

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023

Juan Manuel López Molina <juanlopez.notificaciones@gmail.com>

Lun 19/06/2023 21:25

Para:Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 2 archivos adjuntos (534 KB)

Cédula de ciudadanía - Juan Manuel López Molina.pdf; Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023.pdf;

Pereira, Risaralda, veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Honorables Magistradas y Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL

E.S.D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023.

Cordial saludo, soy JUAN MANUEL LÓPEZ MOLINA, ciudadano colombiano identificado con cédula de ciudadanía número 1.113.648.201. En ejercicio del derecho político consagrado en los artículos 40, numeral 6º, y 241, numeral 4º, de la Constitución Política de Colombia, presento, ante esta HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL, DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD en contra del artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023

Para el efecto, se adjunta a través del presente mensaje de datos:

- a. Texto de la demanda de la referencia en formato pdf.
- b. Copia simple del documento de identidad del accionante en formato pdf.

Con todo respeto.

JUAN MANUEL LÓPEZ MOLINA.
C.C. 1113648201.

Pereira, Risaralda, veinte (20) de junio de dos mil veintitrés (2023)

Honorables Magistradas y Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL

E.S.D.

Ref.: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023.

Cordial saludo, soy **JUAN MANUEL LÓPEZ MOLINA**, ciudadano colombiano identificado con cédula de ciudadanía número 1.113.648.201. En ejercicio del derecho político consagrado en los artículos 40, numeral 6°, y 241, numeral 4°, de la Constitución Política de Colombia, presento, ante esta **HONORABLE CORTE CONSTITUCIONAL, DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** en contra del artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, por vulnerar los principios consagrados en los artículos 338 y 359 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996.

En este sentido, para fundamentar la presente demanda se estructurará en **tres (3) ejes temáticos** su sustentación. Así:

En la **primera sección (I)** se establecerán las cuestiones referentes a la presentación de la demanda, como son: **(1.1)** Las norma legal acusada de inconstitucionalidad; **(1.2)** las normas constitucionales que se consideran infringidas por la disposición legal cuestionada; y **(1.3)** una breve síntesis de la demanda.

La **segunda sección (II)** desarrolla la acusación en contra del artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, donde se presentará: **(2.1)** El análisis de la norma acusada; **(2.2)** los *principios de legalidad y certeza tributaria* en general y su proyección en los *impuestos* en particular; **(2.3)** la *prohibición de rentas nacionales con destinación específica*

como expresión del *principio de unidad de caja presupuestal*; (2.4) la formulación de los dos (2) cargos de la demanda; y (2.5) la petición de fondo.

Por último, en la **tercera sección (III)** se analizarán los presupuestos procesales de la demanda por inconstitucionalidad, como son: (3.1) La competencia; (3.2) el trámite; (3.3) la ausencia de cosa juzgada constitucional; (3.4) los anexos de la demanda; y (3.5) el lugar de notificaciones del demandante.

I. PRIMERA SECCIÓN – PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

1.1. Norma acusada

A continuación, se transcribe el texto legal de la norma acusada:

ARTÍCULO 23. CÁMARAS DE COMERCIO. *Las Cámaras de Comercio destinarán parte de los recursos que reciben o administran por concepto de prestación de servicios públicos delegados, incluidos los previstos en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012, para cubrir parte de la financiación de los programas, las políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo.*

Dicho aporte no comprometerá la financiación de los costos y gastos en los que incurren las Cámaras de Comercio por la prestación de las funciones delegadas por la ley y se aplicará teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada una de las Cámaras de Comercio y las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde les corresponde actuar, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reglamentará el aporte y la aplicación del presente artículo, previa socialización con las cámaras de comercio.¹

¹ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

1.2. Normas constitucionales objeto de limitación

1.2.1. Constitución Política

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

PREÁMBULO

*El pueblo de Colombia,
en ejercicio de su poder soberano, representado por sus
delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la
protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación
y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la
justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de
un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un
orden político, económico y social justo, y comprometido a
impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta,
sanciona y promulga la siguiente:*

Constitución Política de Colombia

(...)

TÍTULO XII.

DEL REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA

CAPÍTULO 1.

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

(...)

ARTÍCULO 338. *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. Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

(...)

CAPÍTULO 4.

DE LA DISTRIBUCION DE RECURSOS Y DE LAS COMPETENCIAS

(...)

ARTÍCULO 359. *No habrá rentas nacionales de destinación específica.*

Se exceptúan:

- 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.*
- 2. Las destinadas para inversión social.*
- 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.*

(...)²

² Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.

1.2.2. Estatuto Orgánico del Presupuesto

DECRETO 111 DE 1996

(enero 15)

Diario Oficial 42.692 de enero 18 de 1996

Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales,

en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, y

CONSIDERANDO:

Que la Ley 225 de 1995 introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 y a la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto, y en su artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido;

Que la compilación que el Gobierno efectúa mediante el presente Decreto será el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995,

DECRETA:

(...)

CAPITULO II.

DE LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

(...)

ARTÍCULO 16. *Unidad de caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.*

PARÁGRAFO 1. *Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la dirección del tesoro nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.*

PARÁGRAFO 2. *Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la dirección del tesoro nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley.*

Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico (L. 38/89, art. 12; L. 179/94, art. 55, incs. 3, 8 y 18; L. 225/95, art. 5).

(...)³

1.3. Síntesis de la demanda

El artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, **vulnera los principios consagrados en los artículos 338 y 359 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996.**

Por esto, en el acápite **2.4.** de la **sección segunda (II)** de esta demanda se formularán dos (2) cargos en contra de este artículo:

³ Diario Oficial No. 42.692 de enero 18 de 1996.

- A. Un cargo primero por vulnerar el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia:** La transferencia que crea esta norma, que en realidad responde a las notas esenciales de un impuesto, contrario a los *principios de legalidad y certeza del tributo*, contiene una indeterminación absoluta en la tarifa, lo cual está constitucionalmente prohibido en este tipo de tributo.
- B. Un cargo segundo por vulnerar los artículos 359 de la Constitución Política y 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996.:** Los recursos generados por este impuesto se destinan de manera específica a financiar programas y políticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esto implica que los ingresos generados por esta actividad se asignan de forma exclusiva a un propósito determinado, lo que está proscrito según la regla de caja común de la actual Constitución.

Por lo anterior, se solicita respetuosamente a esta Honorable Corte Constitucional declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023.

II. SEGUNDA SECCIÓN – CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

La **segunda sección (II)** de este escrito desarrolla la acusación en contra del artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023.

En este sentido, para justificar la inconstitucionalidad de esta norma se utilizarán los siguientes elementos: **(2.1)** El análisis de la norma acusada; **(2.2)** los *principios de legalidad y certeza tributaria* en general y su proyección en los *impuestos* en particular; **(2.3)** la *prohibición de rentas nacionales con destinación específica* como expresión del *principio de unidad de caja presupuestal*; **(2.4)** la formulación de los dos (2) cargos de la demanda; y **(2.5)** la petición de fondo.

2.1. Análisis de la norma acusada

Mediante la Ley 905 de 2004 el Legislador modificó la Ley 590 de 2000, sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa colombiana y se dictaron otras disposiciones.

Particularmente, el artículo 23 de su CAPÍTULO XI, tal como quedó modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 23. CÁMARAS DE COMERCIO. *Las Cámaras de Comercio destinarán parte de los recursos que reciben o administran por concepto de prestación de servicios públicos delegados, incluidos los previstos en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012, para cubrir parte de la financiación de los programas, las políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo.*

Dicho aporte no comprometerá la financiación de los costos y gastos en los que incurren las Cámaras de Comercio por la prestación de las funciones delegadas por la ley y se aplicará teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada una de las Cámaras de Comercio y las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde les corresponde actuar, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. El Gobierno nacional reglamentará el aporte y la aplicación del presente artículo, previa socialización con las cámaras de comercio.⁴

Como puede observarse, esta norma establece que las Cámaras de Comercio⁵ **destinarán parte de los recursos que reciben o administran por concepto de prestación de servicios públicos delegados**, incluyendo los previstos en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012⁶. Estos recursos tendrán destinación

⁴ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>

⁵ En Colombia, el Código de Comercio, Decreto 410 de 1971, dedica el Título VI de su Libro I a las Cámaras de Comercio. Particularmente, en su artículo 78 las define como “*instituciones de orden legal con personería jurídica, creadas por el Gobierno Nacional, de oficio o a petición de los comerciantes del territorio donde hayan de operar*”. Dichas entidades serán representadas por sus respectivos presidentes. Por su parte, la jurisprudencia constitucional señala que estas Cámaras de Comercio “*son personas jurídicas, de derecho privado, de carácter corporativo, gremial y sin ánimo de lucro, integradas por los comerciantes matriculados en el respectivo registro mercantil. Son creadas de oficio o a solicitud de los comerciantes mediante acto administrativo del Gobierno Nacional y adquieren personería jurídica en virtud del acto mismo de su creación, previo cumplimiento de los requisitos legales exigidos para el efecto*”. Corte Constitucional. Sentencia C-909 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁶ **ARTÍCULO 182. DE LA TASA CONTRIBUTIVA A FAVOR DE LAS CÁMARAS DE COMERCIO.** *Los ingresos a favor de las Cámaras de Comercio por el ejercicio de las funciones registrales, actualmente incorporadas e integradas en el Registro Único Empresarial y Social- Rues, son los previstos por las leyes vigentes.*

específica, la cual consistirá en ser gasto público para programas y políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Señala también esta norma en su inciso segundo que las Cámaras de Comercio no comprometerán la financiación de los costos y gastos en los que incurren por la prestación de las funciones delegadas por la Ley. Además, menciona esta Ley que la aplicación del aporte se realizará teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada Cámara de Comercio, así como las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde actúan. Todo esto se realizará en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Finalmente, esta norma autoriza, en su último inciso, al Gobierno Nacional para reglamentar el aporte y la aplicación de este artículo, previa socialización con las Cámaras de Comercio. Esto implica que el Gobierno Central establecerá las normas específicas para regular el monto del importe del tributo, los procedimientos y otros aspectos relacionados con su implementación.

De otro lado, y como puede argumentarse desde la naturaleza y los elementos de la transferencia que crea la norma en comento, esta transferencia es en realidad un tributo de tipo impuesto⁷, del cual se puede inferir las siguientes notas esenciales:

Su naturaleza es la de tasas, generadas por la función pública registral a cargo de quien solicita el registro previsto como obligatorio por la ley, y de carácter contributivo por cuanto tiene por objeto financiar solidariamente, además del registro individual solicitado, todas las demás funciones de interés general atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.

Los ingresos provenientes de las funciones de registro, junto con los bienes adquiridos con el producto de su recaudo, continuarán destinándose a la operación y administración de tales registros y al cumplimiento de las demás funciones atribuidas por la ley y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, con fundamento en el numeral 12 del artículo 86 del Código de Comercio.

Las tarifas diferenciales y la base gravable de la tasa contributiva seguirán rigiéndose por lo establecido en el artículo 124 de la Ley 6ª de 1992.

Parágrafo. Los ingresos por las funciones registrales que en lo sucesivo se adicionen al Registro Único Empresarial y Social – RUES, o se asignen a las Cámaras de Comercio, serán cuantificados y liquidados en la misma forma y términos actualmente previstos para el registro mercantil o en las normas que para tal efecto se expidan.

⁷ La ausencia de la mención explícita de "impuesto" en la norma no implica necesariamente que no sea un impuesto.

- i. Naturaleza unilateral y sujeción pasiva:** El artículo establece la obligación de las Cámaras de Comercio de destinar parte de los recursos que reciben o administran por la prestación de servicios públicos delegados a la financiación de programas y políticas específicas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta imposición es unilateral, expresando un poder de imposición en cabeza del Estado.⁸
- ii. Hecho generador:** El hecho que genera esta prestación tributaria es la percepción de ingresos por parte de las Cámaras de Comercio por la prestación de servicios públicos delegados. Es decir, cuando las Cámaras de Comercio reciben o administran recursos por brindar estos servicios, se generaría la obligación de destinar una parte de esos ingresos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- iii. Base gravable:** La base gravable del tributo está constituida por los recursos que las Cámaras de Comercio reciben o administran por la prestación de servicios públicos delegados, incluyendo aquellos previstos en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012.
- iv. Cobro indiscriminado:** La obligación de destinar parte de los recursos recae en todas las Cámaras de Comercio, sin hacer distinciones entre ciudadanos o grupos sociales específicos.
- v. Ausencia de prestación directa:** El aporte realizado por las Cámaras de Comercio no implica una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado. No se establece que las Cámaras de Comercio reciban un beneficio específico a cambio de este aporte, sino que se destina a programas y políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior.

⁸ Los recursos que reciben las Cámaras de Comercio por la prestación de servicios públicos delegados son considerados ingresos propios de estas entidades. Estas tienen autonomía para administrar y utilizar estos recursos de acuerdo con sus propios estatutos y las disposiciones legales y reglamentarias aplicables. Esto les permite **destinarlos a financiar sus actividades, programas y proyectos, así como a cubrir los costos y gastos en los que incurren por la prestación de los servicios delegados**. De otro lado, como se desprende de la Constitución y la Ley, la autonomía patrimonial de las Cámaras de Comercio se fundamenta en; **(i)** Su naturaleza jurídica como entidades privadas; **(ii)** su autonomía administrativa y financiera; y **(iii)** el respeto a los derechos de propiedad.

- vi. Pago obligatorio:** El artículo establece la obligación de las Cámaras de Comercio de destinar parte de los recursos, sin dejar opción a la discrecionalidad. El pago es obligatorio y no opcional. Aunque se menciona que se tendrá en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada Cámara de Comercio, así como las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde actúan, **esto no elimina la obligación de efectuar el aporte.**⁹
- vii. Disposición por parte del Estado:** El Estado dispone de los recursos recaudados a través de este aporte con base en las prioridades establecidas en los programas y políticas mencionados. El uso de estos recursos no se realiza en función de las prioridades del obligado con la carga impositiva, es decir, las Cámaras de Comercio.
- viii. Tarifa:** No se especifica el porcentaje que se aplicará sobre la base gravable para determinar el monto del tributo a pagar, sino que se sujeta a reglamentación posterior por parte del Gobierno nacional, en consulta con las Cámaras de Comercio y considerando las necesidades de financiamiento de los programas y políticas mencionados. La aplicación del aporte se realiza teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada una de las Cámaras de Comercio, así como las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde actúan.¹⁰

Por otra parte, llama la atención sobre este tributo que, a pesar de ser en realidad un impuesto, sus recursos recaudados se destinan a la financiación de programas y políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

⁹ En muchos casos, los impuestos pueden adaptarse o tener en cuenta ciertos factores, **como la capacidad económica del contribuyente**, y no por esto dejan de ser impuestos. La consideración individualizada en la aplicación de un tributo no impide que este sea un impuesto en sí mismo.

¹⁰ Los impuestos, según la Jurisprudencia Constitucional, configuran una categoría de tributo y se caracterizan por: “(i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; (ii) el hecho generador que los sustenta puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; (iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; (iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; (v) su pago es obligatorio, y (vi) el Estado dispone de ellos con fundamento en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva”. Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En este sentido, y como se acusará *infra* 2.4, la transferencia que crea esta norma, que en realidad responde a las notas esenciales de un impuesto, vulnera los *principios de legalidad y certeza del tributo*, así como la *prohibición de rentas nacionales de destinación específica* como expresión del *principio de unidad de caja presupuestal*.

2.2. Los principios de legalidad y certeza tributaria en general y su proyección en los impuestos en particular

El poder tributario, como expresión política de la voluntad soberana, se concreta en la facultad de crear tributos, entendidos estos como *prestaciones obligatorias establecidas por Ley que los obligados deben pagar con el fin de financiar los gastos del Estado*¹¹. Dicho poder de imposición, desde los albores del constitucionalismo en la edad media, gira alrededor del principio “*nullum tributum sine legem; no taxation without representation*”, cuya vigencia y reconocimiento, como señala el maestro del derecho financiero ALVARO RODRIGUEZ BEREIJO, es expresión del más antiguo principio político de la autoimposición o del consentimiento de los representantes de los contribuyentes, cuyo cumplimiento es garantía individual y de seguridad jurídica frente a las intromisiones arbitrarias en la esfera de la libertad y de la propiedad de los ciudadanos, puesto que el acto jurídico que impone el tributo debe establecer previamente, y con base en una discusión democrática, sus elementos esenciales para ser válido.¹²

Este principio, entendido como *principio de legalidad o reserva de Ley*, cumple también la función política de asegurar la democracia a través de la participación de los ciudadanos en las decisiones económicas que los afectan (C. Pol., art. 2º) mediante la intervención de estos en la configuración y el diseño del sistema tributario.

¹¹ Sobre el alcance del concepto *tributo* contenido en la Constitución Política, la Corte Constitucional ha destacado que este: «(i) tiene un sentido amplio y genérico, pues en su definición están contenidos los impuestos, tasas y contribuciones; (ii) constituye un ingreso público destinado al financiamiento del Estado para la satisfacción de las necesidades, a través del gasto; (iii) tiene origen en la ley y, por lo tanto, es manifestación del principio de representación popular y de la “potestad tributaria” derivada del “poder de imperio”, y (iv) su naturaleza es coactiva». Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹² RODRÍGUEZ BEREIJO, ALVARO, *El Sistema Tributario en la Constitución (Los límites del poder tributario en la constitución)*, Texto de la conferencia pronunciada en las XV Jornadas de Estudio, organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, sobre “*El sistema económico en la Constitución española*”, 1992, pág. 26.

Ya en nuestro medio jurídico, el artículo 338 de la Constitución Política señala expresamente que **la competencia para crear, modificar y eliminar tributos, así como para fijar los elementos estructurales de este tipo de obligación, le corresponde al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales o distritales.** Según señala también esta norma, la categoría tributo en Colombia es tripartita, clasificándolos en: **(i)** impuestos; **(ii)** tasas; y **(iii)** contribuciones.

Por otra parte, a la luz de este principio, la Jurisprudencia Constitucional ha considerado que, al ejercer dicha competencia, el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales **deben determinar los elementos estructurales del tributo, a saber: sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador, base gravable y tarifa,** o estos deben ser determinables a partir de la ley, ordenanza o acuerdo, según sea el caso. De esta manera se satisface el *principio de legalidad* y, por contera, el *principio de certeza del tributo*. Lo anterior, sin perjuicio de que, como señala el mismo artículo 338 superior, 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.

De otro lado, y ya en su dimensión de certeza, la H. Corte Constitucional, en la **Sentencia C-060 de 2018**, reconoció que el *principio de legalidad tributaria* implica que los ciudadanos conozcan con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos para con el Estado.

Dijo la Corte:

*“la definición concreta de las obligaciones fiscales por parte de los órganos de representación popular permite a los ciudadanos conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos para con el Estado. A su vez, esta misma consecuencia está vinculada con la eficacia del derecho al debido proceso, en tanto la existencia de reglas precisas sobre la materia concurre en la previsibilidad de las decisiones de la administración y de los jueces, en caso de controversia sobre el alcance de la obligación tributaria. Así, se exige al Legislador que la norma tributaria deba anteceder la producción de las consecuencias normativas que prevé para efectos de que los sujetos pasivos no sean sorprendidos con el gravamen.”*¹³

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-060 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En esta dirección, no resultan válidas las expresiones ambiguas que determinen algún elemento específico del tributo o que se intente delegar su definición a la administración en uso de su facultad reglamentaria.

Con buen criterio, esta Alta Corte señaló en su **Sentencia C-585 de 2015** que:

“se violan los principios de legalidad y certeza tributaria cuando se delega a la administración elementos esenciales a las obligaciones tributarias sustantivas. En ese sentido, se infringe la Constitución cuando el Legislador confiere a las autoridades gubernamentales la competencia para definir uno de los elementos estructurales del tributo, salvo que se trate de aquellos casos en los que la administración define la tarifa de las tasas o contribuciones, pero bajo el método y el sistema establecido en la ley”.¹⁴

Por otra parte, y ya sobre la definición de los elementos estructurales de los impuestos¹⁵ nacionales a cargo del Congreso de la República, esta Alta Corte señaló que:

«La definición de los elementos estructurales de los impuestos nacionales está a cargo del Congreso de la República. En este sentido, la Corte ha reiterado que la ley mediante la cual se crea un impuesto de carácter nacional “debe definir todos los elementos de la obligación tributaria” “de manera clara e inequívoca”».¹⁶

Y sobre la definición concreta de los elementos de las obligaciones fiscales precisó que:

“la definición concreta de las obligaciones fiscales por parte de los órganos de representación popular permite a los ciudadanos conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos para

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁵ Los impuestos, según la Jurisprudencia Constitucional, configuran una categoría de tributo y se caracterizan por: “(i) ser una prestación de naturaleza unilateral, es decir, expresan un poder de imposición en cabeza del Estado ejercido a través de su establecimiento legal; (ii) el hecho generador que los sustenta puede reflejar la capacidad económica del contribuyente o la utilización o consumo de un bien; (iii) se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano o grupo social; (iv) no incorporan una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado; (v) su pago es obligatorio, y (vi) el Estado dispone de ellos con fundamento en prioridades distintas a las del obligado con la carga impositiva”. Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 2022, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-269 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido. La Corte reitera las Sentencias C-004 de 1993, C-084 de 1995, C-390 de 1996, C-987 de 1999, C-1097 de 2001 y C-227 de 2002 y C-891 de 2012.

con el Estado. A su vez, esta misma consecuencia está vinculada con la eficacia del derecho al debido proceso, en tanto la existencia de reglas precisas sobre la materia concurre en la previsibilidad de las decisiones de la administración y de los jueces, en caso de controversia sobre el alcance de la obligación tributaria. Así, se exige al Legislador que la norma tributaria deba anteceder la producción de las consecuencias normativas que prevé para efectos de que los sujetos pasivos no sean sorprendidos con el gravamen.”¹⁷

Finalmente, la Jurisprudencia Constitucional ha contemplado que esta regla no es absoluta, señalando, particularmente en materia de impuestos, que únicamente los aspectos técnicos o variables económicas sujetas a actualización permanente, son aquellos asuntos que válidamente pueden ser delegados a la definición mediante reglamento.

Dijo la Corte:

«(...) en esos eventos, dado que se trata de realidades difícilmente aprehensibles de forma definitiva e instantánea en un precepto legal, y a que se requiere un nivel de detalle y actualización incompatibles con los caracteres de la ley, el legislador puede delegar la concreción de los elementos definidos en abstracto en la ley a las autoridades administrativas con la competencia jurídica, técnica y epistemológica adecuadas. La Constitución se ubica entonces en un punto intermedio de dos extremos, pues por una parte no admite que se entregue la competencia exclusiva del Congreso de predeterminar con claridad los elementos esenciales del tributo, pero tampoco impide que se delegue en el Gobierno la reglamentación de aspectos técnicos, fluctuantes, que requieren actualidad y detalle, sin desconocer que inciden en la base gravable.»

Conforme las reglas anteriores, la Corte reafirma que la determinación de los elementos esenciales del tributo, o del método y el sistema de las tasas y las contribuciones, recae en la órbita exclusiva de los cuerpos de representación popular y, en particular, del Legislador. Con todo, variables técnicas o económicas pueden ser válidamente adscritas para su definición por las autoridades gubernamentales, siempre y cuando cumplan dos condiciones: (i) que se trate de aspectos que por su naturaleza o por su necesidad de continua actualización, no puedan ser previstos de antemano y de manera precisa por la ley; y (ii) que en todo caso existe una

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-060 de 2018, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

parámetro que defina el marco de acción de la actividad de la administración, bien sea porque el mismo ha sido previsto por el Legislador, o bien porque se derive de un parámetro objetivo y verificable, generalmente obtenido de la ciencia económica.»¹⁸

Corolario de lo anterior, los *principios de legalidad y certeza* se erigen como límites materiales del poder tributario, en tanto son garantía individual y de seguridad jurídica frente a las intromisiones arbitrarias en la esfera de la libertad y de la propiedad de los ciudadanos, así como les permite conocer con meridiana exactitud el contenido de sus deberes económicos para con el Estado.

2.3. El principio de unidad de caja presupuestal en general y la prohibición de rentas nacionales de destinación específica en particular

Los aspectos presupuestales y de planificación macroeconómica guardan especial relación con el sistema de normas en general y con la Constitución Política como *lex suprema* de un país en particular, en tanto estas proporcionan el marco jurídico que establece las reglas y principios dentro de los cuales se lleva a cabo a la actividad financiera pública, así como las garantías propias de los ciudadanos frente a esta dinámica de ingresos y gastos públicos.

En este sentido, como advierte el maestro RODRIGUEZ BEREIJO, la función del Derecho constitucional, es decir la regulación del ejercicio del poder político y las libertades públicas de los ciudadanos, encuentra en el terreno de la Hacienda Pública un ámbito decisivo de actuación, por cuanto sus principios básicos (bien sea como principios y valores directivos orientadores de la acción o como formulaciones y garantías más rigurosas como los derechos fundamentales) proporcionan el marco jurídico fundamental de la estructura y funcionamiento de la actividad económica tanto pública como privada.¹⁹

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. La Corte reitera lo dicho en la Sentencia C-585 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa.

¹⁹ Sobre esta constitucionalización de la economía y de la Hacienda Pública, este maestro señala que en la dogmática, especialmente la alemana, «*se ha acuñado el término “Constitución económica” (y, por especificación, en lo que hace a la Hacienda del Estado, “Constitución financiera”) para designar el conjunto de normas e instituciones jurídicas que, garantizando los elementos definidores de un determinado sistema económico, establecen un modelo o forma de funcionamiento de la economía y constituyen, por eso mismo, un determinado orden económico*». RODRÍGUEZ BEREIJO, ALVARO, *El Sistema Tributario en la Constitución (Los límites del poder tributario en la constitución)*, Texto de la conferencia pronunciada en las XV Jornadas de Estudio, organizadas por la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, sobre “El sistema económico en la Constitución española”, 1992, pág. 12.

Esta interrelación de elementos garantiza que la toma de decisiones financieras y económicas se realice de manera coherente, transparente, equitativa y **de acuerdo con los valores y principios fundamentales establecidos en el ordenamiento jurídico.**

Ya en nuestro medio jurídico, el Constituyente incorpora en el título XII de nuestra Carta Política, al cual denomina “*Del régimen económico y de la hacienda pública*”, toda una gama de normas e instituciones económicas con el propósito regular la función de intervención del Estado en la economía y los diferentes instrumentos de política con que cuenta para ello, aunque como bien advierte QUINCHE RAMIREZ en su tratado de Derecho Constitucional Colombiano, “*el punto va más allá, en la medida que los asuntos económicos atraviesan transversalmente la Constitución, pues de nada valdría la formulación del Estado Social de Derecho o la enunciación de los derechos fundamentales*”.²⁰

Por otra parte, en cuanto al proceso presupuestal como aspecto de la Hacienda Pública constitucionalizada, el constituyente dispuso un marco político e institucional muy precisó en esta materia, el cual permite orientar la actividad financiera del Estado y establecer límites y competencias a los entes públicos en cuanto al *poder financiero*, **especialmente a la facultad de disposición de los recursos escasos a través del gasto público.**²¹

Puntualmente, entre estos principios constitucionales del presupuesto y del gasto público se encuentra el *principio de unidad de caja presupuestal*, consagrado en el artículo 359 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996.

Al respecto, señala el artículo 359 de esta Constitución Financiera:

²⁰ QUINCHE RAMIREZ, MANUEL FERNANDO, *Derecho Constitucional Colombiano*, 6º ed., Bogotá, Edit., Temis, 2018, pág. 753.

²¹ Sobre esta Hacienda constitucionalizada, la Constitución Política de 1991 incorpora o recibe instituciones o conceptos elaborados por el Derecho financiero, elevándolas a la categoría de principios o normas constitucionales como máxima garantía jurídica de los derechos de los ciudadanos frente al poder de imposición y de gasto público. Como bien advierte el maestro RODRIGUEZ BEJEIRO sobre la constitucionalización del derecho de la Hacienda Pública “*La incorporación de los principios tributarios y presupuestarios a la Constitución —en cuanto materia constitucionalizada, esto es, en cuanto Derecho constitucional por el rango de las normas— y la regulación por el Texto constitucional de la atribución de potestades y competencias en materia financiera a los diferentes poderes del Estado constituyen la más alta expresión del sometimiento del poder financiero al imperio de la ley, característico del Estado de Derecho, e instrumento de garantía y de control, tanto jurídico como político, por los ciudadanos del manejo de la Hacienda Pública*”.

ARTÍCULO 359. *No habrá rentas nacionales de destinación específica.*

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.²²

Por su parte, el artículo 16 del Decreto 111 de 1996 (EOP), norma orgánica que integra el Bloque de Constitucionalidad *lato sensu*²³, señala lo siguiente:

ARTÍCULO 16. UNIDAD DE CAJA. *Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.*

PARÁGRAFO 1. *Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la dirección del tesoro nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones parafiscales.*

PARÁGRAFO 2. *Los rendimientos financieros de los establecimientos públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser*

²² Gaceta Constitucional No. 116 del 20 de julio de 1991.

²³ Sobre esta integración de las leyes orgánicas al llamado *Bloque de Constitucionalidad* en Colombia, la H. Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que “(...) las leyes orgánicas constituyen parámetros válidos para ejercer el control de constitucionalidad frente a normas de inferior jerarquía y, en tal sentido, las normas orgánicas forman parte del denominado bloque de constitucionalidad *lato sensu*”. Corte Constitucional. Sentencias C- 774 de 2001, C-750 de 2008, C-238 de 2010 y C-052 de 2015, entre otras.

consignados en la dirección del tesoro nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley.

Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico (L. 38/89, art. 12; L. 179/94, art. 55, incs. 3, 8 y 18; L. 225/95, art. 5).²⁴

En este sentido, de este canon constitucional se desprende una doble dimensión de este *principio de unidad de caja presupuestal*: **(i)** la formación de una **caja común** de todos los ingresos públicos con miras al proceso de apropiación presupuestal; y **(ii)** la **no afectación de rentas**, la cual se manifiesta en prohibición de rentas nacionales de destinación específica.

Acerca de esta primera dimensión, como señala el profesor PLAZAS VEGA en Colombia, “(l)a caja común y única tiene dos objetivos fundamentales: en primer lugar descartas las preferencias y tratamientos discriminatorios como una garantía del sistema democrático liberal al amparo de la cual los recursos del Estado están destinados en general al cumplimiento de los fines y nadie puede pretender que se establezca prelación en su beneficio y con exclusión de los demás, en presencia de un hecho cada vez más evidente, como es la escasez e insuficiencia de los recursos públicos. Y, en segundo lugar, garantizar un manejo eficiente y ordenado de los recursos del Estado, siempre con el criterio de que los recursos de la cuenta única deben ser la fuente de financiación de la totalidad de los gastos”.²⁵

Ya en su segunda dimensión, este *principio de unidad de caja presupuestal* se manifiesta como la **prohibición de rentas nacionales de destinación específica**, la cual promueve una asignación transparente y eficiente de los recursos públicos, preservar la flexibilidad presupuestaria, fomentar la rendición de cuentas y evitar la fragmentación y falta de coordinación en la gestión de los recursos.

Ahora bien, como señala la H. Corte Constitucional, sólo por vía excepcional, siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución, puede el Congreso establecer una renta de destinación específica (a veces solo, RDE).

²⁴ Diario Oficial No. 42.692 de enero 18 de 1996.

²⁵ PLAZAS VEGA, MAURICIO, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, 3º ed., vol. I, Bogotá, Edit., Temis, 2016. Págs. 452 y ss.

Dijo este Tribunal Constitucional:

“Sólo por vía excepcional, siempre que se den los presupuestos taxativamente señalados en el artículo 359 de la Constitución, puede el Congreso establecer una renta nacional de destinación específica. La prohibición constitucional, como se ha expuesto de manera repetida, busca reivindicar las funciones que el presupuesto está llamado a cumplir como el más decisivo instrumento de política fiscal en manos de la democracia y al cual se confía la eficiente y justa asignación de los recursos y el desarrollo económico. El proceso presupuestal, en principio, esto es, salvo las excepciones introducidas en la propia Constitución, no puede ser obstaculizado con mecanismos de preasignación de rentas a determinados fines que le restan la necesaria flexibilidad al manejo de las finanzas públicas y, por consiguiente, menoscaban la función política de orientar el gasto y los recursos existentes a satisfacer las necesidades que en cada momento histórico se estiman prioritarias.”²⁶

En igual sentido, el profesor RESTREPO SALAZAR en sus lecciones de Hacienda Pública, cuando señala la importancia de la excepcionalidad de las rentas de destinación específica y de las rentas atadas en el proceso presupuestal:

«En general, tiene una aplicación muy deficiente en nuestro país, pues cerca de la mitad de los ingresos públicos están comprometidos en el financiamiento de actividades específicas. Esta proliferación de rentas comprometidas surge de las llamadas “rentas de destinación específica y de las rentas atadas” que, según la Contraloría General de la República, pueden definirse de la siguiente manera: “las rentas de destinación específica propiamente dichas podrían definirse como aquellos impuestos, tasas, multas y rentas contractuales de índole nacional, de las cuales el Estado no puede disponer libremente, pues las normas legales han predeterminado que sean destinadas a fines específicos”; o, como lo dice el informe de la Misión Bird-Wiesner: la práctica de asignar la renta recibida por un impuesto individual a la financiación de una actividad gubernamental específica.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-317 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muños.

De otro lado, las rentas atadas podrían definirse como aquellos recursos que se limitan a proveer la financiación de unos gastos específicos, como puede ser el caso del situado fiscal, donde se asigna no un impuesto determinado, sino una porción de los ingresos ordinarios, para el financiamiento de los gastos en educación y salud. Existe también una estrecha interrelación entre el principio de la universalidad y el de la unidad de caja, pues, como lo ha subrayado WALINE: “Hay un parentesco estrecho entre la no asignación de rentas y la universalidad presupuestal, pues la una como la otra tienen por objeto impedir que la administración haga gastos sin afectar una apropiación presupuestal específica”.»²⁷

En esta dirección, el *principio de unidad de caja presupuestal* no se trata de un principio absoluto. La Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto reconocen excepciones al mismo, pues refieren eventos en los cuales los recursos, por un lado, no hacen unidad de caja con el resto de los ingresos de la Nación y, por el otro, son destinados a una finalidad diferente a la financiación del gasto público, como son; **(i)** Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; **(ii)** las destinadas para inversión social; y **(iii)** las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

Sobre el particular, según reiteró este Tribunal Constitucional en reciente jurisprudencia, estas excepciones en la forma de RDE se traducen “*en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto*”²⁸. Su razón de ser, según señala esta Alta Corte, es la de “*garantizar un piso mínimo de gasto social en Colombia*”²⁹.

Por otra parte, sobre el concepto constitucional de *inversión social*, en aplicación de los *principios democrático y de separación de poderes*, y en ejercicio de la facultad de configuración del legislador, este tribunal

²⁷ RESTREPO SALAZAR, JUAN CAMILO, *Hacienda Pública*, 11º ed., Bogotá, Edit., Universidad Externado de Colombia, 2020, págs. 442 a 443.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 2021, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. La Corte reitera lo dicho en las Sentencias C-590 de 1992 C-490 de 1993 y C-317 de 21998.

²⁹ Aunque en la misma jurisprudencia, este Alto Tribunal precisó sobre las RDE que “*la destinación específica no puede simplemente coincidir con el objetivo genérico de una entidad pública o con la previsión de que la destinación será la que corresponda al respectivo proceso de planificación de la entidad*”. Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 2021, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera

constitucional en reciente jurisprudencia señaló que es al Legislador «dentro de la órbita de sus competencias decidir quiénes serán los beneficiarios concretos de la inversión social que se realice con tales recursos, así como determinar los programas que éstos financiarán»³⁰. En ese sentido, resaltó que «solo el Legislador puede establecer cuáles gastos pueden adscribirse a la categoría de “inversión social”, para que puedan estar amparados con la garantía de “rentas nacionales de destinación específica”, que regula el artículo 359. No le compete a la Corte, pues, definir en abstracto cuáles son los gastos que se pueden adscribir a la noción de inversión social»³¹.

Por lo anterior, esta Alta Corte ha señalado el estándar de razonabilidad que se debe aplicar en casos como este, donde el escenario constitucional implique la definición de si una renta de destinación específica puede considerarse como gasto de inversión social o no.

Al respecto, en la sentencia C-057 de 2021, la cual es el reflejo de la jurisprudencia vigente en materia de rentas de destinación específica, dijo este Tribunal Constitucional:

«(...) De la transcripción anterior se derivan, al menos, dos consecuencias jurídicas: primero, que prima facie la noción gastos de inversión no es incompatible con la expresión gastos sociales de mantenimiento. La Sala precisa que tales nociones son compatibles, siempre que el mantenimiento sea entendido en función de detener la depreciación del patrimonio público y asegurar el objeto de la inversión en el largo plazo, no como gastos recurrentes. De esta forma, no cualquier gasto social de mantenimiento puede estar cubierto por la excepción que permite establecer rentas nacionales de destinación específica, ya que es necesario demostrar una relación como la que se indicó.

Segundo, que, si el contenido de la noción inversión social no está dado por su alcance semántico, esto es, por el significado de sus palabras, lo procedente es fijarlo en cada caso concreto con base en los parámetros generales que ya fueron advertidos por el legislador orgánico (EOP, art. 41). De todos modos, es necesario tener en cuenta que, por tratarse de una excepción a una regla constitucional,

³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 2021, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 2021, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

el concepto deber ser interpretado de forma restrictiva, tal y como lo reconoció expresamente la Corte en la sentencia C-504 de 2020.

(...) se debe determinar si dada la amplia libertad de configuración del Legislador, la comprensión de alguna de aquellas en la especie “inversión”, del género “gasto público social”, es manifiestamente irrazonable. Solo en caso de que lo sea debe la Corte declarar su inexecutable. Por el contrario, en caso de que su inclusión sea razonable lo procedente es su declaratoria de executable. Este estándar de valoración se justifica no solo en la amplia libertad de configuración del Legislador en materia impositiva, sino en la finalidad específica de realizar uno de los fines sociales del Estado, como es el de satisfacer una particular necesidad básica insatisfecha, mediante la determinación de una específica renta para su garantía”.

La Corte debe valorar el objeto de la inversión a la luz del sentido mismo de la finalidad social del Estado, en términos de necesidades básicas insatisfechas, población objetivo y alcance de la política pública, entre otros aspectos.»³²

2.4. Formulación de los cargos

El artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, **vulnera los principios consagrados en los artículos 338 y 359 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996.**

Así pues, en este acápite **2.4.** de la **sección segunda (II)** de esta demanda se formularán dos (2) cargos en contra de este artículo.

2.4.1. Cargo primero por vulnerar el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia

El artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, **vulnera los principios consagrados en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia.**

³² Corte Constitucional. Sentencia C-057 de 2021, M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera.

Como se observó *supra* 2.1., esta transferencia es en realidad un tributo de tipo impuesto, del cual se puede inferir las siguientes notas esenciales:

- i. Naturaleza unilateral y sujeción pasiva:** El artículo establece la obligación de las Cámaras de Comercio de destinar parte de los recursos que reciben o administran por la prestación de servicios públicos delegados a la financiación de programas y políticas específicas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta imposición es unilateral, expresando un poder de imposición en cabeza del Estado.
- ii. Hecho generador:** El hecho que genera esta prestación tributaria es la percepción de ingresos por parte de las Cámaras de Comercio por la prestación de servicios públicos delegados. Es decir, cuando las Cámaras de Comercio reciben o administran recursos por brindar estos servicios, se generaría la obligación de destinar una parte de esos ingresos al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- iii. Base gravable:** La base gravable del tributo está constituida por los recursos que las Cámaras de Comercio reciben o administran por la prestación de servicios públicos delegados, incluyendo aquellos previstos en el artículo 182 de la Ley 1607 de 2012.
- iv. Cobro indiscriminado:** La obligación de destinar parte de los recursos recae en todas las Cámaras de Comercio, sin hacer distinciones entre ciudadanos o grupos sociales específicos.
- v. Ausencia de prestación directa:** El aporte realizado por las Cámaras de Comercio no implica una prestación directa a favor del contribuyente y a cargo del Estado. No se establece que las Cámaras de Comercio reciban un beneficio específico a cambio de este aporte, sino que se destina a programas y políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior.
- vi. Pago obligatorio:** El artículo establece la obligación de las Cámaras de Comercio de destinar parte de los recursos, sin dejar opción a la discrecionalidad. El pago es obligatorio y no opcional. Aunque se menciona que se tendrá en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada Cámara de Comercio, así como las prioridades de desarrollo

empresarial de las regiones donde actúan, **esto no elimina la obligación de efectuar el aporte.**³³

- vii. Disposición por parte del Estado:** El Estado dispone de los recursos recaudados a través de este aporte con base en las prioridades establecidas en los programas y políticas mencionados. El uso de estos recursos no se realiza en función de las prioridades del obligado con la carga impositiva, es decir, las Cámaras de Comercio.
- viii. Tarifa:** No se especifica el tanto por ciento que se aplicará sobre la base gravable para determinar el monto del tributo a pagar, sino que se sujeta a reglamentación posterior por parte del Gobierno Nacional, en consulta con las Cámaras de Comercio y considerando las necesidades de financiamiento de los programas y políticas mencionados. La aplicación del aporte se realiza teniendo en cuenta la capacidad y disponibilidad de cada una de las Cámaras de Comercio, así como las prioridades de desarrollo empresarial de las regiones donde actúan.

En este sentido, la transferencia que crea esta norma, que en realidad responde a las notas esenciales de un impuesto, contrario a los *principios de legalidad y certeza del tributo*, contiene una indeterminación absoluta en la tarifa, lo cual esta constitucionalmente prohibido en este tipo de tributo.

En efecto, la misma no especifica cual será el tanto por ciento que se aplicará sobre la base gravable para determinar el monto del tributo a pagar, sino que sujeta este elemento de la obligación a reglamentación posterior por parte del Gobierno Nacional. Lo anterior, con el alto grado de discrecionalidad que esto implica en la fijación de este elemento del impuesto.

De otro lado, no se está ante variables técnicas o económicas que puedan ser válidamente adscritas para su definición a las autoridades administrativas. La misma tarifa del impuesto no es algo que por su naturaleza o por su necesidad

³³ Como se dijo *supra* 2.1., en muchos casos, los impuestos pueden adaptarse o tener en cuenta ciertos factores, **como la capacidad económica del contribuyente**, y no por esto dejan de ser impuestos. La consideración individualizada en la aplicación de un tributo no impide que este sea un impuesto en sí mismo.

de continua actualización no pueda ser previsto de antemano y de manera precisa por la Ley tributaria (*lex certa*).

Finalmente, y como es pacífico en la Doctrina del Derecho de la Hacienda Pública y la Jurisprudencia, para el cumplimiento del *principio de legalidad* no basta con sugerir una "idea" de gravamen, ya que, por las características propias de la Ley tributaria, análogas a las de la Ley penal, la Constitución exige que la ley penetre en la definición de los elementos esenciales del tributo y la forma en que nace la obligación sustancial, lo cual no sucede en este caso.³⁴

2.4.2. Cargo segundo por vulnerar los artículos 359 de la Constitución Política y 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996

El artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023, **vulnera los principios consagrados en los artículos 359 de la Constitución Política de Colombia y 16 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996 (Bloque de Constitucionalidad *lato sensu*).**

Los recursos generados por la transferencia en comento, que como se vio *supra* es un impuesto propiamente dicho y es del orden nacional, se destinan de manera específica a financiar programas y políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a nivel nacional. **Esto implica que los ingresos generados por esta actividad se asignan de forma exclusiva a un propósito determinado.**

Por otra parte, la destinación específica de este impuesto no encuadra dentro de las tres (3) hipótesis que señala este canon constitucional como excepciones a la prohibición de rentas nacionales de destinación específica, lo que está proscrito según la regla de caja común de la actual Constitución.

En efecto:

- i. Este impuesto no se refiere a las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.** El impuesto establecido en el artículo analizado tiene un

³⁴ CRUZ DE QUIÑONES, LUCY, *Marco Constitucional del Derecho Tributario*, en *Derecho tributario*, (aa. vv.) 2.^a ed., Bogotá, Instituto Colombiano de Derecho Tributario, 1999.

destino específico relacionado con la financiación de programas y políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a nivel nacional. No se refiere a las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

- ii. **La norma acusada es demasiado amplia y carece de la precisión necesaria para considerarse parte del gasto público en inversión social.** La ausencia de detalles específicos sobre los programas y políticas de reindustrialización, turismo y comercio exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a los cuales se refiere la norma, deja abierta la posibilidad de destinar los recursos a cualquier actividad relacionada con estos sectores, sin una vinculación directa con la inversión social o la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas.

La falta de precisión en la norma puede dar lugar a interpretaciones amplias y discrecionales sobre cómo se deben utilizar los recursos recaudados. A guisa de ejemplo, en esta no se especifica qué programas y políticas concretas están comprendidos, ni se mencionan criterios objetivos que permitan determinar su relación directa con la inversión social o la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas.

En este sentido, esta asignación de recursos: (i) no necesariamente va priorizar actividades que afecten positivamente el bienestar general de la población o reduzcan las desigualdades sociales; (ii) dificulta la evaluación de si los recursos son utilizados de manera eficiente como medio para la promoción del bienestar general de las personas.

Por otra parte, esta destinación específica de la renta no supera el estándar de razonabilidad de que habla la jurisprudencia constitucional como criterio hermenéutico en escenarios constitucionales donde se debata si una renta de destinación específica puede considerar como gasto de inversión social o no.

En el caso en cuestión, **la norma no establece de manera suficientemente clara y precisa la necesidad específica insatisfecha, el grupo poblacional objetivo de la inversión social y el alcance de esta política pública, por lo que es susceptible de**

generar discrecionalidad en la asignación de los recursos. Lo anterior, sumado al carácter multidimensional de la reindustrialización, el turismo y comercio exterior como realidades que dependen de desafíos y objetivos específicos de cada contexto, así como de las políticas y medidas adoptadas para fortalecer estos sectores, **cuyo enfoque principal, *per se*, no necesariamente se orienta hacia la inversión social directa que beneficie a toda la población.**

De igual manera, tampoco estos aspectos se hicieron explícitos durante el trámite legislativo, mucho menos son hechos notorios o de comprobación sumaria.

Por ejemplo, la exposición de motivos de este artículo **no proporciona detalles sobre la necesidad insatisfecha que se busca abordar y el grupo poblacional al que se dirige la inversión social, aun cuando crea un impuesto con una destinación específica,** lo que lleva a interpretaciones divergentes y a la fragmentación innecesaria del proceso presupuestal, ya que diferentes entidades o actores podrían tener interpretaciones distintas sobre la finalidad y el destino que se le deben dar a estos los recursos.

La misma omisión se puede encontrar en el documento titulado *Bases del Plan de Desarrollo 2022 - 2026*³⁵, del Departamento Nacional de Planeación, donde ni siquiera se mencionan explícitamente las expresiones "*turismo*" y "*comercio exterior*" en relación con la categoría de *inversión social*. En cuanto a la expresión "*reindustrialización*", como parte de la política de transformación productiva y desarrollo económico y social, si bien en este documento se aborda esta temática, lo cierto es que lo hace de manera superficial y sin detalle de: **(a)** las medidas específicas que se implementarán para cerrar brechas de productividad, fortalecer encadenamientos productivos, diversificar la oferta interna y exportable, y promover la integración con América Latina y el Caribe; **(b)** la necesidad específica insatisfecha, el grupo poblacional objetivo de la inversión social y el alcance de esta política pública.

³⁵ <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>

Tampoco en este documento, como tampoco en la exposición de motivos o en la Ley, se menciona cómo este gasto público será focalizado de manera equitativa y con respeto por la *justicia financiera*, es decir, **cómo se asignarán la RDE según las necesidades insatisfechas de cada individuo o grupo de manera equitativa**. La falta de una explicación clara y detallada sobre este aspecto deja **incertidumbre sobre cómo se llevará a cabo la distribución de los recursos y si se garantizará un trato justo y equitativo para todas las personas**.³⁶

- iii. **No es de las rentas que, con base en leyes anteriores, la Nación haya asignado a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.** La norma en cuestión no hace mención explícita a estas entidades ni establece una conexión directa con ellas.

Finalmente, si en gracia de discusión se argumentara la naturaleza de tasa de este tributo, y no de impuesto, para evadir la prohibición constitucional de rentas de designación específica, este no está vinculado al financiamiento de la prestación de servicios o actividades estatales específicas de las cuales se

³⁶ Si bien la Constitución Política no acoge explícitamente el término *justicia financiera*, como límite a la actividad financiera pública como un todo integrado (poder de imposición y poder de gasto), de su interpretación sistemática y teleológica se desprende que las diferentes normas constitucionales que regulan la actividad financiera pública, especialmente aquellas que regulan el sistema tributario y el sistema del gasto público, responden a principios generales que delimitan el marco normativo de la Hacienda Pública (artículos 1º, 2º, 13, 48, 67, 95-9, 338, 345 a 355, 363, 365 a 370). Véase, por ejemplo, el paradigma de igualdad de hecho de que habla el artículo 13 de la Constitución Política y su íntima relación con la *función redistributiva de las rentas* como manifestación de la justicia en el campo financiero público, siendo la progresividad del sistema tributario y la destinación del gasto público a favor de las personas en mayores condiciones de vulnerabilidad los instrumentos con que la Constitución dota al Legislador para garantizar esta igualdad material. Esta redistribución del ingreso a través del gasto público no solo es establecida con fines puramente económicos, como la creación de empresas o la búsqueda de un mayor crecimiento para algún sector de la economía, sino también con fines sociales, cuyo objeto es producir un acercamiento entre las rentas altas y las bajas.

De otro lado, si bien en Colombia el principio de *capacidad contributiva* es articulado principalmente a partir de las dimensiones *horizontal* y *vertical* de la máxima de *equidad tributaria*, no es menos cierto que la necesidad de evaluar las medidas tributarias desde su efectiva destinación en el gasto público implican un juicio valorativo adicional, es decir, si son justas y progresivas en la medida en que los destinatarios de los recursos públicos sean las personas menos favorecidas y no las personas de mayores recursos. En este sentido, como señala el profesor napolitano ANDREA AMATUCCI, la *equidad fiscal (a cada quien según su capacidad y a cada quien según su necesidad)* implica que en la legislación “*deben ser preservadas o por lo menos no invertidas, las posiciones relativas de los contribuyentes en la escala distributiva del gasto*”. AMATUCCI, ANDREA. *El ordenamiento jurídico de la Hacienda Pública*, Bogotá, Edit., Temis, 2004.pág 102.

beneficia directamente el contribuyente, que en este caso son las Cámaras de Comercio, por lo cual queda descartada esta naturaleza de tasa.³⁷

En suma, la norma acusada, de manera irrazonable, **asigna de manera exclusiva la renta de un tributo a un propósito determinado**, lo cual está proscrito según la regla de caja común de la Constitución vigente.

2.5. Petición de fondo

Por todo lo anterior, se solicita respetuosamente a esta Honorable Corte Constitucional declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 23 de la Ley 905 de 2004, modificado por el artículo 98 de la Ley 2294 de 2023.

III. TERCERA SECCIÓN – PRESUPUESTOS PROCESALES DE LA DEMANDA POR INCONSTITUCIONALIDAD

3.1. Competencia de la Corte Constitucional

La Honorable Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda por inconstitucionalidad en los términos del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, el cual conforme a su numeral cuarto (4to), le otorga la función de *“decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”*.

3.2. Procedimiento constitucional

El trámite que debe seguir la presente demanda es el señalado en el Decreto Ley 2067 de 1991³⁸ y el Acuerdo 02 de 2015³⁹.

3.3. Cosa juzgada constitucional

Se considera que no existe cosa juzgada constitucional en el presente caso.

³⁷ Como señala el profesor PLAZAS VEGA, los tributos, desde el punto de vista de su vinculación con la financiación de la prestación de servicios o actividades estatales específicas de las cuales se beneficia directamente el contribuyente, se clasifican en *vinculados* y en *no vinculados*, perteneciendo al primer grupo las *tasas* y las *contribuciones* y al segundo grupo los *impuestos*. PLAZAS VEGA, MAURICIO, *Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario*, 3º ed., vol. II, Bogotá, Edit., Temis, 2017. Págs. 229 y ss.

³⁸ Diario Oficial No. 40.012 de 4 de septiembre de 1991.

³⁹ <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Reforma%20Reglamento-19.pdf>

Hasta la fecha este Tribunal Constitucional no se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de las normas acusadas en los términos de esta demanda, por lo cual, respetuosamente, se solicita un pronunciamiento de fondo al respecto.

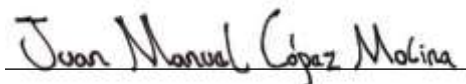
3.4. Anexos de la demanda

Con este escrito de la demanda en formato pdf. se acompaña, a través de mensaje de datos, copia simple del documento de identidad del accionante en el mismo formato.

3.5. Domicilio y lugar de notificaciones del demandante

- **Domicilio:** En la carrera 17 # 96-00 de la ciudad de Pereira.
- **Correo electrónico:** juanlopez.notificaciones@gmail.com

Con todo respeto, de las señoras Magistradas y de los señores Magistrados.



JUAN MANUEL LÓPEZ MOLINA.
C.C. 1113648201.