

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
(REPARTO)**

**ACCIONANTE
OSCAR IVÁN GONZÁLEZ HERRERA**

Acción Pública de Inconstitucionalidad

(DEMANDA)



Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

DEMANDA
ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

OSCAR IVÁN GONZÁLEZ HERRERA, ciudadano en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.982.595, con fundamento en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, por medio de este escrito presento acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 3° de la Ley 31 de 1945, el artículo 2° de la Ley 20 de 1946 y los artículos 172 y 226 del Decreto Ley 1333 de 1986 (las "Normas Demandadas")

I. NORMAS DEMANDADAS

De conformidad con lo establecido en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, me permito a continuación reproducir en su integridad las Normas Demandadas, resaltando en su texto, los apartes concretos que son acusados de inconstitucionalidad. Lo anterior en la medida en que tales apartes de las normas parcialmente acusadas, a los fines de esta Acción Pública, deben integrarse para estudio y análisis por el H. Tribunal Constitucional, dado que conforman una proposición jurídica inescindible que solo puede ser abordada de manera integral, efectuando una acusación frente a todas, en lo que comparten unidad de materia.

De acuerdo con lo anterior, son objeto de cuestionamiento constitucional el artículo 3° de la Ley 31 de 1945, el artículo 2° de la Ley 20 de 1946 y los artículos 172 y 226 del Decreto Ley 1333 de 1986, donde se demandan los apartes resaltados y subrayados de las siguientes normas:

1.1 ARTÍCULO 3° DE LA LEY 31 DE 1945:

“El impuesto de degüello continuara causándose y recaudándose en la forma acordada por las disposiciones legales que hoy regulan la materia.

Mas con el fin de favorecer la industria ganadera y las conveniencias del consumidor, cuando el dueño de ganado mayor o menor declare, en la Recaudación respectiva, que va a sacrificar determinadas reses para transportar las carnes a lugar distinto de aquel en



que los ganados se sacrifican, el impuesto se pagará en el lugar en donde las carnes se consuman.

Para los efectos del inciso anterior, el dueño de las reses sacrificadas deberá indicar pormenorizadamente, el lugar a donde destina las carnes y el número de cabezas que a cada plaza ha de transportar en las condiciones dichas.

Todo fraude en esta declaración se sancionará con un recargo del ciento por ciento (100%) del impuesto respectivo.

En la reglamentación de te precepto, el Gobierno Nacional tomará las medidas que estime pertinentes para evitar fraudes a la renta”.

1.2 ARTÍCULO 2° DE LA LEY 20 DE 1946:

“La prohibición establecida en el artículo 1° de la presente Ley no afecta al impuesto predial ni los de degüello y bebidas alcohólicas y fermentadas, ni los derechos por plazas de mercado y almotacén”

1.3 ARTÍCULO 172 DEL DECRETO LEY 1333 DE 1986:

“Además de los existentes hoy legalmente, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes”.

1.4 ARTÍCULO 226 DEL DECRETO LEY 1333 DE 1986:

“Las rentas sobre degüello de ganado menor no podrán darse en arrendamiento”.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

Las Normas Demandadas, en los apartes pertinentes, violan los siguientes artículos de la Constitución Política, según el desarrollo que de ellos se hará en el capítulo siguiente en el que, en concreto, son formulados los cargos de inconstitucionalidad:

2.1 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”.

2.2 ARTÍCULO 150-10.

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

2.3 ARTÍCULO 150-12.

“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

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

2.4 ARTÍCULO 287-3.

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



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

2.5 ARTÍCULO 313-4.

"Corresponde a los concejos: (...)

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

III. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las Normas Demandadas van en contra de la Constitución Política por las razones de fondo que se exponen a continuación.

3.1 CARGO PRIMERO: VIOLACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE RESERVA DE LEY Y CERTEZA TRIBUTARIA PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 150-12 Y 338 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. EL ARTÍCULO 3º DE LA LEY 31 DE 1945 Y EL ARTÍCULO 2º DE LA LEY 20 DE 1946 NO CREAN NI AUTORIZAN EL IMPUESTO AL DEGÜELLO DE GANADO MENOR (EL IMPUESTO). POR LO TANTO, NO EXISTE UNA NORMA HABILITANTE QUE FACULTE A LOS CONCEJOS MUNICIPALES O DISTRITALES PARA ADOPTAR EL IMPUESTO.

3.1.1 El cargo que se presenta a continuación es apto y conducente para la respectiva revisión constitucional con fundamento en las razones que se explican a continuación.

a) Los argumentos del cargo cumplen con el presupuesto de claridad, teniendo en consideración que los mismos explican de manera ordenada y precisa que el artículo 3º de la Ley 31 de 1945 y el artículo 2º de la ley 20 de 1946 no pueden considerarse como normas legales habilitantes que autoricen la creación del impuesto al degüello de ganado menor, permitiendo así que sea procedente la valoración de la Corte respecto a su inconstitucionalidad.

Por lo anterior, y como se expondrá a continuación, se observa que el cargo tiene una estructura lógica que permite su clara comprensión.

b) Los argumentos del presente cargo son ciertos, dado que la demanda hace referencia a normas legales existentes en el ordenamiento nacional, las cuales están generando efectos jurídicos.

c) El presupuesto de especificidad del cargo se cumple, dado que identifica y expone de manera detallada de las razones por las cuales las normas demandadas vulneran los artículos



150-12 y 338 de la Constitución Política y, en consecuencia, como se materializa un desconocimiento de los principios constitucionales de reserva de ley y certeza tributaria.

De esta manera, los argumentos son objetivos y verificables, en la medida que evalúan de manera particular la situación de las normas demandadas y su inconformidad con la normativa constitucional.

d) Por su parte, los argumentos que justifican el presente cargo son pertinentes, dado que evidencian una oposición objetiva entre las disposiciones demandadas y los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política, los cuales exigen la preexistencia de una norma legal clara que autorice o habilite la creación y cobro de tributos.

Por lo anterior, se puede sostener que el cargo expone de manera completa un juicio abstracto de constitucionalidad.

e) Finalmente, los argumentos del cargo son suficientes para que la Corte Constitucional pueda iniciar su respectivo análisis, dado que presentan, al menos, una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, considerando que las éstas no contienen los elementos característicos de una ley habilitante o de autorización tributaria.

3.1.2 El objetivo de esta demanda es demostrar que las normas legales que hacen referencia al Impuesto no cumplen con los principios constitucionales de reserva de ley y certeza tributaria, en la medida en que no establecen el marco mínimo exigido constitucionalmente para soportar la existencia del Impuesto y su posterior desarrollo por parte de los municipios.

Con fundamento en lo anterior, dichas normas deben ser declaradas inexequibles y retiradas ordenamiento legal. A continuación, se expondrán los argumentos que sustentan su inexequibilidad.

3.1.3 El artículo 338 de la Constitución Política de Colombia que consideramos vulnerado, establece la siguiente regla en su primer inciso:

“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.

Por su parte, la facultad para que el Congreso cree leyes o las autorice se encuentra prevista en el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos:

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

Con fundamento en estas reglas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado que el artículo 338 de la Carta expone los principios de legalidad y certeza tributaria, en la



medida en que los órganos de representación popular son las entidades autorizadas constitucionalmente para crear los tributos, regulando los elementos indispensables para que los contribuyentes tengan claridad sobre la obligación tributaria que deben cumplir. Sobre el particular, la Corte ha manifestado lo siguiente:

“Uno de los principios sobre los que se funda el sistema tributario es el de la legalidad, que se concreta, en primer lugar, en el origen representativo del tributo, en desarrollo del principio según el cual “no puede haber tributo sin representación” (“nulum tributum sine lege”), propio de un Estado democrático y vigente en nuestro ordenamiento aún con anterioridad a la Constitución de 1991.¹ En efecto, el artículo 338 de la Carta señala que solamente dichos cuerpos colegiados podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales, lo cual significa que la potestad impositiva radica exclusivamente en cabeza de los cuerpos colegiados de elección popular, como es el Congreso –órgano representativo por excelencia–, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, sin que pueda delegarse tal potestad al gobierno en sus diversos niveles.

(...)

En segundo lugar, el principio de legalidad comprende el carácter predeterminado del tributo, en armonía con la certeza que está llamado a irradiar, lineamiento según el cual corresponde a los órganos de representación popular fijar directamente, a través de la ley, las ordenanzas y los acuerdos, los elementos constitutivos del tributo, a saber: los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos. Así pues, con la predeterminación del tributo no sólo se busca hacer efectivo el principio de representación popular en materia impositiva, sino garantizar la seguridad jurídica propia del sistema tributario, por cuanto los contribuyentes tienen derecho a conocer de antemano todos los elementos de la obligación tributaria a que estarán sujetos”¹.

3.1.4 Ahora bien, en el caso de los tributos territoriales, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que no es indispensable que la ley establezca de manera exhaustiva todos los elementos del tributo, dado que lo anterior vulneraría las potestades con las que cuentan los órganos locales de representación popular en materia tributaria. Sobre esta tensión entre la ley que autoriza un tributo y las facultades de las entidades territoriales, la Corte manifestó lo siguiente:

“Sobre el particular, resulta pertinente reiterar que “si la ley crea un impuesto nacional, entonces la misma ley debe definir todos los elementos de la obligación tributaria. Pero en cambio, si se trata de un tributo

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-538 de 2002. Magistrado ponente: Jaime Araújo Rentería.



territorial, y en especial si la ley se limita a autorizar el tributo, entonces pueden las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, proceder a desarrollar el tributo autorizado por la ley. Esto significa que en tales eventos, 'la ley puede ser más general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución' (Sentencia C-084 de 1995). Así, desde sus primeros fallos, esta Corporación ya había señalado que 'la ley de autorizaciones puede ser general o puede delimitar específicamente el tributo, pero al menos debe contener los límites dentro de los cuales la ordenanza o el acuerdo fijen los contenidos concretos de que habla el artículo antes citado.' (Sentencia C-004 de 1993)² (Negrillas ajenas al original).

En el mismo sentido se pronunció más recientemente la Corte, cuando manifestó lo siguiente:

*"Así, mientras los elementos esenciales de los ingresos nacionales deben ser definidos de manera "clara e inequívoca" por el Legislador, en el caso de los gravámenes territoriales, la ley se limita a autorizar la creación del ingreso fiscal a través de la prefiguración de sus aspectos básicos, los cuales son concretizados por las asambleas y concejos"*³ (Negrillas ajenas al original).

Así las cosas, sin perjuicio del reconocimiento de la potestad tributaria territorial, también es claro que las leyes que autorizan o habilitan tributos deben contar con unos elementos mínimos de delimitación y que determinen el marco de acción de los órganos de representación local. Si estas características no se encuentran en las normas legales que tienen por objeto autorizar un impuesto, se estarán vulnerando los principios de legalidad y certeza tributaria.

A la luz del análisis realizado de los principios de reserva de ley y certeza tributaria, a continuación, se evaluará la situación de cada una de las Normas Demandadas respecto al cumplimiento de dichos principios.

3.1.5 ARTÍCULO 3º DE LA LEY 31 DE 1945.

a) El inciso primero de esta norma dispone lo siguiente:

"El impuesto de degüello continuara causándose y recaudándose en la forma acordada por las disposiciones legales que hoy regulan la materia" (Negrillas ajenas al original).

² Ibídem. Posición reiterada en la sentencia C-768 de 2010. Magistrado ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2019. Magistrado ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.



La Corte Constitucional ha reiterado que la remisión de una norma a otra norma anterior permite cumplir los principios de reserva de ley y certeza tributaria, en la medida en que la norma a la que se hace referencia establezca de manera clara los elementos estructurales del tributo.

Sobre este punto, la Corte Constitucional manifestó el siguiente criterio:

“La disposición no prohíbe al Congreso, a las asambleas departamentales o a los concejos distritales y municipales remitir a otras disposiciones para determinar los elementos estructurales del tributo. Una prohibición análoga tampoco es posible derivarla del principio de certeza tributaria. Ahora, para que una remisión de este tipo se ajuste a la disposición y al principio en cita es suficiente que la disposición a la que se remita contenga o permita inferir la totalidad de los elementos estructurales de la obligación tributaria que se pretende estatuir, con claridad y precisión, de tal forma que satisfaga los fines que protege el citado principio. Esta interpretación ha sido reiterada de manera uniforme por parte de la jurisprudencia constitucional, a partir de la Sentencia C-121 de 2006, con fundamento en estas dos ideas: la primera, que “solo cuando la falta de claridad sea insuperable, se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria” y, la segunda, que, “no se violan los principios de legalidad y certeza del tributo cuando uno de los elementos del mismo no está determinado expresamente en la norma, pero es determinable a partir de ella”⁴ (Negritas ajenas al original).

b) Sin embargo, la regla demandada no hace una remisión directa a una norma, sino que se refiere a *“las disposiciones legales que hoy regulan la materia”*. Así las cosas, revisando la normativa vigente a la fecha de la expedición de la Ley 31 de 1945, no se encuentra una norma que regule los elementos del tributo o que siquiera cree, autorice o habilite el Impuesto.

Sobre el particular, la norma que originalmente había hecho mención al Impuesto era el artículo 17 de la Ley 20 de 1908, el cual disponía lo siguiente en su parte pertinente:

“Serán Rentas Municipales: (...)

3.º La Renta de Deguello de ganado menor”.

En relación con esta norma, es necesario hacer alusión al análisis que la Corte Constitucional hizo sobre su vigencia en la sentencia C-080 de 1996. Esta decisión manifestó lo siguiente:

“Efectuado el análisis correspondiente sobre la vigencia de las normas acusadas por el actor, advierte la Corte que la mayoría de ellas no se encuentran vigentes, en algunos casos por derogación y en otros por

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-100 de 2018. Magistrado ponente: Carlos Bernal Pulido.



subrogación por incorporación a los estatutos correspondientes, por lo que sobre las mismas esta Corporación se declarará inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre ellas por carencia actual de objeto.

(...) c. Artículo 17 Ley 20 de 1908. Esta norma fue subrogada por incorporación en el Decreto 1333 de 1986 Código de Régimen Municipal; posteriormente fue incorporada al Decreto 2626 de 1994, el cual fue declarado inexecutable por esta Corporación a través de Sentencia C-129 de 1995, la cual, no obstante, en su parte resolutive aclaró, que cada una de las disposiciones que fueron recopiladas en dicho decreto, como en el caso de la que se analiza, mantenía su vigencia y obligatoriedad jurídica. Por lo dicho esta Corporación se declarará inhibida para pronunciarse sobre la norma acusada”⁵.

Sin embargo, al analizarse el Decreto 1333 de 1986, no se encuentra que el artículo 17 de la Ley 20 de 1908 haya sido incorporado en el mismo. De hecho, la única mención que el Decreto 1333 de 1986 hace del Impuesto es que sus rentas no pueden ser objeto de arrendamiento, pero sin incluir una autorización o habilitación para adoptar este tributo a nivel municipal.

Adicionalmente, se identificó que la Ley 20 de 1908 fue expresamente derogada por el artículo 340 de la Ley 4 de 1913 (Régimen Político y Municipal), razón por la cual no podía ser objeto de subrogación por incorporación en una norma de 1986. El mencionado artículo 340 dispuso lo siguiente:

“Derógase la Ley 149 de 1888, la Ley 20 de 1908 y la Ley 88 de 1910, a excepción del artículo 67 de esta última, que continuará en vigor”
(Negrillas ajenas al original).

c) Con fundamento en lo expuesto, la remisión realizada por la norma demandada no satisface los requerimientos mínimos de los principios de reserva de ley y certeza tributaria, en la medida en que, a la fecha de la remisión (y todavía hoy en día), no existía ninguna norma legal que creara, autorizara o habilitara el Impuesto. Por lo anterior, tampoco puede considerarse que el Congreso haya ejercido en debida forma sus facultades para la creación de tributos (la cual se tiene que analizar a la luz de lo previsto en el actual numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

Por las razones expuestas, la falta de claridad de la remisión es insuperable y, en consecuencia, es necesario declarar su inconstitucionalidad.

d) Esta conclusión igualmente se sustenta en la posición de la Corte sobre los casos en los cuales se entiende vulnerado el principio de certeza tributaria. Al respecto, la Corte concluyó lo siguiente:

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 1996. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.



“En consecuencia, la inexecutable por infracción del principio de certeza tributaria concurre cuando de la prescripción dispuesta por el Legislador no sea posible dilucidar el contenido del elemento estructural del tributo. Como lo ha considerado este Tribunal, “solo cuando la falta de claridad sea insuperable se origina la inconstitucionalidad de la norma que determina los elementos de la obligación tributaria”⁶

e) Considerando que la remisión del artículo 3° de la Ley 31 de 1945 vulnera el artículo 338 de la Constitución, también se hace necesaria la declaratoria de inconstitucionalidad de los demás incisos de la norma, en la medida en que regulan aspectos relativos al elemento territorial de un tributo que no cuenta con una autorización legal.

3.1.6 ARTÍCULO 2° DE LA LEY 20 DE 1946

a) El aparte demandado de la norma es el que aparecen resaltado y subrayado a continuación:

Artículos 2° de la Ley 20 de 1946: La prohibición establecida en el artículo 1° de la presente Ley no afecta al impuesto predial ni los de degüello y bebidas alcohólicas y fermentadas, ni los derechos por plazas de mercado y almotacén”

Como se puede observar de la simple lectura de la norma, la misma contiene una referencia al Impuesto que no puede considerarse como una autorización legal para que las entidades territoriales lo adopten en sus respectivas jurisdicciones.

De hecho, el artículo demandado solamente se limita a establecer que la prohibición de gravar los productos alimenticios de primera necesidad al nivel municipal y departamental no es aplicable al Impuesto.

b) Así las cosas, la norma no contiene los rasgos indispensables de una ley de autorización o habilitante, razón por la cual son igualmente aplicables los argumentos anteriormente expuestos respecto a la vulneración de los principios de legalidad y certeza tributaria previstos en el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia y del artículo 150-12 de la Constitución Política de Colombia.

3.2 CARGO SEGUNDO: VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 150-10 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. LOS ARTÍCULOS 172 Y 226 DEL DECRETO 1333 DE 1986 EXCEDIERON LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS OTORGADAS POR EL CONGRESO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN LA MEDIDA EN QUE HABILITARON LA CREACIÓN DEL IMPUESTO, CUANDO ESTAS NORMAS (DECRETOS CON FUERZA DE LEY) NO TIENEN AUTORIZACIÓN CONSTITUCIONAL PARA HACERLO.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-056 de 2019. Magistrado ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.



3.2.1 El cargo que se presenta a continuación es apto y conducente para la respectiva revisión constitucional con fundamento en lo siguiente:

a) Los argumentos del cargo cumplen con el presupuesto de claridad, teniendo en consideración que los mismos explican de manera ordenada y precisa que las normas demandadas del Decreto 1333 de 1986 excedieron las facultades otorgadas de manera excepcional por el Congreso al Presidente de la República. Por lo anterior, y como se expondrá a continuación, se observa que el cargo tiene una estructura lógica que permite su clara comprensión.

b) Los argumentos del presente cargo son ciertos, dado que las disposiciones demandadas son normas legales existentes en el ordenamiento nacional, las cuales están sirviendo como base para la aplicación de un tributo que no podía ser autorizado por un decreto con funciones meramente compilatorias.

c) El cargo que se expondrá es específico, dado que identifica y expone de manera detallada de las razones por las cuales las normas demandadas vulneran los artículos 150-10 de la Constitución Política, en la medida en que exceden las precisas facultades otorgadas por el Congreso mediante la Ley 11 de 1986.

De esta manera, los argumentos son objetivos y verificables, ya que evalúan de manera precisa la situación de las normas demandadas y su inconformidad con la normativa constitucional.

d) Por su parte, los argumentos que justifican el presente cargo son pertinentes, dado que evidencian una oposición objetiva entre las disposiciones demandadas y el artículo 150-10, el cual establece el carácter excepcional y limitado que tienen las facultades extraordinarias que se le pueden otorgar al Presidente de la República.

Por lo anterior, se puede sostener que el cargo expone de manera completa un juicio abstracto de constitucionalidad.

e) Finalmente, los argumentos del cargo son suficientes para que la Corte Constitucional pueda iniciar su respectivo análisis, dado que expone de manera certera, al menos, una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, considerando que las mismas autorizan la creación de tributos, a pesar de que la ley que las contiene no concedía esa facultad.

3.2.2 Las Normas Demandadas tienen por objeto autorizar la creación y regular el Impuesto. Los artículos mencionados son del siguiente tenor:

Artículo 172 del Decreto Ley 1333 de 1986:

“Además de los existentes hoy legalmente, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes”.

Artículo 226 del Decreto Ley 1333 de 1986:

A blue circular stamp from the Corte Constitucional is located on the right side of the page. The stamp contains the text 'CORTE CONSTITUCIONAL' and 'BOGOTÁ' around the perimeter, with the number '39' in the center. Below the stamp, there is a handwritten signature in black ink.

“Las rentas sobre degüello de ganado menor no podrán darse en arrendamiento”.

Como se puede observar, el artículo 172 autoriza la creación de los impuestos que se mencionan en los artículos siguientes del Decreto Ley 1333 de 1986, dentro de los cuales se encuentra el impuesto al degüello de ganado menor.

Sin embargo, esta autorización excede las facultades legales que se le otorgaron al Presidente de la República mediante el artículo 76 de la Ley 11 de 1986, dado que las mismas no incluían la posibilidad de crear, autorizar o habilitar tributos. Adicionalmente, si la norma se interpretara en el sentido de que la misma habilita la creación local de un tributo previamente autorizado, este tampoco sería el supuesto de hecho, en la medida en que no existía ninguna norma legal vigente que lo creara o lo autorizara al momento de la compilación. El artículo 76 dispone lo siguiente:

“Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, por el término de 100 días contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley. Con tal fin podrá:

(...)

“b. Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración municipal”.

3.2.3 Como se observa, la ley de facultades solamente permitía al Presidente de la República codificar la normativa vigente relativa a la organización y funcionamiento de los municipios, sin hacer mención alguna a la creación o habilitación de tributos.

Esta situación pone de manifiesto que el artículo 172 del Decreto 1333 de 1986 vulneró, en su momento, el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución de 1886, así como el actual numeral 10 del artículo 150 de la Constitución vigente. Estas normas son del siguiente tenor:

“Artículo 76. Es función del Congreso reformar la Constitución por medio de actos legislativos, hacer las leyes y ejercer el control político sobre los actos de Gobierno y de la administración de acuerdo con los numerales 3º y 4º del artículo 103.

Por medio de las leyes ejerce las siguientes atribuciones: (...)

12. A solicitud del Gobierno, revestir pro- tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen” (Negrillas ajenas al original).

Por su parte, el actual artículo 150-10 de la Carta dispone lo siguiente:



“Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...)

10 revestir; hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos”.

De las reglas transcritas (en particular de la norma constitucional vigente y actualmente vulnerada), se puede concluir que la autorización para que las entidades municipales y distritales creen tributos no corresponde a las precisas facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 11 de 1986.

3.2.4 En relación con las facultades de la Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad de normas contenidas en el Decreto 1333 de 1986, la sentencia C-869 de 1999 concluyó que corresponde a la Corte realizar el análisis de constitucionalidad del Decreto Ley 1333 de 1986, con independencia de que se haya expedido en vigencia de la Constitución de 1886. Esta decisión concluyó lo siguiente:

“Así las cosas, le corresponde a la Sala Plena de esta Corporación establecer, previa la verificación de que el legislador cumplió con los presupuestos consagrados en el literal 12 del artículo 76 de la Constitución Política de 1886, para atribuir facultades extraordinarias al gobierno, si las acusaciones que presenta el demandante contra dicha disposición, producida bajo la vigencia de la anterior Carta Política, prosperan a la luz del Ordenamiento Superior de 1991, esto es si su contenido configura una inconstitucionalidad sobreviniente, que haga necesario retirarla del ordenamiento jurídico, pues como lo ha señalado esta Corporación, si bien el decreto que contiene la norma demandada fue expedido en 1986, cuando aún estaba en vigencia la Constitución anterior, el examen de constitucionalidad debe efectuarse a la luz del ordenamiento superior vigente.

En efecto, siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación, antes de realizar la confrontación del contenido de la norma acusada con las disposiciones de la Constitución vigente, y teniendo en cuenta que se trata de una disposición que hace parte de un decreto con fuerza de ley expedido en uso de facultades extraordinarias, la Corte verificará si ella corresponde o no a las precisas facultades que le atribuyó el legislador al ejecutivo; ello por cuanto, como lo señaló esta Corporación, si se llegare



a establecer que hubo desbordamiento por parte del Presidente en el ejercicio de las facultades con base en las cuales expidió la norma acusada, se configuraría un vicio de fondo, dada la ausencia de competencia del productor de la misma, lo que implicaría su retiro del ordenamiento jurídico, en tanto ella se encuentra vigente y produciendo efectos”⁷(Negritas ajenas al original).

3.2.5 Adicionalmente, en relación con el Decreto 1333 de 1986 y la potencialidad de que sus normas sean declaradas inexequibles por exceder las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 11 de 1986, la Corte Constitucional también manifestó lo siguiente:

“Ciertamente, tal acusación se funda sobre el presupuesto según el cual en el literal b) del artículo 233 del Decreto 1333 de 1986, o Código de Régimen Municipal, el gobierno “decretó un impuesto”, contra la expresa prohibición que al respecto se establece en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política. Habiéndose visto que la historia legislativa de dicho literal demuestra que en él el Gobierno no decretó el impuesto de delineación, ni autorizó a los municipios decretarlo, sino que simplemente compiló las leyes 97 de 1913 y Ley 84 de 1915 que tenían ese alcance regulatorio, debe concluirse que la acusación formulada en la demanda toma pie en una interpretación errada a cerca de la naturaleza jurídica del Código de Régimen Municipal, y en el desconocimiento de la historia de la disposición acusada”⁸.

Como se puede identificar en la sentencia citada, la Corte reconoce que la norma demandada en el caso que analizó (impuesto de delincación urbana) no es inconstitucional, dado que el Decreto 1333 de 1986 no autorizó a los municipios la creación del tributo, sino que “*simplemente compiló las leyes 97 de 1913 y 84 de 1915*”. Es decir, que en la medida en que la norma demandada solamente se limitó a la codificación de unas normas preexistentes, la misma no podía ser declarada inexequible por ese cargo.

Al contrario de lo sucedido en ese caso, la norma demanda mediante la presente acción si excede la facultad extraordinaria, ya que la misma si pretende habilitar a los municipios y distritos para crear un impuesto, el cual no contaba con una ley de autorización vigente al momento de la compilación.

3.2.6 Con respecto al artículo 226 del Decreto 1333 de 1986, la norma solamente se refiere a la prohibición de trasladar las rentas correspondientes al impuesto de degüello de ganado menor vía arrendamiento. Como se puede observar la razonabilidad de la permanencia de esta norma en el ordenamiento legal sería la existencia de una norma legal que cree o autorice el tributo.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-869 de 1999. Magistrado ponente: Fabio Morón Díaz.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2009. Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.



Tal como se ha analizado en esta demanda, esta norma también debe ser declarada inexecutable, considerando que (i) no existe una norma legal que habilite a las entidades territoriales a crear el impuesto y (ii) el artículo 172 del mismo decreto ley, que pretende servir de norma de autorización, debe ser declarada inconstitucional por las razones anteriormente presentadas.

3.2.7 Con fundamento en los argumentos y fundamentos de derechos expuestos, se evidencia que los artículos 172 y 226 del Decreto 1333 de 1986 deben ser declarados inconstitucionales por vulnerar el artículo 150-10 de la Constitución Política de Colombia, al haber excedido las precisas facultades extraordinarias concedidas al Presidente mediante la Ley 11 de 1986.

3.3 CARGO TERCERO: VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 287-3, y 313-4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. CONSIDERANDO QUE EL ARTÍCULO 3º DE LA LEY 31 DE 1945 Y EL ARTÍCULO 2º DE LA LEY 20 DE 1946 NO AUTORIZAN LA CREACIÓN DEL IMPUESTO Y LOS ARTÍCULOS 172 Y 226 DEL DECRETO 1333 DE 1986 NO PODÍAN HABILITAR A LOS MUNICIPIOS PARA LA CREACIÓN DEL IMPUESTO, ESTE CONJUNTO NORMATIVO VULNERA LAS REGLAS CONSTITUCIONALES RELATIVAS A LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y SU POTESTAD TRIBUTARIA.

3.3.1 El cargo que se presenta a continuación es apto y conducente para la respectiva revisión constitucional con fundamento en las razones que se explican a continuación.

a) El cargo que se desarrolla a continuación es claro, dado que presenta de manera precisa la discrepancia entre los artículos demandados y las normas de la Constitución Política que cimientan el principio de autonomía tributaria de los municipios (artículos 287-3 y 313-4). Esta contradicción se materializa en el hecho de que las disposiciones atacadas, con base en los argumentos expuestos en esta demanda, no pueden servir de sustento para que los municipios creen o desarrollen los elementos esenciales del Impuesto.

Lo anterior implica que el cargo tiene una conformación lógica que permite su entendimiento y, por lo tanto, es susceptible de un análisis de constitucionalidad.

b) Los argumentos del presente cargo son ciertos, dado que la demanda solicita la inconstitucionalidad de normas legales actualmente presentes en el ordenamiento jurídico colombiano.

c) El presupuesto de especificidad del cargo se cumple, dado que el mismo identifica y expone de manera detallada de las razones por las cuales las normas demandadas desconocen los artículos constitucionales arriba referidos, vulnerándose de manera directa el principio de autonomía de las entidades municipales, el cual debe fundamentarse en el cumplimiento de las autorizaciones y parámetros establecidos por la Constitución y la ley.



Por lo anterior, los argumentos son objetivos y verificables, en la medida que evalúan de manera particular la situación de las normas demandadas y su inconformidad con la normativa constitucional.

d) Por su parte, los argumentos que justifican el presente cargo son pertinentes, dado que evidencian una oposición objetiva entre las disposiciones demandadas y los artículos 287-3 y 313-4 de la Constitución Política, los cuales establecen la posibilidad de creación y desarrollo de tributos por parte de los municipios, pero siempre con fundamento en el diseño legal y límites preestablecidos por el legislador.

En consecuencia, se puede sostener que el cargo expone de manera completa un juicio abstracto de constitucionalidad.

e) Finalmente, los argumentos del cargo son suficientes para que la Corte Constitucional pueda iniciar su respectivo análisis, dado que presentan, al menos, una duda mínima sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, considerando que las mismas, al carecer de la estructura exigida a una ley de autorización, no pueden servir de sustento para el ejercicio del poder tributario derivado de los municipios.

3.3.2 El artículo 287-3 de la Constitución Política establece la siguiente regla:

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

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

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado que el artículo 287 de la Constitución Política expone el principio de autonomía de las entidades territoriales, que involucra, entre otros temas, la facultad de establecer tributos para la consecución de sus funciones. Sobre el particular la Corte ha manifestado lo siguiente:

“Como lo ha reiterado la Corte, la Constitución consagra una forma de Estado construida a partir del principio unitario, pero caracterizada por la transferencia a las entidades territoriales, de una cierta autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Fijar el grado de mayor o menor autonomía con que cuenten las entidades territoriales, es algo que la Carta delega al legislador. Sin embargo, el constituyente estableció una serie de reglas mínimas que tienden a articular el principio unitario con la protección de la autonomía territorial, optando, en algunas circunstancias, por dar primacía al nivel central y, en otras, por favorecer la gestión autónoma de las entidades territoriales⁹” (negritas ajenas al original).

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 1997. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz



Con base en este entendimiento, la Corte también ha señalado cómo debe ser ejercida esa autonomía por las entidades territoriales y qué límites debe atender. Al respecto, la Corte sostuvo lo siguiente:

“(...) como ocurre con los restantes derechos constitucionales, aquellas se ejercen en los términos establecidos por la propia Constitución y, en este sentido, no son de carácter absoluto. Ciertamente, en algunas circunstancias puede el legislador limitarlas, condicionarlas o restringirlas, pero sólo cuando se halle autorizado por otra disposición constitucional y siempre que la restricción resulte necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar. De otra manera, cualquier injerencia del legislador resultará desproporcionada y, en consecuencia, inexecutable. En este sentido, la Corporación ha manifestado, reiteradamente, que si bien compete al legislador diseñar, dentro del marco constitucional, el modelo institucional en virtud del cual se distribuya el ejercicio del poder público en el territorio, le está proscrito establecer reglas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses” (Negrillas ajenas la original)¹⁰.

3.3.3 De acuerdo con lo anterior, en materia de ingresos tributarios, la misma Constitución Política le da prevalencia al principio unitario, otorgando al legislador el diseño de la política tributaria. Por ello, la facultad impositiva de las autoridades municipales es derivada, de tal manera que la misma debe, en todos los casos, sujetarse a los parámetros constitucionales y legales respectivos.

Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado lo siguiente: *“(...) tratándose de impuestos cuya creación es autorizada por la ley, la Corte ha manifestado que es potestativo de las entidades territoriales hacer obligatorios esos tributos en el ámbito de su jurisdicción”* (negrilla fuera del original)¹¹.

Así las cosas, tanto de la normativa constitucional como de las interpretaciones de la Corte, es dable concluir que la autorización legal de los tributos tiene un valor primordial y fundamental que sirve de referente para que las entidades territoriales puedan ejercer su autonomía territorial.

En consecuencia, la ausencia de la autorización legal que le permita a las autoridades territoriales adoptar, reglamentar, cobrar y recaudar un tributo impide el ejercicio de las facultades constitucionales derivadas de su autonomía.

3.3.4 Por otro lado, el artículo 313-4 de la Constitución Política establece la siguiente regla:

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ *Ibidem.*



“Corresponde a los concejos:

4. Votar de conformidad con la constitución y la ley los tributos y los gastos locales”

En esta regla, es posible identificar la manifestación del principio de autonomía territorial al nivel de los concejos municipales. La Corte Constitucional ha hecho referencia a este principio en el contexto del artículo 313 de la Carta Política manifestando lo siguiente:

“(...) En virtud del principio de autonomía, las corporaciones de representación popular tenían asignadas competencias de orden tributario, pero que la propia Carta, en el numeral 4º de su artículo 313, les atribuía a los concejos municipales la competencia para votar los tributos y los gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley (...)”¹²”.

Por su parte, con respecto a las limitaciones que tiene esta potestad municipal, la Corte Constitucional aclaró lo siguiente:

“La autonomía territorial, pues, tiene límites en relación con asuntos atinentes a los intereses nacionales. Tal es el caso del sistema tributario, gobernado por el principio de unidad, en virtud del cual se busca evitar que los tributos municipales resulten incongruentes con propósitos de mayor envergadura... la facultad de las asambleas y concejos para imponer contribuciones no es originaria, sino que está subordinada a la Constitución y a la ley; no obstante, las entidades territoriales gozan de autonomía, tanto para la decisión sobre el establecimiento o supresión de impuestos de carácter local, autorizados en forma genérica por la ley, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos¹³” (negrilla fuera del original).

Como se muestra en los anteriores pronunciamientos de la Corte Constitucional, la autonomía de las entidades territoriales no es ilimitada, motivo por el cual, para el caso del sistema tributario, se deben apegar a los presupuestos constitucionales y legales para adoptar, cobrar, recaudar y administrar cualquier tipo de impuesto.

3.3.5 Una vez analizadas las normas que hacen referencia al Impuesto, se demostró que las mismas se encuentran derogadas (como es el caso del artículo 17 de la Ley 20 de 1908) o adolecen de vicios de inconstitucionalidad insubsanables (artículo de la Ley 31 de 1945, artículo 2 de la Ley 20 de 1946, artículos 172 y 226 del Decreto 1333 de 1986).

Sin embargo, existe muchos municipios que tienen como autorización legal la norma derogada que arriba se menciona, así como las normas cuya inconstitucionalidad se solicita.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2009. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹³ Ibidem.



Por lo anterior, se hace necesario un pronunciamiento de la Corte en el sentido de declarar la inexecutable de las normas demandadas, para salvaguardar los principios de legalidad, certeza y autonomía tributaria de las entidades territoriales.

Por esta razón, las normas cuya constitucionalidad se demanda vulneran de manera directa los artículos 287-3 y 313-4 de la Constitución Política, en la medida en que no pueden servir de habilitación que permita la activación del poder tributario derivado de los municipios.

IV. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, la II. Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, debido a que se demandan normas pertenecientes a leyes de la República y de un decreto con fuerza de ley.

Valga indicar que la Corte Constitucional ha admitido el estudio de la constitucionalidad de normas expedidas con anterioridad a la Constitución Política de 1991, cuando ellas se encuentran produciendo efectos jurídicos, evento en el cual, en palabras de la misma Corte, habrá de analizarse su compatibilidad a la luz del nuevo diseño constitucional tras la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991. Ha dicho la Corte sobre el particular:

“Esta Corporación ha sostenido que si la demanda de inconstitucionalidad recae sobre una norma promulgada durante la vigencia de la Constitución de 1886, tal disposición debe ser analizada a la luz del nuevo diseño constitucional con el fin de establecer si existe una incompatibilidad material o sustancial entre esta y los principios que orientan el modelo fijado por el Constituyente de 1991. En otras palabras, la previsión normativa no es inexecutable por el simple hecho de hacer tránsito de un régimen constitucional a otro, sino que lo es cuando se evidencia que existe una discordancia sustancial entre dicho precepto y el reciente ordenamiento constitucional.”¹⁴ (Subrayas fuera de texto).

Por lo anterior, le corresponde a la Corte Constitucional el estudio de constitucionalidad de las Normas Demandadas, por ser plenamente competente para dicho propósito, en la medida en que es posible examinar la constitucionalidad de normas expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política actual, por tener rango material de ley.

¹⁴ Sentencias C-192 de 2017, C-336 de 2016 y C-955 de 2001 de la Corte Constitucional de la República de Colombia. Citadas en la Sentencia C-348 de 2017 de la Corte Constitucional de la República de Colombia.






V. SOLICITUD

Por todo lo anterior, solicito que se declare la INCONSTITUCIONALIDAD del artículo 3° de la Ley 31 de 1945, el artículo 2° de la Ley 20 de 1946 y los artículos 172 y 226 del Decreto Ley 1333 de 1986.

VI. NOTIFICACIONES

Se recibirán notificaciones y comunicaciones sobre este proceso al siguiente correo electrónico: oscar.gonzalez@ghanabogados.com

Atentamente,


OSCAR IVÁN GONZÁLEZ HERRERA
C.C. No. 79.982.595.

Conforme a la Ley 3296 de 29 de agosto de 2019 por solicitud del usuario de manera voluntaria se proceda a la identificación Biométrica

NOTARIA (E) 39 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C.

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO
Verificación Biométrica Decreto-Ley 019 de 2012

Ante el Notario Treinta y Nueve (39) de Bogotá D.C. Compareció:

GONZALEZ HERRERA OSCAR IVAN
quien se identificó con: C.C. 79982595
y declaró que reconoce el anterior documento como cierto, y que la firma es de su puño y letra.

El compareciente solicitó y autorizó el tratamiento de sus datos personales al ser verificada su identidad cotejando sus huellas digitales y datos biográficos contra la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, ingrese a www.notariacnlinea.com para verificar este documento.

Bogotá D.C., 2023-08-28 15:47:19


FIRMA
2679-2995d6fd

YOLIMA MARIA BARCELÓ ORDOÑEZ
NOTARIA (E) 39 DEL CÍRCULO DE BOGOTÁ D.C.

Cod. jge3b





