



Sentencia 1043 de 2003 Corte Constitucional

Sentencia C-1043/03

Referencia: expediente D-4624

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º de la Ley 97 de 1913 y 1º (parcial) de la Ley 84 de 1915

Actor: Ricardo Díaz Cárdenas

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D. C., cinco (5) de noviembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y dando cumplimiento a los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por el ciudadano Ricardo Díaz Cárdenas contra el artículo 1º de la Ley 97 de 1913 y el literal a) del artículo 1º de la Ley 84 de 1915.

Ver los arts. 14 y 186, Ley 142 de 1994 , [Ver la Ley 488 de 1998](#) , [Ver el Fallo del Consejo de Estado 8126 de 1997](#) , [Ver la Sentencia de la Corte Constitucional 221 de 1997](#) , [Ver la Sentencia de la Corte Constitucional 504 de 2002](#)

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben las disposiciones objeto del proceso, según la publicación hecha en los Diarios Oficiales Nos. 15.062 del 4 de diciembre de 1913 y 15.667 del 13 de diciembre de 1915, respectivamente:

LEY 97 de 1913

(noviembre 24)

que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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.

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.

LEY 84 de 1915

(noviembre 30)

por la cual se reforman y adicionan las Leyes 4ª y 97 de 1913

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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 los sucesivos dichas atribuciones. (...)

II. LA DEMANDA

El ciudadano Ricardo Díaz Cárdenas solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 y del literal a) del artículo 1º de la Ley 84 de 1915, por considerar que vulneran los artículos 150 -numerales 5 y 12-, 313 -numerales 1 y 4- y 338 de la Constitución Política.

Considera el actor que los principios de representación popular y de legalidad del tributo rigen para la determinación y creación de un nuevo impuesto y que, además, la autonomía de las entidades territoriales está enmarcada por el principio de la unidad del Estado. Señala que esta autonomía no les concede facultades absolutas para administrar sus asuntos fiscales, ya que en la república unitaria las atribuciones reconocidas al orden territorial deben ejercerse dentro de los límites previstos en la Constitución y la ley.

En concordancia con lo anterior, expresa que en esta materia la Constitución da primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución para diseñar la política tributaria del Estado. En su sentir, "el legislador es competente para crear los tributos, y por ende, le asignó la función de regular los diversos aspectos relacionados con esta materia, tales como las declaraciones tributarias, los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro, lo cual significa que la Constitución no concedió soberanía fiscal a las entidades territoriales".

En resumen, estima que las normas acusadas son inconstitucionales porque "el Congreso de la República no puede autorizar a los concejos municipales para crear impuestos; los concejos municipales no pueden crear impuestos, sólo pueden establecerlos y reglamentarlos; y la ley que crea un impuesto debe indicar de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución".

III. INTERVENCIONES

1. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte que declare exequibles las disposiciones impugnadas. Manifiesta que la Constitución Política es la que faculta a los cuerpos colegiados -Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos distritales y municipales- para imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Por ello, las entidades territoriales tienen derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

2. La Secretaría de Hacienda de Bogotá D.C. solicita a la Corte pronunciarse a favor de la executable de las normas demandadas. Considera que el demandante propone una interpretación errada sobre el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, la cual, en ningún momento, "establece la posibilidad de que el Concejo de Bogotá tenga la potestad de crear los tributos que tenga a bien. De hecho, la norma demandada justamente estableció cuáles tributos podrían tener eventualmente aplicación en la jurisdicción de la capital y tiene el rango de ley; adicionalmente enumera taxativamente una serie de tributos cuya adopción le estaría autorizada al respectivo Concejo municipal". Es decir, se respeta el principio de

legalidad del tributo porque ha sido el Congreso el que creó los tributos y dejó a los concejos de Bogotá y de los demás municipios del país la oportunidad para que, si lo estimaban conveniente, los adoptaran.

Con carácter subsidiario solicita a la Corte que se inhiba para emitir pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, dado que ellas ya no existen o han sido sustituidas por leyes posteriores. Resalta además que la Corte Constitucional ya se pronunció sobre la exequibilidad de los literales d) e i) de la sentencia C-504 de 2002.

3. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario considera que el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, que está vigente, es inexecutable por infringir el inciso primero del artículo 338, el penúltimo inciso del artículo 300 y el inciso segundo del artículo 339 de la Constitución Política, en la medida en que no señala expresa ni tácitamente los elementos esenciales del impuesto al que se refiere. Por los mismos motivos, es inexecutable el artículo 1º de la Ley 84 de 1915.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que se pronuncie a favor de la exequibilidad de las normas demandadas, salvo los literales d) e i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, frente a los cuales ha operado el fenómeno de la cosa juzgada (sentencia C-504-02).

Considera que el actor parte de una interpretación equivocada de las disposiciones acusadas, que se origina en la comprensión del término *crear* utilizado en su redacción. En su criterio, cuando las normas demandadas utilizan este vocablo, se están refiriendo a la facultad que tienen los concejos municipales para adoptar, acoger o admitir los tributos creados por la ley 97 de 1913, y no a que puedan modificarlos o crear otros distintos. Es decir, el legislador no está autorizando a los concejos municipales a crear impuestos sino que los faculta para adoptarlos, en la medida en que dichos tributos fueron creados por las normas acusadas.

De otra parte, en relación con la determinación de los elementos del tributo, expresa que si bien el Congreso goza de plenos poderes frente a los del orden nacional, en lo tocante a los tributos territoriales, en aplicación de los principios de autonomía y descentralización territorial, la competencia es compartida entre el Congreso, las asambleas y los concejos. Agrega que, frente a las corporaciones públicas territoriales, la Constitución limita la potestad tributaria a lo establecido en la ley.

Así las cosas, concluye que las normas demandadas no desconocen el principio de legalidad del tributo sino que representan una afirmación del mismo, puesto que fue el mismo Congreso el que creó unos tributos para que posteriormente Bogotá y los demás municipios del país los adoptaran.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Aspectos previos: cosa juzgada constitucional y vigencia de las disposiciones acusadas

Antes de avocar el análisis de constitucionalidad se establecerán los eventos en que opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y se verificará la vigencia de las restantes disposiciones demandadas.

1.1. Existencia de cosa juzgada constitucional

En la sentencia C-504 de 2002, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de los literales d) e i) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 por los cargos estudiados, salvo la expresión "y *análogas*" que declaró inexecutable.

Según el actor, estos literales violaban los artículos 313-4 y 338 de la Carta Política en la medida en que trasladaban indebidamente la potestad tributaria del Congreso de la República al Concejo de Bogotá, sin que el legislador fijara parámetro alguno, incumpliendo de esta forma la atribución constitucional de establecer los elementos de los tributos.

La Corte reiteró que si bien el Congreso tiene la potestad exclusiva para fijar los elementos de los tributos del carácter nacional, no ocurre lo mismo al ejercer esta atribución frente al orden territorial, en el cual, según el artículo 338 Superior, el legislador crea o autoriza la creación de los tributos, pudiendo señalar algunos de sus elementos esenciales, dejando a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales el establecimiento de los elementos del tributo no fijados en la ley.

En el proceso de la referencia se formula el mismo cargo de inconstitucionalidad que el resuelto por la Corte en la sentencia C-504 de 2002. Esta circunstancia fue advertida en el Auto admisorio de la demanda, en el cual se dispuso, con fundamento en los artículos 243 de la Constitución Política y 6º del Decreto 2067 de 1991, rechazar la demanda presentada contra los literales d) e i) y admitirla frente al resto del contenido del artículo 1º de la Ley 97 de 1913. Por consiguiente, los dos literales en mención no hacen parte del objeto de análisis de esta sentencia.

1.2. Vigencia de las normas demandadas

Corresponde ahora determinar la vigencia de las demás disposiciones acusadas. Para tal fin, dado el contenido de los dos artículos demandados y la integración material que se presenta entre ellos, se hará referencia en primer lugar a cada uno de los literales restantes del artículo 1º de la Ley 97 de 1913. Una vez se verifique su vigencia, se analizará su conformidad con la Constitución Política. Posteriormente, la Corte se pronunciará sobre la exequibilidad del literal a) del artículo 1º de la Ley 84 de 1915.

La Sala precisa por anticipado que la evolución legislativa que se incorpora a continuación sobre cada tributo no es exhaustiva, ya que su finalidad es tan solo ilustrar acerca de la vigencia de las disposiciones demandadas, a fin de tomar una decisión de fondo frente a los cargos

propuestos por el actor.

1.2.1. Impuesto de expendio a consumidores de licores destilados

El literal a) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 expresa que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el impuesto "de expendio a los consumidores de los licores destilados. Se exceptúa el alcohol desnaturalizado que se destine a objetos industriales".

Esta norma fue derogada por la Ley 12 de 1923, en la que se señaló que la renta de licores, en guarda de la salubridad, seguridad y moralidad públicas, sería administrada directamente por los departamentos (art. 2º) y se facultó a las asambleas departamentales para gravar con impuestos especiales de consumo a favor de los departamentos y de los municipios, los licores destilados extranjeros y las bebidas fermentadas nacionales y extranjeras (art. 7º).

La Ley 12 de 1923 fue subrogada por la Ley 88 del mismo año. Esta nueva norma, "*sobre lucha antialcohólica*", entre otros aspectos, señaló que la finalidad de asignar a los departamentos la administración directa de la renta de licores era la de apoyar a estos entes seccionales para que hicieran efectivas las restricciones sobre la producción y consumo de licores y bebidas fermentadas, en beneficio de la moralidad y la salubridad públicas (art. 2º).

La Ley 88 de 1923 fue modificada y adicionada por la Ley 88 de 1928. Según lo prescrito por esta nueva disposición, a partir de su sanción el impuesto de consumo de licores fue considerado como impuesto del orden nacional. El Legislador ordenó además ceder a los departamentos el 50% del producto bruto de este impuesto y señaló que la Nación reconocería a favor de los departamentos la diferencia que a cargo de sus fiscos respectivos resultara entre el valor de los perjuicios que les causara la lucha antialcohólica y el producto del mencionado porcentaje del impuesto (arts. 4º y 5º).

En relación con la participación de los municipios, la ley dispuso que del monto global que correspondiera a cada departamento en la participación que se les reconociera sobre el impuesto de consumo de licores, aquellos tendrían derecho a una participación del 25% que se liquidaría y pagaría en proporción al producido del impuesto en cada uno de ellos (parágrafo del art. 5º).

La Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales, consagró un nuevo régimen sobre el impuesto al consumo de licores y derogó expresamente las leyes 88 de 1923 y 88 de 1928 (art. 73). En el artículo 64 señaló que el impuesto al consumo de licores es nacional, pero su producto se cede a los departamentos, intendencias y comisarías; y en los artículos 62, 63, 65 y 66 determina los sujetos activos y pasivos, el hecho generador, la base gravable y la tarifa de este tributo. Estas normas sobre el impuesto al consumo de licores fueron incorporadas en el Decreto-ley 1222 de 1996 -Código de Régimen Departamental- (arts. 121 y ss).

La Ley 223 de 1995 consagró nuevos preceptos sobre el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares. En los artículos 202 a 206 se refirió al hecho generador, los sujetos pasivos, el modo de causación, la base gravable y las tarifas del tributo.

Finalmente, la Ley 788 de 2002 incorpora, entre otras, una serie de disposiciones sobre el impuesto de consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, como fuente tributaria de los departamentos. En los artículos 49 a 54 establece la base gravable del impuesto, señala el régimen de tarifas, alude al mecanismo de la participación de los departamentos, se refiere a la liquidación y recaudo del impuesto o la participación por parte de los productores y a la ampliación de la cesión del IVA sobre el consumo de estos productos.

Así entonces, tal como se aprecia en la anterior secuencia legislativa, el literal a) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 no está vigente desde 1923. Hoy existe una legislación específica sobre el impuesto al consumo de licores, que regula los elementos del tributo (sujetos activo y pasivo, hecho y base gravable y la tarifa). Por lo tanto, la Corte se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo sobre dicha disposición, por carencia actual de objeto.

1.2.2. Impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero

El literal b) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 dispone que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el "impuesto sobre el consumo de tabaco extranjero, en cualquier forma".

Este literal, al igual que el mencionado en el acápite precedente, fue derogado en vigencia de la Constitución anterior. El Decreto 1626 de 1951, proferido en ejercicio de las atribuciones del Presidente de la República consagradas en el artículo 121 de la Constitución Política, constituye un pilar importante en la evolución regulatoria de este impuesto. Entre otros mandatos sobre importación de cigarrillos y licores, en el artículo 4º estableció que a partir del 1º de septiembre de 1951 el impuesto sobre el consumo de tabaco continuaría haciéndose efectivo por los departamentos, intendencias y comisarías exclusivamente sobre el tabaco elaborado y en aplicación de las tarifas que fijaba ese Decreto, en consideración al precio de venta del bien gravado.

Posteriormente, la Ley 4ª de 1963 dispuso en el artículo 7º que los cigarrillos de producción nacional, cuando en su elaboración se empleara tabaco extranjero importado, sin consideración al empaque, al contenido, al peso o a la presentación, pagarían el *impuesto departamental de consumo de tabaco* de que trataba el literal a) del artículo 4º del Decreto Legislativo 1626 de agosto de 1951, a la tasa del 120% *ad valorem*.

En 1968 el Congreso de la República revistió de facultades extraordinarias al Presidente de la República para determinar la participación que le correspondía al Distrito Especial en las rentas departamentales que se causaren dentro de su jurisdicción, y los servicios cuya prestación correspondía al Departamento de Cundinamarca y al Distrito Especial de Bogotá.

En ejercicio de tal delegación legislativa, el Gobierno emitió el Decreto 3258 de 1968. Esta norma señaló en el artículo 2º que a partir del 1º de enero de 1970 el Departamento de Cundinamarca recaudaría a su favor la totalidad del producto de los impuestos departamentales, con excepción de los que gravaban el consumo a la cerveza y al tabaco, los cuales se repartirían con el Distrito Especial en los términos indicados en el artículo 3º. En éste prescribió que a partir del 1º de enero de 1970 la participación del Distrito Especial en el impuesto departamental que gravaba el consumo de tabaco sería de un 20% sobre el producto bruto que se causare en el territorio del Departamento de Cundinamarca incluyendo el Distrito Especial de Bogotá.

De manera complementaria, en la Ley 48 de 1968 el Congreso de la República otorgó nuevas facultades extraordinarias al Presidente de la República a efectos de determinar una base impositiva clara del impuesto sobre el consumo de tabaco de que trataba el Decreto Legislativo 1626 de 1951.

En desarrollo de estas facultades, el Presidente expidió el Decreto 214 de 1968, *"por el cual se dictan normas sobre el impuesto al consumo de tabaco"*. Esta norma señaló los elementos del impuesto de consumo de cigarrillos y el procedimiento para su recaudo. En el artículo 9º se refirió específicamente al impuesto sobre el consumo de tabaco, como un impuesto a favor de los Departamentos, Intendencias o Comisarías, a liquidarse por períodos vencidos de diez (10) días, sobre entregas realizadas por los distribuidores. En el artículo 10º estableció que sus disposiciones se aplicarían, en cuanto fueren pertinentes, a la liquidación del impuesto sobre consumo de tabaco.

Años más tarde, la Ley 14 de 1983 reguló el impuesto al consumo de cigarrillos de fabricación nacional y de producción extranjera. Por su parte, el Decreto 1095 de 1984 estableció en su artículo 9º que *"El impuesto sobre el consumo de tabaco y cigarrillo a que se refiere el artículo 73 de la Ley 14 de 1983, deberá liquidarse por períodos vencidos de quince (15) días calendario, sobre las entregas realizadas por distribuidores en tales períodos y será pagado dentro de los quince (15) días calendario siguientes a tal período. (...)"*.

El Decreto - ley 1222 de 1986 incorporó el *"impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco"* dentro del capítulo titulado *"rentas de los departamentos"* y en los artículos 145 y 146 dispuso que el impuesto sobre consumo de tabaco continuaría haciéndose efectivo por los departamentos, intendencias y comisarías exclusivamente sobre el tabaco elaborado y con aplicación de tarifas fijadas para los cigarros, picadura, rapé o chinú de fabricación nacional.

Finalmente, la Ley 223 de 1995 regula el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, y fija los elementos esenciales del tributo, esto es, del hecho generador, los sujetos pasivos, la causación, la base gravable y la tarifa (arts. 207 a 212). En el artículo 212 se refiere, en estos términos, a la participación del Distrito Capital en el impuesto: *"De conformidad con el artículo 324 de la Constitución Política y con el artículo 3 del Decreto 3258 de 1968, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá tendrá una participación del veinte por ciento (20%) del recaudo del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de producción nacional que se genere en el Departamento de Cundinamarca, incluyendo el Distrito Capital. El Distrito Capital de Santafé de Bogotá es titular del impuesto correspondiente al consumo de cigarrillos y tabaco elaborados de procedencia extranjera, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 19 de 1970"*.

Como se observa, el impuesto al consumo de tabaco extranjero, por decisión del legislador, se convirtió en un tributo del orden departamental. Por ende, al estar derogado el literal b) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, que hace parte de las disposiciones demandadas, la Corte se inhibirá para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con este literal, por carencia actual de objeto.

1.2.3. Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra del lecho de los cauces de ríos y arroyos

El literal c) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 prescribe que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el *"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"*.

El Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal lo incorporó, en los siguientes términos, dentro del acápite sobre rentas municipales: *"XIII. Otros Impuestos. Artículo 233. Los concejos municipales y el distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales: a) 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 y el aprovechamiento legítimos de las minas y de las aguas; b) (...)"*.

Según lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-221 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, ni la disposición del año 13 ni la del año 86 están vigentes. La primera fue derogada por el artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1996 o Código de Régimen Municipal. Frente a la segunda, la Corte condicionó su vigencia a la expedición de una ley que definiera el régimen de regalías de esos recursos naturales no renovables y advirtió que si el Congreso no expedía la ley en el término de 5 años, la norma sería inexecutable, en el entendido de que entonces la extracción de arena, piedras y cascajo de los ríos quedaría sometida al régimen general de regalías definido por el artículo 18 de la Ley 141 de 1994. En la parte resolutoria del fallo se decidió lo siguiente:

Primero: INHIBIRSE de conocer de la constitucionalidad del literal c) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, por carencia actual de objeto.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE, en el entendido que las explotaciones de los recursos naturales no renovables requieren de licencia ambiental de acuerdo con las exigencias de la Ley 99 de 1993, y en forma temporal por un plazo de cinco años contados a partir de la notificación de la presente sentencia, el literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986.

Tercero: EXHORTAR al Congreso para que, en cumplimiento del deber impuesto por el artículo 360 de la Constitución, y con la libertad

democrática que le es propia, defina en un plazo de cinco años, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, el régimen de regalías de aquellos recursos naturales no renovables, cuya explotación aún no está sujeta al pago de la contraprestación exigida por la norma constitucional. Expedida durante este término la correspondiente norma legal, el literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986 será inexecutable, en caso de no haber sido derogado por la ley.

Cuarto: Una vez expirado el término señalado de cinco años, y en caso de que el Congreso no haya establecido el correspondiente régimen de regalías para la extracción de la arena, el cascajo y la piedra del lecho de los ríos, el literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986 será INEXEQUIBLE, en el entendido de que entonces la extracción de la arena, las piedras y el cascajo de los ríos queda sometida al régimen general de regalías definido por el artículo 18 de la Ley 141 de 1994.

El Congreso de la República aprobó la Ley 685 de 2001, por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. El artículo 227 de la ley se refiere, en los siguientes términos, al tema de la regalía: "De conformidad con los artículos 58, 332 y 360 de la Constitución Política, toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad estatal genera una regalía como contraprestación obligatoria. Esta consiste en un porcentaje, fijo o progresivo, del producto bruto explotado objeto del título minero y sus subproductos, calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. También causará regalía la captación de minerales provenientes de medios o fuentes naturales que técnicamente se consideren minas. En el caso de propietarios privados del subsuelo, estos pagarán no menos del 0.4% del valor de la producción calculado o medido al borde o en boca de mina, pagadero en dinero o en especie. Estos recursos se recaudarán y distribuirán de conformidad con lo dispuesto en la Ley 141 de 1994. El Gobierno reglamentará lo pertinente a la materia".

Así entonces, frente a la impugnación del literal c) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 la Corte se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo, por carencia actual de objeto.

1.2.4. Impuesto sobre el barrido y la limpieza de las calles

Dispone el literal e) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el "impuesto sobre el barrido y la limpieza de las calles".

Esta Corporación considera que en el régimen actual, el barrido y la limpieza de las calles hacen parte de los componentes del servicio público domiciliario de aseo.

En este aspecto la Ley 142 de 1994 prescribe que se entiende por Servicio Público Domiciliario de Aseo "el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos" y agrega que esta ley "También se aplicará a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos" (art. 14-24). En el mismo sentido, el Decreto 605 de 1996 define ese servicio como la "recolección de residuos, principalmente sólidos, el barrido y limpieza de vías y áreas públicas, transporte y disposición final sanitaria, incluyendo las actividades complementarias de transferencia, tratamiento y aprovechamiento".

Dispone igualmente la Ley 142/94 que en el caso del servicio de aseo, las fórmulas para fijar las tarifas tomarán en cuenta, además de los aspectos definidos en el régimen tarifario que establece esa ley, los costos de disposición final de basuras y rellenos sanitarios (art. 64).

Por ello, sobre la vigencia del literal e) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, la Corte Constitucional comparte el criterio expuesto por el Consejo de Estado en sentencia del 23 de mayo de 2002, en la cual concluyó que "por la regulación íntegra del régimen aplicable a los servicios públicos domiciliarios, entre ellos el servicio de aseo, operó la derogatoria tácita de las leyes en virtud de las cuales se estableció el "impuesto sobre barrido" y en consecuencia carecía de facultades legales el Concejo Municipal de Buenaventura para regular lo concerniente a dicho impuesto, al desaparecer del orden jurídico la facultad consagrada en el literal e) del artículo 1º de las Ley 97 de 1913 y en la Ley 84 de 1915, para establecer el tributo".

De acuerdo con lo expuesto, esta Corporación se inhibirá para proferir decisión de mérito en relación con el literal e) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913, por carencia actual de objeto.

1.2.5. Impuesto de patentes sobre carruajes y vehículos; impuestos de tranvías y sobre establecimientos industriales y de comercio, entre otros. Impuesto de inscripción de fondas, posadas, hoteles, restaurantes y casas de inquilinato.

El artículo 1º de la Ley 97 de 1913 establece que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el "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"; los "impuestos de tranvías" y el "impuesto de inscripción de fondas, posadas, hoteles, restaurantes, casas de inquilinato, cualquiera que sea su denominación" -literales f), h) y l), respectivamente-.

Estos literales fueron derogados por leyes posteriores que han gravado las actividades en ellos incluidas. Hoy hacen parte del impuesto a vehículos automotores, del impuesto de industria y comercio y del impuesto a espectáculos públicos, tal como se ilustra a continuación.

1.2.5.1. *Sobre el impuesto a vehículos automotores.* La Ley 48 de 1968 adoptó como legislación permanente, entre otros, el Decreto Legislativo 1593 de 1966. Esa ley, en el parágrafo segundo del artículo 1º, dispuso que "El Distrito Especial y los Municipios continuarán autorizados para gravar con el impuesto de circulación y tránsito los vehículos de tracción mecánica. Los tractores y demás maquinarias agrícolas no pagarán impuesto de tránsito por las vías públicas, siempre que lo hagan con sujeción a las disposiciones sobre transporte por carretera".

La Ley 2ª de 1976 se refirió al impuesto de timbre nacional y dispuso que éste sería causado por "Los recibos de pago de impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular, que expidan las autoridades municipales, conforme a la siguiente tarifa, que será aumentada en cada caso en un treinta por ciento (30%) si el peso del vehículo es de 1.400 kilogramos o más: (...)". Adicionalmente, en el numeral 28 del artículo 26 definió que estaban exentos del impuesto de timbre "los recibos de pago de los impuestos municipales sobre los siguientes automotores: a) Los vehículos legalmente clasificados dentro del servicio público de transporte; b) Los vehículos de propiedad de entidades de Derecho Público; c) Los buses destinados exclusivamente al transporte de estudiantes, y d) Las bicicletas, motonetas y motocicletas".

Posteriormente, la Ley 14 de 1983 consagra un nuevo ordenamiento para el impuesto de circulación y tránsito y de timbre sobre los vehículos automotores. En los artículos 49 a 60 alude a la base gravable, las tarifas anuales, el régimen de excepciones del impuesto, la cesión del impuesto de timbre nacional a los departamentos, intendencias, comisarías y al Distrito especial de Bogotá, la determinación del valor comercial de los vehículos automotores, los límites mínimos anuales de dichos impuestos, la destinación de los recaudos que se obtengan por el impuesto de timbre nacional, el revisado anual de los vehículos, la dependencia territorial encargada del recaudo de los impuestos y el reajuste anual de las tarifas anuales del impuesto de estos impuestos.

Finalmente, la Ley 488 de 1998 creó el impuesto de vehículos automotores, el cual sustituye a los impuestos de timbre nacional sobre vehículos automotores, de circulación y tránsito y el unificado de vehículos del Distrito Capital. En los artículos 138 a 151 consagra el régimen jurídico del nuevo impuesto, conformado por estos aspectos: creación del impuesto y sustitución de los existentes (art. 138); beneficiarios de las rentas del impuesto (art. 139); hecho generador (art. 140); vehículos gravados (art. 141); sujeto pasivo (art. 142); base gravable (art. 143); causación del impuesto (art. 144); tarifas (art. 145); declaración y pago del impuesto (art. 146); administración y control del impuesto (art. 147); traspaso de propiedad y traslado del registro hasta tanto se demuestre que se está al día en el pago del impuesto (art. 148); porte obligatorio de las calcomanías (art. 149); distribución del recaudo (art. 150) y fijación de precios para la vigencia fiscal de 1999 (art. 151).

1.2.5.2. *Sobre el impuesto de industria y comercio.* La Ley 14 de 1983 establece que el Impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que 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, como establecimientos de comercio o sin ellos (art. 32).

Esa ley también señala la base gravable y el procedimiento para liquidar el impuesto y fijó los límites dentro de los cuales los concejos municipales determinen la tarifa del impuesto (art. 33). Así mismo, consagra, en los siguientes términos, las actividades de carácter industrial, comercial y de servicio que conformarían el hecho generador del impuesto (arts. 34 a 36).

Artículo 34. Para los fines de esta Ley, se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.

Artículo 35. 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 esta Ley, como actividades industriales o de servicios.

Artículo 36. Son actividades de servicio las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casa de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compra-venta y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automobiliarias y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contenga audio y video, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.

Las disposiciones sobre el impuesto de industria y comercio fueron incorporadas en el Decreto 1333 de 1986, artículos 195 a 213, modificados o adicionados por la Ley 49 de 1990 y 393 de 1997.

1.2.5.3. *Sobre el impuesto de espectáculos públicos.* Este tributo fue creado por el artículo 7º de la Ley 12 de 1932, por la cual se autorizó al Gobierno para obtener recursos extraordinarios para enfrentar la guerra contra Perú. Se trataba de "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 ticket de apuesta en toda clase de juegos permitidos, o de cualquier otro sistema de repartición de sorteos". En el artículo 12 expresó que quedaron reformadas todas las disposiciones que le fueran contrarias, a dicha ley.

Este impuesto de espectáculos públicos fue restablecido por la Ley 69/46.

Años después, la Ley 33 de 1968 dispuso que a partir del 1º de enero de 1969, serían de propiedad exclusiva de los municipios y del distrito especial de Bogotá el impuesto denominado "espectáculos públicos", establecido por el artículo 7º de la Ley 12 de 1932 y demás disposiciones complementarias, siempre que se causara en sus respectivas jurisdicciones (art. 3º).

Esta norma fue incorporada, en los siguientes términos, en el Decreto Ley 1333 de 1986: "Es propiedad exclusiva de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá, el impuesto denominado 'espectáculos públicos', establecido por el artículo 7º de la Ley 12 de 1932 y demás disposiciones complementarias" (art. 223).

De otro lado, la Ley 1ª de 1967 estableció en todo el país, por el término de cuatro meses y con destino a la reconstrucción de la ciudad de Quibdó, una cuota de recargo 'pro ciudad Quibdó' del 10% sobre el valor de cada boleta personal de entrada a espectáculos públicos de cualquier clase (art. 8º).

Ese mismo año el legislador dispuso que el recargo del 10% sobre el valor de cada boleta de entrada a los espectáculos públicos, establecido por la Ley 1ª de 1967, continuaría cobrándose en el territorio del Valle del Cauca durante los años de 1968 a 1972 inclusive, y que su producto total se destinaría a la preparación de los deportistas y a la realización de los VI Juegos Panamericanos (art. 5º de la Ley 49 de 1967).

El año siguiente el Congreso de la República ordenó que el impuesto de que trataba el artículo 5º de la Ley 49 de 1967, se hiciera extensivo a todo el territorio nacional, y que el producido del mismo fuera destinado en el Distrito Especial, los Departamentos, Intendencias y Comisarías, exclusivamente al fomento del deporte, a la preparación de los deportistas, a la construcción de instalaciones deportivas y adquisición de equipos e implementos, en la proporción que se recaudare en cada una de las secciones del país enunciadas (art. 4º, Ley 47 de 1968).

Con posterioridad, en el artículo 9º de la Ley 30 de 1971 estableció que *"El impuesto de que trata el artículo quinto de la Ley 49 de 1967 hecho extensivo a todo el territorio nacional en desarrollo del artículo cuarto de la Ley 47 de 1968, continuará cobrándose indefinidamente con posterioridad al 31 de diciembre de 1972. Parágrafo. El Gobierno Nacional por medio del Decreto reglamentará la forma como debe recaudarse y entregarse a las Juntas Administradoras de Deportes, el producido del impuesto a que se refiere el presente artículo"*.

Así las cosas, según lo concluyó la Corte Constitucional en la sentencia C-185 de 1998, M.P. Carmenza Isaza de Gómez, *"existen dos impuestos a los espectáculos públicos: uno creado por la ley 12 de 1932, y normas que lo modificaron, que pertenece a las entidades territoriales, por cesión expresa que la Nación hizo de él, y, otro, que se originó en la ley 1ª de 1967, el cual es de propiedad de la Nación, tal como se ha explicado, y sobre el que no ha habido cesión"*.

Como se aprecia, los literales f), h) y l) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 están derogados. Por lo tanto, la Corte se inhibirá para pronunciarse de fondo en esas materias por carencia actual de objeto.

1.2.6. Impuesto de delineación urbana

Dispone el literal g) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el *"impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes"*.

El Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal incluye este tributo dentro del acápite "Otros impuestos municipales". En el artículo 233 señala que *"Los concejos municipales y el distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales: (...) b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios y de refacción de los existentes; (...)"*.

Con el mismo criterio de interpretación aplicado en la sentencia C-221 de 1997, la Corte observa que el literal g) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 fue derogado en 1986 por el Código de Régimen Municipal. Por lo tanto, frente a este precepto esta Corporación se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto.

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

Dispone el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el *"impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas"*.

Con la misma redacción, el Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal incluyó este tributo dentro del acápite "Otros impuestos municipales". En el artículo 233 señala que *"Los concejos municipales y el Distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales: (...) c) Impuesto por el uso del subsuelo en las vías públicas y por excavaciones en las mismas"*.

En aplicación del criterio interpretativo al cual acudió esta Corporación en la sentencia C-221 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, se asume que el literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 fue derogado por el artículo 223 del Decreto 1333 de 1986.

A su vez, esta disposición fue derogada expresamente por el artículo 186 de la Ley 142 de 1994, en la que se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios.

Así entonces, para efectos de la vigencia de la norma demandada, la Corte comparte la conclusión a que llegó el Consejo de Estado en esta materia, al deducir que *"Los municipios del país no pueden cobrar el impuesto de uso del subsuelo de que hablaba la letra c del artículo 233 (no el 186 citado en la consulta), del decreto - ley 1333 de 1986, por cuanto esta norma fue derogada expresamente por el artículo 186 de la ley 142 de 1994; por tanto, no existe disposición que faculte a los concejos municipales para crear y organizar el cobro de ese tipo de impuesto"*.

Por consiguiente, la Corte se inhibirá para pronunciarse sobre la demandada del literal j) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 por carencia actual de objeto.

1.2.8. Impuesto de avisos y tableros

El literal k) del mismo artículo dispone que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el *"impuesto por colocación de*

avisos en la vía pública, interior y exterior de coches, de tranvía, estaciones de ferrocarriles, cafés y cualquier establecimiento público".

En relación con este tributo, el artículo 37 de la Ley 14 de 1983 establece que *"El impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915 se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con una tarifa de un quince por ciento (15%) sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales"*. Esta disposición es reproducida por el artículo 200 del Código de Régimen Municipal –Decreto 1333 de 1986.

La Ley 75 de 1986 adicionó los artículos 37 de la Ley 14 de 1983 y 200 del Decreto 1333 de 1986, en el sentido de que al sector financiero, al cual hacen referencia los artículos 41 y 48 de la Ley 14 de 1983, también se le liquidará y cobrará el impuesto de avisos y tableros, autorizado por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915.

En 1994 el Legislador reglamentó la publicidad exterior visual en el territorio nacional y autorizó a los concejos municipales y distritales para adecuar el impuesto en referencia de suerte que cubriera la colocación de toda publicidad exterior visual. También fijó un límite al impuesto que ocasione cada valla. Al respecto, el artículo 14 de la Ley 140 de 1994 dispuso lo siguiente: *"Impuestos. Autorízase a los Concejos Municipales, Distritales y de las entidades territoriales indígenas que se creen, para que a partir del año calendario siguiente al de entrada en vigencia de la presente Ley, adecuen el impuesto autorizado por las Leyes 97 de 1913 y 84 de 1915, al cual se refieren la Ley 14 de 1983, el Decreto-ley 1333 de 1986 y la Ley 75 de 1986 de suerte que también cubra la colocación de toda Publicidad Exterior Visual, definida de conformidad con la presente Ley. En ningún caso, la suma total de impuestos que ocasione cada valla podrá superar el monto equivalente a cinco (5) salarios mínimos mensuales por año"*.

De acuerdo con la regulación del impuesto de avisos y tableros de los años 83, 86 y 94 antes señalada, el literal k) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 continua vigente. Las referencias que de él se hacen en dichas disposiciones ilustran sobre su permanencia en el ordenamiento jurídico actual.

De otra parte, si bien el impuesto de avisos y tableros es complementario del de industria y comercio, no por ello deja de ser un impuesto diferente de aquel. Por ello, la Corte avocará su examen de constitucionalidad.

1.2.9. Impuesto sobre carbón mineral

Dispone el literal m) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 que el Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente el *"impuesto sobre carbón mineral, que transite o que se consuma dentro de los términos del respectivo Municipio"*.

El impuesto al carbón mineral previsto en el literal m) del artículo acusado es considerado actualmente por el legislador dentro del régimen de regalías. Las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 contienen varias normas en este sentido, entre las cuales, para efectos de determinar la vigencia del literal demandado, resaltan las siguientes:

De la Ley 141 de 1994, *por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones:*

Artículo 22.—Precio base para la liquidación de las regalías generadas por la explotación del carbón. En la fijación del precio básico en boca o borde de mina para el carbón que se consuma en el país, el Ministerio de Minas y Energía tendrá en cuenta, entre otros criterios, los precios promedios vigentes en el semestre que se liquida, la calidad del carbón y las características del yacimiento. Para el que se destine al mercado externo, se tomará como base el precio promedio ponderado del precio FOB en puertos colombianos en el semestre que se liquida, descontando los costos de transporte, manejo y portuarios.

PAR.—El recaudo de las regalías por la explotación de carbón y calizas destinadas al consumo de termoeléctricas, a industrias cementeras y a industrias del hierro estará a cargo de éstas, de acuerdo con el precio que para el efecto fije a estos minerales el Ministerio de Minas y Energía, teniendo en cuenta el costo promedio de la explotación y transporte.

La evolución legislativa incorporada en esta sentencia sobre los tributos a que se refieren las disposiciones acusadas tiene carácter indicativo, dado que su finalidad, para efectos de responder los cargos de la demanda, es la de ilustrar acerca de su vigencia, que permita a esta Corporación una decisión de fondo frente a cada uno de ellos.

De la Ley 756 de 2002, *por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones:*

Artículo 16. *Monto de las regalías.* El artículo 16 de la Ley 141 de 1994 quedará así:

"Artículo 16. Establécese como regalía por la explotación de recursos naturales no renovables de propiedad nacional, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, el porcentaje que resulte de aplicar la siguiente tabla:

(...)

Parágrafo 5º. En el contrato de asociación entre Carbocol e Intercor, la regalía legal será de un quince por ciento (15%) a cargo de Intercor o de la empresa adquirente de sus acciones, conforme a lo estipulado por dicho contrato, la cual se distribuirá según lo establecido en el artículo 32 de la presente ley. En el evento en que la empresa Carbocol sea liquidada, privatizada o sea objeto de un proceso de capitalización privada, la entidad que adquiera los derechos de dicha empresa deberá pagar un diez por ciento (10%) sobre el valor de la producción en boca de mina, el

cual se liquidará así: el primer cinco por ciento (5%) se aplicarán como regalías y se distribuirán en los términos del artículo 32 de la presente ley; el cinco por ciento (5%) restante se aplicarán como compensaciones que se distribuirán así: un cincuenta por ciento (50%) para la Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúen las explotaciones; un veinticinco por ciento (25%) para la región administrativa de planificación o la región como entidad territorial a la que pertenezca el departamento respectivo, y un veinticinco por ciento (25%) para los municipios productores de carbón del mismo departamento. La liquidación, recaudo y distribución de estas regalías y compensaciones corresponde al Ministerio de Minas y Energía o a la entidad que éste delegue.

Mientras se crea la Región Administrativa de Planificación o la región como entidad territorial, los recursos asignados a ella serán administrados y ejecutados por la Corporación Autónoma Regional en cuyo territorio se efectúan las explotaciones.

Parágrafo 6º. El impuesto estipulado en los contratos o licencias vigentes para la explotación de carbón será sustituido por una regalía cuyo monto equivaldrá al de dicho tributo, a cargo del contratista, concesionario o explotador.

Adicionalmente, el legislador fijó, de manera expresa, la prohibición para que las entidades territoriales establecieran algún tipo de gravamen a la explotación de los recursos naturales. El siguiente es el contenido del artículo 27 de la Ley 141 de 1994: "*Prohibición a las entidades territoriales*. Salvo las previsiones contenidas en las normas legales vigentes, las entidades territoriales no podrán establecer ningún tipo de gravamen a la explotación de los recursos naturales".

La Corte Constitucional encuentra entonces que el literal m) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 está derogado. Por lo tanto, se inhibirá para pronunciarse sobre los cargos de constitucionalidad formulados contra ese literal, por carencia actual de objeto.

1.3. Resumen

Según lo expuesto hasta aquí, los literales a), b), e), f), g), h), j), l), y m) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 fueron derogados por legislación posterior. El literal c) fue declarado inexecutable en la sentencia C-221 de 1997. De otro lado, en el Auto admisorio se rechazó la demanda contra los literales d) e i) dado que en ellos opera el fenómeno de la cosa juzgada constitucional (sentencia C-504 de 2002); por tal razón, la Corte no se adentrará a verificar la conformidad de estas normas con la Carta Política.

Por consiguiente, el examen de constitucionalidad en esta ocasión se llevará a cabo sólo sobre el literal k) de aquella disposición de 1913.

2. Constitucionalidad de la disposición acusada. Los principios de legalidad y certeza en materia tributaria y la jurisprudencia constitucional en relación con la determinación de los elementos de los impuestos del orden territorial

2.1. Según se dispone en los artículos acusados, el Congreso de la República otorgó a los concejos municipales la facultad para crear el impuesto de avisos y tableros, organizar su cobro y darle el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales.

El actor estima que los elementos del tributo a que alude el artículo 338 Superior deben estar señalados directamente por el Legislador y no se permite el ejercicio de tal atribución por las corporaciones públicas del orden territorial, so pena de incurrir en vulneración del principio de legalidad tributaria y del carácter unitario del Estado colombiano.

Según la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad, como condición para la creación de un tributo, comprende tres características, a saber: 1ª) No hay impuesto sin representación. Bajo esta condición, no es admisible decretar un impuesto si los destinatarios, por intermedio de sus representantes en las corporaciones públicas, no han concurrido en la aprobación de la carga impositiva; este criterio fue acogido en Colombia durante la vigencia de la Constitución anterior y reafirmado en la Carta de 1991, como ha tenido la oportunidad de precisar esta Corporación. 2ª) La determinación, por ley previa y cierta, de los elementos de la obligación tributaria (sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa), lo que garantiza la representación popular y seguridad jurídica a los contribuyentes; y 3ª) El diseño coherente de la política fiscal del Estado, bajo un criterio de unidad económica.

La configuración constitucional para el ejercicio democrático del poder público contiene el diseño institucional en el que opera el principio de legalidad en materia tributaria. Frente al presupuesto de representación, si bien la Carta de 1991 impone la intervención del Congreso de la República (art. 150 nls. 11 y 12), no en todos los casos se agota en él la determinación del tributo, dado que la Constitución también prevé la participación de las corporaciones públicas territoriales en la fijación de impuestos de los órdenes seccional y local. Así, el artículo 300 numeral 4 Superior asigna a las asambleas departamentales la facultad para "*decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales*", atribución que, en el mismo sentido, el artículo 313 numeral 4 asigna a los concejos municipales para los gastos locales.

En lo referente al presupuesto de certeza o predeterminación del tributo, éste se manifiesta de una doble manera: de un lado, es rígido al exigir a los cuerpos colegiados la determinación de los elementos del tributo, sin que esa facultad pueda atribuirse a una autoridad ejecutiva (CP, art. 338); pero también es flexible, puesto que los principios de descentralización y autonomía territorial admiten que las ordenanzas y los acuerdos puedan fijar tales elementos.

Por último, sobre la unidad económica y coordinación en materia tributaria, la Corte reitera que si bien las entidades territoriales no gozan de soberanía fiscal, pues el ejercicio de su autonomía está sujeto a la Constitución y la ley, de todas maneras disponen de un margen amplio de actuación para decidir sobre el establecimiento o supresión de un impuesto de carácter local y sobre la administración de los tributos que hagan parte de sus recursos propios.

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

En este último aspecto, se trataría "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. (...) Al Congreso le corresponde entonces la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización".

En un escenario constitucional entendido de esta manera tendrá sentido, en el ámbito señalado por el carácter unitario del Estado, la aplicación del artículo 338 de la Carta, en cuanto prescribe que "*En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales*". De lo contrario, si correspondiera únicamente al Congreso determinar todos y cada uno de los elementos de los tributos departamentales, distritales y municipales, carecería de eficacia la segunda expresión del precitado artículo Superior y según la cual "*La ley, las ordenanzas y los cuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos*".

Al respecto, la Corte Constitucional expresó lo siguiente en la sentencia C-413 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo:

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

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

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

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

Por eso, el mismo artículo 338 de la Constitución, que el demandante estima violado, dispone con claridad que no solamente la ley sino las ordenanzas y los acuerdos son los actos que consagrarán directamente los elementos de los tributos. Tal competencia está deferida, pues, según que el gravamen sea nacional, departamental, distrital o municipal, al Congreso, a las asambleas y a los concejos.

Dicho mandato constitucional no se agota, entonces, en la previsión de los poderes del Congreso en materia tributaria, ni en la consagración de los requisitos que deben reunir las leyes mediante las cuales los ejerza, sino que reconoce la existencia de los distintos niveles tributarios, dejando el respectivo espacio a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para percibir, por la vía de impuestos, tasas y contribuciones, las rentas que habrán de aplicar para la realización de sus funciones y para la afirmación de su autonomía.

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

Así lo puso de presente esta Corte en la sentencia C-537 del 23 de noviembre de 1995 (M.P.: Dr. Hernando Herrera Vergara), en la cual se sostuvo:

"Conforme a lo anterior, estima la Corte que la regla general en virtud de lo dispuesto por el artículo 338 superior, es que la ley que crea una determinada contribución, debe definir directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los

impuestos. Pero ello no obsta para que dentro de una sana interpretación de las normas constitucionales, sean las entidades territoriales las que con base en los tributos creados por la Ley, puedan a través de las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales o distritales, a través de sus corporaciones, fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas".

Y luego, en la sentencia C-1097 de 2001, dijo:

El artículo 338 Superior también incorpora el principio político según el cual no puede haber tributos sin representación, predicable en los órdenes nacional y territorial a través del Congreso, de las asambleas departamentales y de los concejos distritales y municipales. Por su parte estas corporaciones electivas realizan esa representatividad con apoyo en el principio de la legalidad del tributo, plasmando sus mandamientos bajo la guía del principio de la certeza tributaria en tanto el artículo 338 prescribe que 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. Así, pues, el principio de la certeza del tributo –o de la precisión legal de los elementos de la obligación tributaria– surge como un extremo definitorio del principio de autonomía territorial que a la luz del artículo 287-3 superior reivindica en cabeza de las entidades territoriales su derecho a "(...) establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones". Por donde, entre estos dos principios fluye una tensión que según sea el sentido e intensidad con que se resuelva, favorecerá o frustrará fiscalmente el cometido autónomo de las entidades territoriales: a mayor gobernabilidad territorial sobre la fijación directa de los componentes de la obligación tributaria, mayor será su autonomía impositiva; y viceversa. Sin desconocer, claro es, la importancia capital del postulado de unidad económica que debe presidir las decisiones fiscales en lo nacional y territorial, con la subsiguiente salvaguarda contra la atomización del tributo. En todo caso, cuando quiera que la ley faculte a las asambleas o concejos para crear un tributo, estas corporaciones están en libertad de decretar o no decretar el mismo, pudiendo igualmente derogar en sus respectivas jurisdicciones el tributo decretado. Hipótesis en la cual la ley de facultades mantendrá su vigencia formal a voluntad del Congreso, al paso que su eficacia práctica dependerá con exclusividad de las asambleas y concejos. De lo cual se concluye que mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución.

En suma, el principio de legalidad en materia tributaria no significa que corresponda con exclusividad al Congreso de la República la determinación de todos y cada uno de los elementos constitucionales del tributo (CP, art. 338). Las corporaciones públicas del nivel territorial están facultadas por la Constitución para participar en la determinación de los elementos de los impuestos del orden seccional y local, sin que ello implique la inobservancia de los límites fijados por el carácter de república unitaria en que se fundamenta la organización del poder público en Colombia.

Se procede ahora a llevar a cabo el análisis material de las disposiciones impugnadas para establecer si cumplen o no con las exigencias que impone el principio de legalidad del tributo.

2.2. Bajo las precedentes consideraciones, la norma demandada no vulnera los artículos constitucionales referentes a la República unitaria, las potestades del Congreso de la República y la legalidad del tributo (arts. 1, 150 numerales 11 y 12, 313 numeral 4 y 338 de la Constitución), dado que el Legislador crea directamente el impuesto y fija sus elementos constitutivos.

En efecto, en relación con el impuesto de avisos y tableros y de acuerdo con la referencia normativa hecha en el acápite 1.2.8. de esta sentencia, la ley señala el sujeto activo del tributo (el municipio), el hecho generador (la colocación de avisos y vallas en el espacio público), la base gravable y la tarifa (15% del monto del impuesto de industria y comercio) y el sujeto pasivo (el contribuyente del impuesto de industria y comercio que fije avisos y vallas en el espacio público). De tal suerte que carecen de fundamento las afirmaciones del demandante puesto que, como se aprecia, el Legislador crea el impuesto de avisos y tableros y determina todos sus elementos.

Así entonces, como el literal k) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 no vulnera los principios constitucionales sobre la república unitaria, la legalidad del tributo y el reparto de competencias entre las corporaciones públicas, se declarará su exequibilidad.

2.3. De otro lado, el literal a) del artículo 1º de la Ley 84 de 1915, según el cual los concejos municipales tendrán las atribuciones conferidas por el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, se declarará exequible por los cargos analizados, pero su aplicación, como se ha señalado en esta sentencia, solamente recaerá frente a los literales d), i) y k) del artículo 1º de la Ley 97/13, en cuanto los demás literales no hacen parte del ordenamiento jurídico vigente.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero. Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en relación con los literales a), b), c), e), f), g), h), j), l), y m) la Ley 97 de 1913, por carencia actual de objeto.

Segundo. Declarar Exequible el literal k) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913.

Tercero. Declarar Exequible, en los términos de esta sentencia, el literal a) del artículo 1º de la Ley 84 de 1915.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Presidencia de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-1043/03

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO.

Expediente D-4624.

Actor: Ricardo Díaz Cárdenas.

Con el acostumbrado respeto, parcialmente me aparto de la posición mayoritaria acogida en la presente Sentencia, por las siguientes razones:

1. El accionante presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° de la Ley 97 de 1913 y 1° (parcial) de la Ley 84 de 1915. A su juicio, los preceptos normativos acusados son inconstitucionales porque el Congreso de la República no puede autorizar a los Concejos Municipales para crear impuestos.

2. Luego de inhibirse en relación con la mayoría de las disposiciones acusadas, la Corte se pronunció exclusivamente sobre la constitucionalidad

del impuesto de avisos y tableros, previsto en el literal k) del artículo 1° de la Ley 97 de 1913 y, por unidad normativa, frente al artículo 233, literal b) del Decreto 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal.

A juicio de esta Corporación, la norma acusada se ajustaba plenamente al Texto Superior, toda vez que el legislador al crear el impuesto de avisos y tableros, fijó directamente todos los elementos del tributo. Sin embargo, en la parte considerativa de la Sentencia, señaló la siguiente doctrina de la cual me aparto, a saber:

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

3. Contrario a lo expuesto por la Corte, reitero mi posición, según la cual, son inconstitucionales, aquéllas disposiciones que establezcan la creación de tributos del orden territorial con ausencia por una parte, de una ley orgánica que fije las condiciones generales de su desarrollo, y por otra, de los elementos mínimos que permitan garantizar el principio de legalidad y el principio de identidad del tributo.

Lo anterior en virtud de la interpretación sistemática que se debe realizar a partir de lo consagrado por los artículos 150-12, 151 y 287-3, frente a los artículos 317 y 338 de la C.P. a través de los cuales se reconoce a las entidades territoriales competencia para crear tributos y fijar sus elementos, y de los artículos 287, 300-4 y 314-4 del mismo ordenamiento que habilitan al Congreso para regular la normatividad de los entes territoriales en materia fiscal. Conforme a esta interpretación, para que un ente territorial pueda establecer un tributo tiene que existir una ley orgánica que regule la materia y fije los derroteros esenciales del tributo.

Bajo este contexto, la ley que autorice a las entidades territoriales para establecer un tributo debe responder necesariamente no sólo al principio de legalidad, sino también al principio de identidad, según el cual, se exige del legislador el señalamiento de un contenido mínimo del tributo que permita determinarlo e individualizarlo frente a los otros. Para ello, sin lugar a dudas, es indispensable, que el legislador fije directamente cada uno de los elementos principales del tributo, es decir, el hecho generador, el sujeto pasivo, la base gravable, la tarifa y el sujeto activo.

En consecuencia, me aparto parcialmente de las consideraciones expuestas en esta decisión y me remito íntegramente a lo expuesto en los salvamentos de voto a las sentencias C-1097 de 2001 y C-227 de 2002.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2024-09-30 16:28:29