejercicio de su facultad legislativa derivada, podían establecer los demás componentes, pero dentro de los límites que fije la correspondiente ley de autorización.

Entonces, en atención a dichos preceptos y después de efectuar el análisis del normado en cita, se pudo determinar que, en la ley demandada, no había ninguna dificultad para determinar e individualizar el gravamen, pues en su contenido se establecían los elementos constitucionales propios de los tributos, particularmente, el hecho generador, el sujeto activo, la tarifa y la base gravable.

Por su parte, si hubo reparo en la expresión “exclusivamente” establecida en el artículo 2 de la norma demandada, referida a las actividades a que se podrían destinar los recursos recaudados con las estampillas, por cuanto estimó que con ésta sí habría una flagrante vulneración del principio de autonomía, por cuanto se afectaba gravemente la capacidad de decisión que la Carta le reconocía a las autoridades del nivel territorial, por lo que solo en este aspecto, el normado se declaró inexecutable.

La sentencia C – 538 de 2002 también se ocupó de estudiar que las Leyes 662, 663, 645, 648, 654, 655, 656, 664 y 669 de 2001, mediante las cuales se creaban algunas estampillas y se facultaba a los entes territoriales para adoptarlas, se acompañaran a la Constitución, estableciendo, sobre la tensión que se produce entre los principios de legalidad tributaria y autonomía territorial, que el principio de certeza del tributo o de precisión legal de los elementos de la obligación tributaria, era definitorio del principio de autonomía territorial determinado en el artículo 287 numeral 3 Superior, que faculta a dichos entes para establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

En articulación de la referida tensión, dijo la Corte que cuando la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones tenían la libertad, traducida en autonomía, de decretarlo o no, pudiendo, en igual medida, derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado.

Así, afirmó que *“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”*, premisa de la que se extractó que mientras en los tributos nacionales el Congreso goza de poderes plenos, en los tributos territoriales, dicha competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que, como lo dijera en la sentencia estudiada *Ut Supra*, se quiera soslayar el principio de autonomía territorial.

Concluyó la H. Corte que las leyes demandadas, cuya intención era la autorización a una asamblea o concejo municipal o distrital para la creación de un tributo, no deben contener todos los elementos del mismo, puesto que aun cuando resulta fundado que este último contenga todos los elementos esenciales, en manera alguna la norma Superior (artículo 338) establece que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el legislador originario, ya que habla también de ordenanzas y acuerdos.

Por lo anterior, aquí se estableció, al igual que en la mayoría de las sentencias estudiadas en precedencia, que los entes territoriales debían, al momento de adoptar un tributo, acatar los postulados constitucionales y actuar dentro de los marcos establecidos por la ley que autoriza su creación, pudiendo entonces de ese modo, determinar los elementos constitutivos del mismo.

Finalmente, vale destacar que se consideró, por parte del Máximo Órgano de Cierre de la Jurisdicción Constitucional, que, al tratarse de recursos propios de las entidades territoriales, no hay fundamento para que el legislador originario proceda a delimitar todos y cada uno de los elementos del tributo, pues ello constituiría un detrimento de la autonomía fiscal del que aquéllas gozan, aunque no de manera absoluta, por expreso mandato constitucional.

En consecuencia, al descartar el cargo según el cual las demandadas eran inconstitucionales por no contener todos los elementos constitutivos del tributo, la Corte decidió, después de resolver los demás cargos, declarar la exequibilidad de los normados demandados.

Mediante la Ley 97 de 1913⁴¹, el Congreso de Colombia autorizó al Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá a crear algunos impuestos y contribuciones; a la vez que

⁴¹ “Artículo 1º. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:

a) El de expendio a los consumidores de los licores destilados. Se exceptúa el alcohol desnaturalizado que se destine a objetos industriales.

b) Impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero, en cualquier forma.

c) Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos, dentro de los términos municipales, sin perjudicar el laboreo legítimo de las minas y el aprovechamiento legítimo de las aguas.

d) Impuesto sobre el servicio del alumbrado público.

e) Impuesto sobre el barrido y la limpieza de las calles.

Parágrafo. La imposición de las contribuciones de que tratan los incisos marcados con las letras d) y e), envolverá implícitamente la derogación de los que hoy se hallaren establecidos por la misma causa.

f) Impuesto de patentes sobre carruajes de todas clases y vehículos en general, incluidos los automóviles y velocípedos; sobre establecimientos industriales, en que se usen máquinas de vapor o de electricidad, gas y gasolina; sobre clubs, teatros, cafés cantantes, cinematógrafos, billares, circos, juegos y diversiones de cualquiera clase, casas de préstamo y empeño, pesebreras, establos, corrales, depósitos, almacenes y tiendas de expendio de cualquier clase.

g) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes.

h) Impuestos de tranvías.

i) Impuestos sobre telégrafos y teléfonos urbanos, sobre empresas de luz eléctrica, de gas y análogas.

j) Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas.

la Ley 84 de 1915⁴² indicaba que eran atribuciones de los Concejos Municipales, entre otras, las conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1 de la Ley 97 de 1913, excepto la que trata el inciso “b” del artículo 1, a menos que las Asambleas Departamentales les hubieren concedido o concedan en lo sucesivo dichas atribuciones.

La sentencia C – 1043 de 2003 se encargó de efectuar el estudio acerca de la constitucionalidad de las mencionadas normativas, bajo el cargo de que al Congreso de la República no le era posible autorizar a los concejos para crear impuestos, en tanto que dicha función no era del resorte del ente territorial, siendo que sus funciones se circunscriben a establecerlos y reglamentarlos; indicándose además, que la ley que crea un impuesto debe indicar el marco dentro del cual las asambleas y concejos pueden proceder a especificar los elementos esenciales del tributo.

Luego de efectuar la revisión de la vigencia de los literales de los normados demandados, la Corte estimó que los que se encontraban vigentes no vulneraban los artículos constitucionales referentes a la República Unitaria, las potestades del Congreso de la República ni el principio de legalidad del tributo, en tanto que el legislador había creado directamente el impuesto y había fijado sus elementos.

En lo que atañe al impuesto de avisos y tableros, dijo que se encontraban señalados en la Ley: los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa; por lo que no vio procedente la demanda al apreciar que el legislador había creado, en efecto, el impuesto de avisos y tableros y había determinado todos sus elementos.

De esa manera, se evidencia que la Corte continuó admitiendo la posición de que los entes territoriales no podían crear tributos si estos no se encontraban debidamente autorizados por la ley, en esta oportunidad pudo establecer que todos los elementos estaban determinados, sin embargo, como se verá más adelante y como se veía en sentencias anteriores, no es por

k) Impuesto por colocación de avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvía, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público.

l) Impuesto de inscripción de fondas, posadas, hoteles, restaurantes, casas de inquilinato, cualquiera que sea su denominación.

m) impuesto sobre carbón mineral, que transite o que se consuma dentro de los términos del respectivo Municipio.”

⁴²“Artículo 1º. Los Concejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que les confiere el artículo 169 de la Ley 4ª de 1913.

a) Las que le fueron conferidas al Municipio de Bogotá por el artículo 1º de la ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales les hayan concedido o les concedan en lo sucesivo dichas atribuciones. (...)”

completo necesario que el legislador originario efectuó, in extenso, la reglamentación de la totalidad de los plurimencionados elementos del tributo.

En el año 2006, con la expedición del fallo C – 121 del mencionado año, la Corte Constitucional revisó el acatamiento de las normas constitucionales de los artículos 195 y 198 de la Ley 1333 de 1986⁴³ “Por la cual se expide el código de régimen municipal”. La parte actora alegaba, por un lado, el incumplimiento del principio de la “*certeza de la obligación tributaria*” que en su entendido, perseguía que todos los elementos de la imposición se encontraran previstas en la ley, destacando que no era posible determinar, a través de reglas claras, el hecho generador del impuesto de industria y comercio, y por otro, la vulneración del principio de unidad nacional.

La Corte consideró que la norma objeto de juicio no contravenía los postulados constitucionales, en tanto que a pesar de su generalidad, no era imprecisa o confusa al punto que resultara inteligible e incierta al momento de determinar el sujeto activo del tributo, manifestando además que el motivo de inconformidad de la parte actora estribaba más en la forma como los entes territoriales articulaban o reglamentaban, en algunas ocasiones de manera inadecuada, el tributo.

No obstante, refirió que para que la solución de estos conflictos no se produzca por la vía de la interpretación de la ley en sede judicial, era necesario que las leyes que autorizan la creación de un tributo, señalaran “*pautas, orientaciones, regulaciones o limitaciones*” relativas al factor territorial como determinante del sujeto activo del impuesto de industria y comercio, para evitar “*situaciones de doble tributación por el mismo hecho económico, o conflictos entre las administraciones municipales y los contribuyentes, suscitados por la actuación administrativa a la hora de liquidar el tributo de industria y comercio, en aquellos*

⁴³ “Artículo 195. El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas Jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos.”

(...)

“Artículo 198. Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, y las demás definidas como tales por el Código de Comercio siempre y cuando no estén consideradas por el mismo Código o por este Decreto, como actividades industriales o de servicios.”

casos en los cuales las actividades gravadas presentan elementos que se vinculan a más de un municipio”, declarando entonces exequibles los normados demandados.

Vemos, entonces, cómo se establece la posición imperante de que ni los entes territoriales gozan de autonomía plena para la imposición de tributos, ni el legislador originario tiene el deber de regular todos y cada uno de los elementos del tributo, evidenciándose entonces una línea flexible en lo que atañe a la regulación por parte del Congreso de la República, y la articulación y reglamentación de la norma adoptada por el ente.⁴⁴

La mencionada flexibilidad en la imposición de tributos a nivel territorial, también se vio en la sentencia C – 304 de 2012, cuando la Corte, al efectuar el análisis de constitucionalidad del artículo 54⁴⁵ de la Ley 1430 de 2010, determinó que al Concejo le era perfectamente dable el legislar, en lo de su competencia, sobre la determinación del sujeto pasivo de la contribución de valorización, haciendo extensivo el cobro de dicha tributación a los tenedores de bienes inmuebles.

⁴⁴ Dijo la Alta Corporación: “[C]iertamente, cuando el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, compilado por el 195 del Decreto 1333 de 1986, prescribe que el impuesto de industria y comercio recae sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio “que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales”, se limita a sentar unas pautas, orientaciones o regulaciones de carácter absolutamente general, dejando un amplio margen para el ejercicio de las atribuciones impositivas de los concejos municipales y distritales. Sin embargo, este carácter general de la disposición no impide que se introduzca un criterio de uniformidad nacional en la regulación del tributo, pues en todos los municipios solo se pueden gravar con el mismo aquellas actividades realizadas dentro de su jurisdicción, que puedan ser comprendidas dentro de la definición genérica del hecho gravado sentada por el legislador. Así, la norma concilia de manera adecuada los principios de unidad y de autonomía en materia de facultades impositivas, por lo cual la Corte descarta que dichos principios hayan sido vulnerados por el legislador.

Por el contrario, si el legislador hubiera determinado puntualmente o descrito cada una de las actividades comerciales, industriales o de servicios que constituyen el hecho gravado con el impuesto de industria y comercio, hubiera vaciado de contenido la facultad impositiva que en esta materia la Carta les reconoce a los municipios y distritos,. Por ello, al haberse limitado a señalar de manera genérica tales actividades, las especies o modalidades de la misma pueden ser precisadas mediante los respectivos acuerdos que adopten los concejos municipales o distritales, con lo cual se preserva su autonomía tributaria...”

⁴⁵ “(...) **Artículo 54.** Sujetos pasivos de los impuestos territoriales. Son sujetos pasivos de los impuestos departamentales y municipales, las personas naturales, jurídicas, sociedades de hecho, y aquellas en quienes se realicen el hecho gravado, a través de consorcios, uniones temporales, patrimonios autónomos en quienes se figure el hecho generador del impuesto. En materia de impuesto predial y valorización, igualmente son sujetos pasivos del impuesto los tenedores de inmuebles públicos a título de concesión.

Parágrafo. Frente al impuesto a cargo de los patrimonios autónomos los fideicomitentes y/o beneficiarios, son responsables por las obligaciones formales y sustanciales del impuesto, en su calidad de sujetos pasivos.

En los contratos de cuenta de participación el responsable del cumplimiento de la obligación de declarar es el socio gestor; en los consorcios, socios o partícipes de los consorcios, uniones temporales, los será el representante de la forma contractual. Todo lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la administración tributaria respectiva de señalar agentes de retención frente a tales ingresos.”

De ese modo, se evidenció una vez más la posición de la Alta Corporación, en lo que atañe a la definición legal de todos los elementos del tributo, pudiéndose extractar que, actualmente, la posición imperante indica que la ley creadora solo debe contener la autorización para la adopción de la tasa, impuesto o contribución por parte de las asambleas y concejos, y la delimitación del hecho generador o imponible, el cual no corresponde al resorte del legislador derivado.

Conforme lo descrito, se concluye que actualmente, la Jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴⁶ acepta que el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, tengan la facultad de imponer tributos, pero estas dos últimas, conforme las limitantes y en los estrictos términos que establezcan la constitución y la ley, ley creadora que, atendiendo lo evidenciado, debe contener al menos, se itera, de manera tácita pero evidenciable, el hecho generador.

De conformidad con el estudio realizado, aunque en las sentencias C – 517 de 1992, C – 004 de 1993 y C – 467 de 1993, la interpretación imperante dictaba la aplicación pética del principio de legalidad, y luego, en el año 1995 (Sentencias C - 506 y C - 537), la Corporación se decantó por darle un mayor protagonismo a la autonomía, manifestando, inclusive, que le era posible fijar todos los elementos de los gravámenes territoriales, conforme lo establecido por la Constitución, finalmente, en los años subsiguientes, se elucubró el juicio actualmente aceptado, contenido en las sentencias C – 413 de 1996, C – 1097 de 2001, C – 227 de 2002, C – 538 de 2002, C – 1043 de 2003, C – 121 de 2006, C – 304 de 2012, C - 260 de 2015 y C – 155 de 2016, en el que se encuentra reflejado el estado del arte de la temática objeto de estudio, referido a que la facultad legislativa de Asambleas y Concejos en materia tributaria es residual, en tanto que la ley debe autorizar la creación del tributo y regular, al menos, sus aspectos esenciales.

⁴⁶ Ver Corte Constitucional, Sentencia C – 260 de 2015 del 6 de mayo de 2015, M.P. Gloria Estela Ortiz Delgado, y Sentencia C – 155 de 2016 del 31 de marzo de 2016, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

Conclusiones

* Colombia es una República Unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, a cuyo cargo se encuentra procurar la garantía de los derechos de los ciudadanos y la materialización de políticas públicas, para cuyo caso, es deber de las personas contribuir con el financiamiento del gasto público y con las inversiones del Estado. En ese sentido, para la obtención de los recursos para el financiamiento del gasto público e inversiones del Estado, así como para la materialización de políticas públicas, se cuenta con los tributos que pueden ser nacionales o territoriales, herramienta de destacada importancia pues con estos se financia los gastos aprobados en la ley de presupuesto.

* Constitucionalmente, la actividad pública de Colombia se encuentra centralizada, a través de la cual se ejerce el monopolio de las actividades legislativas, administrativas y judiciales; sin embargo, para el correcto funcionamiento del Estado, también se otorgó autonomía administrativa, la cual, comporta, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus propios asuntos, observando, eso sí, los límites que le imponga la Constitución y la ley, dentro de la cual existe la posibilidad de autogobernarse y de manejar sus propios asuntos, de ejercer sus competencias, de administrar recursos, establecer tributos para el cumplimiento de sus funciones y el derecho a participar en las rentas nacionales..

* Los entes territoriales en Colombia, cuentan con la capacidad de autodeterminarse, pero sin perder de vista que la República, continúa siendo unitaria, por lo que algunas actuaciones pueden continuar siendo gestadas y ejecutadas desde el nivel central en el ámbito de su territorio, atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, pues no es procedente atar, desde el centro, el proceder de las decisiones de los entes.

* La aplicación del principio de autonomía en la facultad creadora de tributos, derivada de la autonomía fiscal, deviene directamente de la autonomía de la gestión de los entes territoriales, no obstante, constitucionalmente, se ha reservado al Congreso de la República el poder tributario originario, para legislar sobre nuevos tributos, y a las Asambleas y Concejos, la facultad derivada para adoptarlos, siendo indispensable la preexistencia de una ley creadora.

* El principio de legalidad tributaria comporta la representación popular, la predeterminación de los tributos y la autorización, en el caso de tributos territoriales, a las Asambleas y Concejos, para la adaptación de los gravámenes en el ámbito de su jurisdicción.

* En el caso de los tributos territoriales, los principios de legalidad y de autonomía ser articulan, en el entendido que, por un lado, quien cuenta con el poder tributario originario, es decir, el Congreso de la República, autoriza la creación del tributo, para que, a su vez, los entes colegiados territoriales, quienes gozan de autonomía y ejercen el poder tributario derivado, pueden adoptarlos o no.

* Los principios de representación popular, así como el de legalidad, tienen como finalidad legitimar la adopción del tributo y fortalecer la seguridad jurídica, de modo tal que este encuentre su fundamento en una discusión democrática y contenga al menos, la previsión de sus elementos esenciales, para que sea válido.

* Es precisamente el pueblo quien, a través de sus representantes en el Congreso, las Asambleas y los Concejos quienes, en aplicación del principio de representación popular, fijan los impuestos, las tasas y contribuciones, de modo tal que se legitima su cobro y dado el origen del mismo, respetando, eso sí, las previsiones legales y constitucionales al respecto.

* La línea jurisprudencial del Consejo de Estado respecto de la potestad de creación de tributos por parte de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, expresa que el legislador, en ejercicio del poder tributario originario, debe autorizar a los entes territoriales, a través de una ley que contenga los elementos esenciales del tributo, la adopción de un gravamen, para que los entes colegiados puedan, de esa manera, adoptarlos y regularlos en lo de su competencia.

* El Consejo de Estado ha sostenido que, en aplicación del principio de legalidad, no le es dable a las Asambleas y Concejos, en ejercicio de su autonomía, crear desde cero un tributo, en tanto que sus competencias se encuentran subordinadas, de manera irrestricta, a los postulados estatuidos en la Constitución y en la Ley.

* La línea jurisprudencial de la Corte Constitucional respecto de la potestad de creación de tributos por parte de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales, ha orbitado, al igual que la del máximo órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa, en el respeto del poder tributario originario del Congreso de la República y la autonomía de las autoridades locales, para adoptarlo.

* Aunque en un principio los fallos de la Alta Corporación presentaban posturas completamente dicotómicas y contradictorias, decantadas, por un lado, hacia el respeto de la legalidad y, por el otro, al ejercicio autónomo de sus competencias, la línea que ha marcado la pauta dicta que le corresponde al Congreso, crear el gravamen y regular los aspectos esenciales del mismo, y a las Asambleas y Concejos, adoptarlo y regular los demás elementos.

Referencias

- Achury, L. E. (2012). *Desequilibrios Territoriales. Estudio Sobre Descentralización y el Ordenamiento Territorial Colombiano. Una mirada Desde el Nivel Intermedio del Gobierno*. Bogotá D.C: Editorial Universidad del Rosario.
- Ardila, Plaza. D. F. (2017). *Estado ,derecho y territorio: garantía Cosntitucional de la autonomia tributaria de las entidades territoriales*.
- Autonomía territorial y potestad normativa - reglamentaria de los Concejos Municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia2012MedellínUniversidad de Antioquia
- Autonomía territorial y potestad normativa reglamentaria de los Concejos Municipales: hacia una redefinición del sistema de fuentes del Derecho Administrativo en Colombia2012MedellínUniversidad de Antioquia*
- Badia, J. F. (1978). *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*. Madrid: Tecnos.
- Becerra, A. H. (2010). *El Principio Contitucional de Autonomía Territorial*. Bogotá D. C.: Universidad del Rosario.
- Cock, V. S. (2008). La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, 10 (1), 158-200.
- Estupiñan, A. L. (2010). *EEl principio Constitucinal de Autonomía Territorial Realidad y experiencia Comapradas*. Bogota. D.C: Universidad del Rosario .
- Muñoz. (2015). *La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales*. Bogotá D.C.
- Muñoz. (2007). *Democracia y Territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá D.C.: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Perdomo, J. V. (2001). *La región en la organización territorial del Estado*. Bogotá: Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.
- Piza Rodríguez, J. R. (2010). *Derecho Tributario Procedimiento y Régimen sancionatorio*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vélez, H. (1989). *Nueva Historia de Colombia. Historia Política 1886 - 1946*. Bogota D. C. : Planeta.

Vélez, H. (1989). *Nueva Historia de Colombia. Historia Política 1886 - 1946*. Bogota D. C.: Planeta.

Jurisprudencia

- Consejo de Estado, Sentencia del 30 de enero de 1998, Rad No. 8659.
- Consejo de Estado, Sentencia del 28 de noviembre de 1994, Rad. No. 5792.
- Consejo de Estado, Sentencia del 26 de marzo de 2001, Rad. No. 10669.
- Consejo de Estado, Sentencia del 22 de febrero de 2002, Rad. No. 12592.
- Consejo de Estado, Sentencia del 9 de julio de 2009, Rad. No. 16544.
- Consejo de Estado, Sentencia del 25 de marzo de 2010, Rad. No. 16428.
- Consejo de Estado, Sentencia del 9 de febrero de 2012, Rad. No. 2007 00112 00.
- Consejo de Estado, Sentencia del 7 de febrero de 2013, Rad. No. 18885.
- Consejo de Estado, Sentencia del 5 de junio de 2014, Rad. No. 19945.
- Consejo de Estado, Sentencia del 2 de marzo de 2016, Rad. No. 20373.
- Consejo de Estado, Sentencia del 11 de mayo de 2017, Rad. No. 20500.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 517 de 1992.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 004 de 1993.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 467 de 1993.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 506 de 1995.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 537 de 1995.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 413 de 1996.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 1097 de 2001.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 227 de 2002.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 538 de 2002.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 1043 de 2003.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 121 de 2006.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 304 de 2012.
- Corte Constitucional, Sentencia C – 260 de 2016.
- Corte Constitucional, Sentencia C - 035 de 2016.
- Corte Constitucional, Sentencia C - 084 de 1995.
- Corte Constitucional, Sentencia C - 1051 de 2001.
- Corte Constitucional, Sentencia C - 121 de 2006.

Corte Constitucional, Sentencia C - 149 de 2010.

Corte Constitucional, Sentencia C - 183 de 2003.

Corte Constitucional, Sentencia C - 495 de 1998.

Corte Constitucional, Sentencia C - 535 de 1996.

Corte Constitucional, Sentencia C - 714 de 2009.

Corte Constitucional, Sentencia C - 891 de 2012.












Corte Constitucional, Sentencia C - 973 de 2010.





Corte Constitucional, Sentencia C - 987 de 1999.

Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014.














Anexos





¿Existe discrepancia en la aplicación de los principios de legalidad y autonomía de las entidades territoriales respecto de la creación de tributos territoriales por parte de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales y Distritales en la Jurisprudencia del Consejo de Estado?

LEGALIDAD	AUTONOMÍA
<p>  Exp. 5792 del 28/11/1994  Exp. 8659 del 30/01/1998  Exp. 10699 del 26/01/2001  Exp. 12592 del 22/02/2002  Exp. 16544 del 09/007/2009  Exp. 16428 del 25/03/2010  Exp. 2007 00112 00 del 09/02/2012  Exp. 18885 del 07/02/2013  Exp. 19945 del 05/06/2014  Exp. 20373 del 02/03/2016  Exp. 20500 del 11/05/2017 </p>	

-  Fundadora
-  Hito
-  Confirmatoria
-  Estado del Arte – Confirmatoria

¿Existe discrepancia en la aplicación de los principios de legalidad y autonomía de las entidades territoriales respecto de la creación de tributos territoriales por parte de las Asambleas Departamentales y de los Concejos Municipales y Distritales en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional?

LEGALIDAD	AUTONOMÍA
<p>  Sentencia C – 517 de 1992  Sentencia C – 004 de 1993  Sentencia C – 467 de 1993 1995  Sentencia C – 506 de  Sentencia C – 413 de 1996  Sentencia C – 1097 de 2001  Sentencia C – 227 de 2002  Sentencia C – 538 de 2002  Sentencia C – 1043 de 2003  Sentencia C – 121 de 2006  Sentencia C – 304 de 2012  Sentencias C – 260 de 2015 y 155 de 2016 </p>	<p>  Sentencia C – 537 de 1995 </p>

-  Fundadora
-  Hito
-  Confirmatoria
-  Estado del Arte – Confirmatoria