



Bogotá, D.C., 20 de septiembre de 2021

**Honorables Magistrados
Corte Constitucional**
Ciudad

Expediente: D-14341

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Javier Ortiz Muñoz contra el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, "Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006".

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.

Concepto No.: 6995

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 278.5 de la Constitución Política¹, rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El ciudadano Javier Ortiz Muñoz interpuso demanda de inconstitucionalidad contra las expresiones que se subrayan del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010:

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

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

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

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

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

¹ "Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad".



El actor solicita que se declare la inexecutable de los apartes normativos demandados por desconocer: (i) la competencia exclusiva del Congreso de la República para establecer contribuciones fiscales y parafiscales²; y (ii) el mandato que le asigna a dicha corporación el deber de fijar directamente los hechos y las bases gravables de los tributos -principio de legalidad-³. Ello, porque las expresiones acusadas les otorgan a las autoridades de los departamentos y de los municipios la referida facultad tributaria propia del legislador y, además, crean una tasa sin señalar sus elementos.

II. Concepto del Ministerio Público

El artículo 150.12 de la Constitución establece que le *“corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”*. A su vez, el artículo 338 superior dispone que:

“En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas 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, y las tarifas de los impuestos.

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

A partir de la literalidad de dichas disposiciones superiores, la Corte Constitucional ha señalado que:

(i) Cuando se trata de la creación de tributos de carácter nacional, el Congreso de la República debe establecer todos sus elementos de forma clara e inequívoca⁴; y

(ii) Cuando se trata de tributos territoriales, en virtud del carácter unitario de la República⁵, el legislador es el encargado de autorizar su creación, estando, además, facultado para definir los elementos de los mismos o dejar su ordenación a las asambleas departamentales y a los concejos municipales. Con todo, en ambos casos, la implementación del impuesto, la contribución o tasa correspondiente será potestativa de las autoridades locales en razón del mandato de autonomía de las entidades territoriales⁶.

Efectivamente, se ha precisado que *“cuando la ley ha autorizado tributos en favor de las entidades territoriales, éstas gozan de entera autonomía para hacerlos*

² Cfr. Artículo 150.12 de la Constitución.

³ Cfr. Artículo 338 de la Constitución.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002.

⁵ Artículo 1° de la Constitución.

⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1043 de 2003.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

*efectivos o dejarlos de aplicar, y para realizar los actos de destinación y de disposición, manejo e inversión*⁷.

Así mismo, se ha señalado que *"la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen por el nivel territorial al que corresponda. De lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo, decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios -como sí está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales-*"⁸.

Ciertamente, en atención del principio de autonomía de las entidades territoriales consagrado en el artículo 287 superior⁹, se ha entendido que no hay lugar a exigirle al legislador que defina todos los elementos de los tributos territoriales y, por consiguiente, la ausencia de ordenación de alguno de ellos en la ley no deriva en su inconstitucionalidad. Al respecto, se destaca que dicha prerrogativa de los departamentos y municipios tiene una faceta fiscal, en virtud de la cual se le confiere un margen de independencia *"a cada uno de los niveles territoriales para fijar tributos"*¹⁰.

Pues bien, el Ministerio Público advierte que al expedir el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010, el legislador creó una tasa destinada a financiar los fondos-cuenta territoriales de seguridad, otorgándole a las entidades territoriales la potestad de adoptarla o prescindir de ella, así como autorizando a las asambleas departamentales y concejos municipales para que desarrollaran los elementos del tributo.

Entonces, para la Procuraduría el tributo contenido en la norma demandada para fomentar la seguridad ciudadana fue creado bajo los parámetros del artículo 338 de la Constitución, es decir, permitiendo que los concejos municipales y las asambleas departamentales fijen los elementos del mismo, garantizando con ello la autonomía de las entidades territoriales¹¹.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-495 de 1998.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2002. En esta misma línea argumentativa, en el fallo C-891 de 2012, se explicó que *"cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes, de manera clara e inequívoca. Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, éste puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley"*.

⁹ "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: 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".

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-891 de 2012.

¹¹ En la Sentencia C-269 de 2019, en relación con los impuestos territoriales, la Corte Constitucional indicó que *"cuando la ley autoriza su creación, (...) existe una competencia concurrente de las asambleas departamentales o de los concejos municipales, según el caso en relación con la definición de los elementos del respectivo tributo"*.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Sobre el particular, se resalta que, en la Sentencia C-891 de 2012, la Corte Constitucional explicó que el artículo 8° de la Ley 1421 de 2010 “*crea unas tasas y sobretasas y autoriza a las entidades territoriales para su imposición y reglamentación, por lo cual serán éstas las que tendrán que establecer sus demás elementos, pues no se puede desconocer la competencia de las asambleas departamentales y los concejos municipales para la determinación de los elementos de los tributos territoriales*”.

En este sentido, existe un reconocimiento jurisprudencial previo sobre el alcance de la disposición acusada que es incompatible con la argumentación presentada en la demanda. En efecto, según el mencionado entendimiento, la norma reprochada no implica el desconocimiento de las competencias constitucionales del Congreso de la República ni del principio de legalidad tributaria, sino que responde a la distribución de competencias establecidas en el ordenamiento superior, así como busca optimizar el principio de autonomía de las entidades territoriales.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, en relación con el cargo de la demandada, el Ministerio Público le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de las expresiones demandadas del artículo 8° de la Ley 1421 de 2010.

Atentamente,

MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Valentina Fajardo Gómez – Asesora Grado 19.

Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. JSUR