

SENTENCIA C-502/23
M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
EXPEDIENTE: D-15295

CORTE DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD DEL INCISO FINAL DEL ARTÍCULO 14 Y EL LITERAL B DEL ARTÍCULO 37 DE LA LEY 1575 DE 2012, SALVO POR LAS EXPRESIONES “O DEMÁS”, “TASAS” Y “O SOBRETASAS”, QUE FUERON DECLARADAS INEXEQUIBLES. LOS EFECTOS LA SENTENCIA FUERON DIFERIDOS POR DOS LEGISLATURAS

1. Norma demandada

LEY 1575 DE 2012

"Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia".

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo 14. Fondo Departamental de Bomberos.

Los departamentos podrán crear, mediante ordenanza, "El Fondo Departamental de Bomberos", como una cuenta especial del departamento, con independencia patrimonial, "administrativa contable y estadística con fines de interés público y asistencia social y destinada a la financiación de la actividad de la delegación

departamental de bomberos y al fortalecimiento de las instituciones Bomberiles de la respectiva jurisdicción.

El Fondo Departamental de Bomberos será administrado por el Presidente de la Junta Departamental de bomberos, quien solo podrá delegar esta función en el Secretario de Gobierno.

Para tal efecto podrá establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras.

2. Decisión

PRIMERO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012, salvo por las expresiones "o demás" "tasas" "o sobretasas" allí contenidas, que son declaradas inexecutable, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO. Declarar la **EXEQUIBILIDAD** del literal b del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012 salvo por las expresiones "o demás" "tasas" "o sobretasas" allí contenidas, que son declaradas inexecutable, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO. Los efectos de esta decisión **SE DIFIEREN** por el término de dos legislaturas, contadas a partir de la fecha de adopción de la presente sentencia, con el fin de que el Congreso, dentro de la libertad de configuración que le es propia, decida si expide la Ley que llene el vacío legislativo que dejaría la declaratoria de inexecutable parcial adoptada en los numerales anteriores.

3. Síntesis de los fundamentos

La Sala Plena de Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del inciso final del artículo 14 de la Ley 1575 de 2012, que autoriza a los departamentos a establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras. A juicio del accionante, la norma vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria previstos en los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política de 1991 porque no define el hecho generador del tributo autorizado y no determina qué categoría tributaria la entidad territorial puede imponer en su jurisdicción.

La Sala Plena resolvió integrar la unidad normativa de la norma acusada con el literal b del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, por cuanto encontró que reproduce el precepto acusado y existe una relación inescindible entre las dos disposiciones porque generan los mismos efectos.

Así las cosas, la Sala debió resolver si las normas acusadas desconocen los principios de legalidad y certeza tributaria, al autorizar la creación de estampillas, tasas o sobretasas a contratos de obras públicas, interventorías, o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones públicas o privadas, nacionales y extranjeras.

Para resolver el problema jurídico la Corte reiteró la jurisprudencia sobre el principio de legalidad y certeza tributaria y se refirió a la concurrencia de la competencia de la nación y las entidades territoriales para la creación de tributos en el orden territorial. Asimismo, se pronunció sobre la clasificación de la tipología de los tributos y su incidencia en los mencionados principios.

La Sala delimitó el contexto de las disposiciones analizadas y determinó que los preceptos demandados fueron previstos por el legislador como una forma de financiar la gestión del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. En ese sentido, las normas demandadas, definen la financiación del fondo de departamental de bomberos, o de la actividad de gestión del riesgo cuando no se ha creado el Fondo. Para lo cual prevé las siguientes fuentes: *i)* los recursos de donaciones; *ii)* los recursos de contribuciones; *iii)* los recursos que se recauden por la estampilla, tasas o sobretasas que establezcan las asambleas departamentales a contratos, obras públicas, interventorías o concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental.

La Corporación indicó que el gravamen autorizado por las normas acusadas es un impuesto territorial con destinación específica dado que se trata de

una prestación unilateral, los sujetos pasivos no reciben contraprestación directa e inmediata por su pago, el hecho generador responde a la capacidad contributiva del contribuyente y no es opcional.

La Corte concluyó que los preceptos demandados no vulneran los principios de legalidad y certeza tributaria de los artículos 150-12 y 338 de la Constitución Política. Esto por cuanto cumplen con los mandatos de regulación básica y prohibición de regulación excesiva, en tanto la ley autoriza la creación del impuesto territorial y establece que el hecho generador es la *suscripción de contratos, obras públicas, interventorías, y concesiones que sean de competencia del orden departamental*. Asimismo, da espacio a la entidad territorial para decidir si acoge o no el tributo en su territorio y definir los elementos restantes del gravamen.

No obstante, advirtió que la expresión “o demás” contenida en las normas demandadas es indeterminada y abierta porque permite incluir dentro del hecho generador del tributo regulado cualquier actividad, acción, acto, hipótesis o supuesto que corresponda a la competencia del departamento, de modo que no es posible determinar con claridad y certeza los límites a los que se circunscribe. Asimismo, determinó que las normas analizadas autorizan a los departamentos la creación de tasas o sobretasas, pero no definen el hecho generador de estas. Respecto de las primeras, no identifica el servicio gravado y sobre la segunda, no establece el tributo sobre el cual se aplica la sobre tarifa. En este sentido, explicó que, tratándose de las autorizaciones legales para la adopción de un tributo territorial la denominación legal cobra especial relevancia en cuanto contribuye a delimitar el alcance de la competencia que tienen las asambleas y concejos para la determinación de los demás elementos del tributo.

Dado que la declaratoria de inexecutable puede generar un vacío normativo que impida a las entidades territoriales recaudar recursos para financiar la actividad bomberil, la Corte Constitucional decidió diferir los efectos de la decisión de inexecutable parcial de las expresiones “tasas”, “sobretasas” y “o demás” contenidas en las normas acusadas. Lo anterior, a fin de que el Congreso de la República dentro de la libertad de configuración que le es propia, decida si expide la Ley que llene el vacío legislativo que dejaría la declaratoria de inexecutable parcial adoptada en los numerales anteriores.

4. Salvamento y aclaración de voto

El magistrado **JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ** salvó su voto y el magistrado **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** aclaró el voto.

El magistrado **Cortés González** salvó su voto frente a la decisión de declarar inexecutable las expresiones “o demás”, “tasas” y “o sobretasas”, contenidas en los artículos 14 y 37 de la Ley 1575 de 2012. Consideró que los apartes señalados eran executable y no vulneraban los principios de legalidad y certeza tributaria. Fundó su postura en los siguientes argumentos: (i) la expresión “o demás” es determinable a partir de la lectura sistemática de la norma, lo que hace que no exista una ausencia insuperable en cuanto a la definición de los elementos básicos del tributo; y (ii) el legislador sí estableció el hecho generador de los tributos, entre ellos las tasas y sobretasas, sin que se requiriera una definición particular por cada tipo de tributo, pues su desarrollo corresponde a la competencia de las entidades territoriales.

Sobre el primer punto indicó que la redacción de las normas permitía determinar el alcance de la expresión “o demás”, y con ello establecer el contenido de los hechos que generarían la causación del tributo. Esto es así por cuanto la expresión está ligada a la palabra “contratos” y a la oración “que sean de competencia del orden departamental”. En estos términos, argumentó que el vacío normativo planteado por el demandante es solamente aparente, ya que la norma acusada señala con claridad que el hecho generador corresponde a los “contratos de competencia del orden departamental”, categoría en la cual se encuentran los mencionados expresamente por la norma, pero que no se limita a estos. Tampoco se trataría de una expresión excesivamente amplia, pues no se refiere a cualquier acto jurídico o actividad del departamento, sino solamente a los contratos que celebre el ente territorial.

En cuanto al segundo aspecto observó que, en varias ocasiones, la Sala Plena ha reconocido que no se afecta la validez de una norma impositiva cuando la denominación legal de un tributo no coincide con los elementos materiales definidos en la regulación correspondiente. Agregó que en el caso el legislador sí previó un hecho generador para los tributos cuya creación habilita. En su criterio, la literalidad de la norma no realizó distinción alguna entre las “estampillas”, las “tasas” y las “sobretasas”, y la sintaxis de la oración permitía concluir que el hecho generador comprende y abarca las tres categorías de tributo. Por lo demás, es propio de la autonomía territorial que las autoridades de ese orden adopten la modalidad de tributo que consideren, dentro del haz de posibilidades habilitado por el legislador. Finalmente señaló que la inexecutable puede generar efectos contrarios al propósito constitucional de fortalecer los territorios con servicios como los regulados por la norma.

El magistrado **Lizarazo Ocampo** aclaró su voto con el fin de precisar, entre otros elementos, (i) que la facultad de las entidades territoriales para imponer tributos se encuentra subordinada a la Constitución y a la ley, y (ii) que de ninguna disposición constitucional se deriva una obligación irrestricta

de que la autorización que formule el legislador deba contener, como mínimo y en todos los casos, el hecho generador del respectivo tributo.

Para el magistrado Lizarazo el legislador cuenta con un amplio margen de configuración para determinar los elementos que componen dicha autorización. De manera que la competencia concurrente entre el legislador y las entidades territoriales en la determinación de los tributos territoriales le permite al legislador autorizar a los departamentos y municipios para fijar los elementos del tributo que decida dejar a la regulación territorial teniendo en cuenta las diversas realidades regionales, económicas y sociales.

En consecuencia, sin desconocer que el ordenamiento superior no les reconoce un grado de soberanía fiscal a las entidades territoriales, a juicio del magistrado Lizarazo la interpretación mayoritaria de los artículos 300-4 y 313-4 es restrictiva de la amplia potestad de configuración que el constituyente le otorgó al legislador en la creación de los tributos, limitando de paso la autonomía territorial consagrada en los artículos 338 y 287 de la misma Carta.