

FACULTAD IMPOSITIVA DE LOS ENTES TERRITORIALES – Es derivada / ENTES TERRITORIALES – Pueden fijar los elementos del tributo conforme a la ley y a la constitución / MUNICIPIO – Tiene autonomía para regular directamente los elementos del tributo

En dicha providencia, la Sala puso de presente que bajo la vigencia de la Constitución de 1886 la facultad impositiva de los municipios era derivada en cuanto se supeditada a las leyes expedidas por el Congreso, pero que tal directriz había sufrido una variante en el año 1991, cuando el constituyente previó que la ley, las ordenanzas y los acuerdos podían determinar los elementos del tributo, en concordancia con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales consagrados en los artículos 1º, 287-3, 300-4 y 313-4 de la Carta, que confirieron a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales la potestad de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria. De acuerdo con lo anterior, la sentencia concluyó que la facultad para determinar los presupuestos objetivos de los gravámenes no es exclusiva del Congreso, pues ello haría nugatoria la autorización que el artículo 338 de la Constitución confirió expresamente a los departamentos y municipios sobre tales aspectos. Al tiempo, precisó que la competencia municipal en materia impositiva no es ilimitada ni puede excederse al punto de establecer tributos ex novo, pues la facultad creadora está atribuida al Congreso. Por tanto, sólo a partir del establecimiento legal del impuesto, los entes territoriales pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando la ley creadora no los ha fijado directamente. Así pues y en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, el criterio actual de la Sala en materia de facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado. En otros términos, el ejercicio de la autonomía fiscal en el orden territorial sólo puede operar respecto de impuestos previamente creados o autorizados por el legislador.

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 021 DEL 2004 (30 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE PALMIRA – ARTICULO 1 (Anulado)

COBRO POR MATRICULA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU RENOVACION – Es una tasa / IMPUESTO – Definición / TASA – Definición y diferencia con el impuesto / CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – Gravamen obligatorio que afecta un número determinado de personas / COBRO DE LA MATRICULA Y SU RENOVACION - prestación debida por un servicio público individualizado que favorece a ciertos contribuyentes. Está sometida a la reserva de que exista una ley que la consagre

Los impuestos tienen vocación general y se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico que realice el hecho que lo genera; no guardan relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; en cuanto ingresan a las arcas fiscales conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de las mismas bajo criterios y prioridades especiales, así como utilizar dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; su pago no es opcional ni discrecional, sino que incluso puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva; no se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales para atender todos los servicios necesarios; y la capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que crea el impuesto. Las tasas, por su parte, son prestaciones pecuniarias con las cuales los particulares remuneran al Estado los servicios que les presta en desarrollo de su actividad. En principio las tasas no son

obligatorias, pues quedan a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio de que se trate; sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, sin que necesariamente tengan que cubrir el valor total del servicio prestado, aunque deben ser proporcionales al costo del mismo; hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal. En otros términos, la prestación económica que implica la tasa tiene que originarse en una imposición legal; nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o un servicio público; y la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, como lo reconoce el artículo 338 de la Constitución Política; los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; aunque el pago de la tasa es indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, o, dicho de otro modo, se hace forzosa a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; el pago de la tasa es proporcional, por regla general, pero admite criterios distributivos a través de tarifas diferenciales. A su turno, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no remuneran un servicio prestado por el Estado ni afectan a todos los ciudadanos, sino únicamente a un grupo económico determinado; tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que las soporta; no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administradas por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico. Ahora bien, entendiéndose que, por su propia semántica, la matrícula de industria y comercio hace las veces de registro oficial de las personas naturales y jurídicas que ejercen actividades industriales, comerciales o de servicio dentro de una determinada jurisdicción territorial, y que, por lo mismo, son sujetos pasivos de dicho tributo; concluye la Sala que aquélla – la matrícula-, involucra la prestación de un servicio por parte de la Administración Municipal, a favor de ese grupo de contribuyentes. De acuerdo con ello, el cobro de la matrícula y su renovación no es en sí mismo un “derecho” como lo enuncia la norma demandada, sino la prestación debida por un servicio público individualizado que favorece a los mencionados contribuyentes o, dicho de otro modo, el precio del costo generado por tal servicio, reconocido como “tasa fiscal” bajo la caracterización a la que ya se aludió. Desde esa perspectiva, la reserva de ley establecida en el artículo 338 de la Constitución Política se aplica tanto al cobro de la matrícula de industria y comercio y al de su renovación, como al establecido por el atraso en informar el cese de actividades a la Administración Municipal (Coordinación de Ingreso), pues la naturaleza tributaria del primero de ellos afecta igualmente al segundo, entendiéndose que éste último contiene una sanción fiscal que reprime la dilación en el cumplimiento de una obligación de información. El anterior razonamiento, ajustado a la restricción argumentativa de los cargos de nulidad, es razón suficiente para anular la norma acusada, previa revocatoria de la sentencia apelada.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 338

NORMA DEMANDADA: ACUERDO 021 DEL 2004 (30 de noviembre) CONCEJO MUNICIPAL DE PALMIRA – ARTICULO 1 (Anulado)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejera ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Bogotá D. C., cinco (5) de diciembre de dos mil once (2011)

Radicación número: 76001-23-31-000-2005-04990-01(17370)

Actor: JAVIER HERNANDO MUÑOZ SEGOVIA

Demandado: MUNICIPIO DE PALMIRA

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante contra la sentencia del 08 de abril del 2008, por la cual, el Tribunal Administrativo del Valle decidió la acción de nulidad promovida contra el numeral 1.2.40.107 del artículo 1º del Acuerdo N° 021 del 30 de noviembre del 2004, expedido por el Concejo Municipal de Palmira, que reguló las tarifas, tasas, derechos, impuestos y contribuciones municipales para el año 2005.

Dicho fallo dispuso:

“Niéganse las pretensiones de la demanda”

ANTECEDENTES

El artículo 313 de la Constitución Política autorizó a los Concejos Municipales para votar los tributos y gastos locales.

En ejercicio de dicha facultad, el Concejo Municipal de Palmira – Valle expidió el Acuerdo N° 021 del 30 de noviembre del 2004, por el cual señaló las tarifas, tasas, derechos, impuestos y contribuciones municipales para la vigencia fiscal 2005.

La aplicación de las rentas municipales establecidas en la Ley 14 de 1983 y en el Código de Régimen Municipal, para la vigencia 2005, quedó sujeta a la referida regulación municipal porque así lo dispuso su artículo 1º.

En ese contexto, el Acuerdo 021 del 2004 reguló, como derecho municipal, la liquidación del valor de la matrícula en el impuesto de industria, comercio, avisos y tableros para los distintos tipos de contribuyentes, así como su renovación a través de la declaración anual de dicho tributo.

De igual forma, previó una multa para los contribuyentes que no informaran el cese de sus actividades a la Coordinación de Ingresos.

LA DEMANDA

El actor demandó la nulidad del numeral 1.2.40.107 del artículo 1º del Acuerdo Municipal 021 del 2004, a cuyo tenor se lee:

“ARTICULO 1. *Las rentas que por ley, ordenanza y acuerdo, le corresponda (sic) al Municipio de Palmira, se aplicarán para la vigencia del año 2005, según el presente acuerdo sobre tarifas, tasas, derechos, impuestos y contribuciones municipales (Ley 14 de 1983, Decreto 1333 de 1986, Código de Régimen Municipal).*

(...)

1. 2. 40. 107. DERECHOS VARIOS. MATRÍCULA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

Los contribuyentes de impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros liquidarán el valor de la matrícula así:

1. **GRANDES CONTRIBUYENTES:** (1) S.M.M.V.
2. **RÉGIMEN COMÚN:** *Liquidarán el valor de una mensualidad del impuesto a cargo; en ningún caso podrá ser inferior a (0.5) S.M.M.V.*
3. **RÉGIMEN SIMPLIFICADO:** *Liquidarán el valor de un (1) S.M.D.V.*

PARÁGRAFO VIGÉSIMO CUARTO. *Todo establecimiento que haya cesado actividades y no informe a la Coordinación de Ingreso, cancelará la suma de 2 S.M.D.V., por cada año de atraso, para lo cual deberá presentar el certificado de la Cámara de Comercio.*

RENOVACIÓN DE MATRÍCULA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS:

La matrícula se renovará anualmente, a través de la declaración del Impuesto de Industria y Comercio y su complementario de Avisos y Tableros, así:

1. **GRANDES CONTRIBUYENTES:** 10 S.M.D.V.
2. **RÉGIMEN COMÚN:** *Liquidarán el valor en el primer bimestre del año (5) S.M.D.V.*
3. **PARA EL RÉGIMEN SIMPLIFICADO.** *Liquidarán el valor de un (1) S.M.D.V., en la fecha de vencimiento.”*

El demandante estimó violados los artículos 313 y 338 de la Constitución Política, y 16 de la Ley 962 del 2005. Sobre el concepto de violación expuso:

El constituyente no concibió la autonomía absoluta del poder tributario de los concejos municipales y distritales, sino sometida a la Constitución y a la ley, dado que al Congreso le corresponde establecer las contribuciones fiscales, concepto que, de acuerdo con las sentencias C-040 y C-430 de 1993, es sinónimo de tributo.

Los Concejos Municipales ejercen un poder de imposición derivado, que presupone la existencia de una ley que cree o autorice crear un tributo del orden

territorial. Por tanto, la potestad tributaria de crear tributos radica exclusivamente en el Congreso, quedándole a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales un poder derivado que lo limita a adoptar los tributos ya creados y a establecer los elementos de la obligación tributaria dentro de los límites previstos en la ley que la crea.

El acuerdo municipal demandado creó el tributo denominado “renovación de matrícula del impuesto de industria y comercio”, que el legislador no había autorizado y que difiere del impuesto de industria y comercio, pues aunque afecta al mismo sujeto pasivo, tiene un hecho generador diferente cual es la matrícula del contribuyente y su renovación. Como tal, el cobro de la matrícula constituye una tasa por el trámite de la misma, que no tiene consagración legal y vulnera la prohibición de cobrar tributos por las actuaciones que adelanta la Administración cuando la ley no las ha autorizado, consagrada en la Ley 962 del 2005.

A través de la matrícula el contribuyente registra una solicitud ante la Administración Municipal, para que ésta la tramite en cumplimiento del deber o función administrativa que le corresponde ejercer y por la cual no se puede cobrar ningún estipendio que la ley no hubiere previsto.

CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

El Municipio de Palmira no contestó la demanda.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo del Valle del Cauca negó las pretensiones de la demanda con fundamento en lo siguiente:

Las entidades territoriales gozan de autonomía limitada y subordinada por la Constitución y la ley.

Las contribuciones en general se originan en las corporaciones públicas de elección popular. La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobran a los contribuyentes, para así recuperar los costos de los servicios que les prestan.

Previa alusión al concepto de impuestos, tasas y contribuciones a la luz de la sentencia C-545 de 1994, concluye que los valores establecidos por las normas demandadas son tarifas por la tasa que se cobra a los comerciantes que renuevan su matrícula de industria y comercio. De acuerdo con ello, dichas normas no violan el artículo 338 de la Constitución Política ni el 16 de la Ley 962 del 2005, dado que contienen disposiciones relacionadas con una materia propia de la competencia de los Concejos Municipales.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandante apeló la sentencia del Tribunal, por lo siguiente:

Los términos contribuciones fiscales, parafiscales y tributos son sinónimos, porque refieren genéricamente a todas las cargas que afectan el patrimonio del particular con fundamento en la potestad tributaria del Estado.

La clasificación en impuestos, tasas y contribuciones se adoptó para diferenciar su tratamiento en cuanto a la posibilidad de que las autoridades competentes

deleguen la determinación de la tarifa de algunas de ellas (tasas y contribuciones) en las autoridades administrativas.

La competencia para establecer tributos municipales no es autónoma sino subordinada a la ley que los crea o autoriza. Así, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales deben limitarse a adoptar en su entidad territorial los tributos ya creados, y a establecer los elementos de la obligación tributaria dentro de los límites que prevé la ley que la crea.

La preexistencia de ley que cree o autorice el tributo se aplica indistintamente para impuestos, tasas y contribuciones, porque el artículo 338 de la Constitución Política refiere a cada uno de esos conceptos.

La Ley 962 del 2005 sujetó el cobro de tasas y contribuciones a la existencia de ley que las autorice, sin que ésta exista para el caso de la obligación de matrícula a la que aluden las disposiciones demandadas; y el hecho de que la Constitución Política autorice delegar la fijación de su tarifa en autoridades administrativas diferentes de los Concejos y Asambleas, no faculta a los Municipios y Departamentos para adoptar dichos tributos, sin que exista una ley que las haya creado o autorizado.

La delegación de la regulación de la tarifa de tributos municipales, presupone la adopción de los mismos en el orden local, previa autorización legal.

El a quo incurrió en un grave error de apreciación, porque el acuerdo impugnado lo que hace es crear un tributo, no delegar la fijación de su tarifa; se trata entonces de una situación de hecho diferente a la reglada en el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política.

Sea cual fuere el tipo de tributo que consagran las normas demandadas, se trata de una carga impositiva que la ley debió crear o autorizar, y sólo así el Concejo Municipal de Palmira podía adoptarla y determinar sus elementos.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Las partes no alegaron de conclusión.

El Ministerio Público rindió concepto favorable a las pretensiones de la demanda, por las siguientes razones:

El Acuerdo 083 de 1999 del Concejo Municipal de Palmira impuso a los contribuyentes del impuesto de industria y comercio la obligación anual de liquidar y pagar el registro y su renovación en el valor determinado por dicha normativa. La expresión resaltada fue anulada por sentencia proferida el 10 de noviembre del 2006 por el Tribunal Administrativo del Cauca, confirmada por el Consejo de Estado el 23 de julio del 2009 (exp. 16684).

Las normas acusadas tratan sobre el mismo supuesto que regulaba la disposición anulada, dado que imponen a los contribuyentes de industria y comercio una tarifa por concepto de registro o matrícula y de su renovación.

La autorización para fijar la tarifa de las tasas y contribuciones no comprende la facultad de establecer unas y otras. La Corte Constitucional ha señalado que la creación de impuestos territoriales se supedita a la existencia de una ley que los

establezca y determine sus elementos esenciales, con base en la cual los departamentos y/o municipios deben desarrollarlos.

El pago de matrícula o registro y su renovación es una tasa, porque retribuye los costos en que puede incurrir la entidad territorial por la actividad de llevar el registro de responsables de dicho gravamen.

La providencia anulatoria del 10 de noviembre del 2006, confirmada el 23 de julio del 2009, a que antes se aludió, se motivaron en la ausencia de ley creadora de tributo alguno por el trámite de la matrícula y de su renovación, y la misma razón debe determinar la decisión del presente asunto para así evitar indebidas interpretaciones, dado que las normas acusadas incluyeron categorías de contribuyentes propias del impuesto a las ventas y ajenas a los sujetos pasivos de industria y comercio.

El párrafo vigésimo cuarto, igualmente enjuiciado, previó un hecho sancionable reservado a la ley conforme con lo previsto en la Constitución, pues enuncia la respuesta jurídica al incumplimiento de la obligación tributaria o a la infracción de la ley que la consagra.

Dado que la ley es la llamada a establecer las responsabilidades de los particulares por infracción de la misma o de la Constitución, sólo ella puede definir previamente la infracción y tipificar su respectiva sanción.

De acuerdo con lo anterior, el Ministerio Público solicitó que se revoque la sentencia apelada y que, en su lugar, se anulen las normas demandadas.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Provee la Sala sobre la legalidad del numeral 1.2.40.107 del artículo 1º del Acuerdo N° 021 del 30 de noviembre del 2004, por el cual el Concejo Municipal de Palmira - Valle señaló las tarifas, tasas, derechos, impuestos y contribuciones municipales para la vigencia fiscal del 2005.

En los términos del recurso de apelación, corresponde analizar si el referido Concejo Municipal ostentaba facultad impositiva para disponer el cobro de una matrícula a cargo de los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, dependiendo de si son grandes contribuyentes, contribuyentes de régimen común o de régimen simplificado; así como para ordenar la renovación anual de dicha matrícula por valores distintos respecto de cada uno de los contribuyentes citados, y para establecer el pago de una suma determinada por parte de los establecimientos que no informaran la cesación de sus actividades.

En sentencia del veintitrés 23 de julio del 2009, exp. 16684, invocada por el representante del Ministerio Público, la Sala confirmó la nulidad del acápite 1.2.40.107 del Acuerdo 081 del 10 de diciembre de 1999, del Concejo Municipal de Palmira que disponía:

“1.2.40.107. DERECHOS VARIOS

MATRICULA DE INDUSTRIA Y COMERCIO:

Solamente los contribuyentes del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, liquidarán una mensualidad de este impuesto por concepto de registro y matrícula.

RENOVACIÓN DE LA MATRICULA DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU COMPLEMENTARIO DE AVISOS Y TABLEROS:

La matrícula se renovará anualmente, a través de la declaración del impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros, con un valor de un (1) S.M.D.V.”

Para el demandante de dicha causa, la disposición transcrita y el Artículo 145 parágrafo 1° del Acuerdo 083 de 1999¹ por el cual se adoptó el Estatuto Único Tributario para el Municipio de Palmira, violaban los artículos 95 numeral 9°, 29, 287, 313 y 383 de la Constitución Nacional y 683 del Estatuto Tributario, porque la liquidación y pago del registro o su renovación creaba una especie de contribución municipal representada en una mensualidad del impuesto de industria y comercio liquidado, la cual contravenía el principio de legalidad porque ninguna norma legal la autorizaba.

Sobre este cargo, según lo sintetiza el fallo del Consejo de Estado, el a quo manifestó que el contribuyente del impuesto de industria y comercio no estaba obligado a pagar el registro ni la renovación de su registro como lo disponía el artículo 145 del Acuerdo 083 de 1999, dado que la ley no ordenaba el pago de dichos conceptos y, en esa medida, la exigencia del mismo era inconstitucional, de modo que al establecerlo la entidad territorial se arrogó funciones propias del legislador.

De acuerdo con ello, el Tribunal anuló la expresión “deben liquidar y pagar el registro o su renovación” contenida en el parágrafo primero del artículo 145 del Acuerdo 083 de 1999, así como el acápite 1.2.40.107 del Acuerdo 081 del 10 de diciembre de 1999, expedidos por el H. Concejo Municipal de Palmira.

El fallo del Consejo de Estado, por su parte, no hizo un análisis puntual sobre este aspecto, porque el recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia manifestó atenerse a la declaratoria de nulidad anteriormente referida.

Conforme con lo anterior, la sentencia del 23 de julio del 2009 (exp. 16684) no constituye un precedente jurisprudencial aplicable para resolver el caso concreto, pues la aceptación del recurrente frente a la nulidad declarada impedía que el ad quem examinara las razones de dicha declaratoria, directamente relacionadas con los aspectos jurídicos que aquí se debaten.

En consecuencia, entra la Sala a analizar los planteamientos de la alzada en el siguiente orden:

DE LA AUTONOMÍA IMPOSITIVA EN EL ORDEN TERRITORIAL

La sentencia C-035 del 2009 señaló que el legislador debía establecer los límites dentro de los cuales las ordenanzas o los acuerdos podían fijar los contenidos concretos de la obligación tributaria, y dejó en claro que la autonomía tributaria de

¹ “Los contribuyentes del impuesto de industria y comercio, deben liquidar y pagar el registro o su renovación anualmente, a través de la declaración de impuesto de industria y comercio y su complementario de avisos y tableros por el valor que determine el respectivo acuerdo, el cual tendrá que pagarse en su totalidad con el bimestre de la declaración.”

los entes territoriales exige que la ley reserve un espacio para que éstos puedan ejercer sus competencias impositivas, de modo que el congreso no demarcara de forma absoluta la constitución del tributo.

Así, el máximo tribunal en lo constitucional admitió que los concejos distritales y municipales podían determinar los elementos de la obligación tributaria, siempre que (i) medie autorización del legislador para la imposición del gravamen, y (ii) que la ley contenga la delimitación del hecho gravado con el respectivo impuesto o contribución.

Acogiendo las anteriores orientaciones, esta Sección, en sentencia del 9 de julio del 2009², modificó la línea jurisprudencial que venía aplicando en materia de la facultad impositiva de las entidades territoriales, a propósito de la demanda de nulidad contra el Acuerdo Municipal 0627 de 2006, por el cual el Concejo de Manizales estableció el impuesto al teléfono destinado a la seguridad ciudadana en dicho territorio.

En dicha providencia, la Sala puso de presente que bajo la vigencia de la Constitución de 1886 la facultad impositiva de los municipios era derivada en cuanto se supeditada a las leyes expedidas por el Congreso, pero que tal directriz había sufrido una variante en el año 1991, cuando el constituyente previó que la ley, las ordenanzas y los acuerdos podían determinar los elementos del tributo, en concordancia con los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales consagrados en los artículos 1º, 287-3, 300-4 y 313-4 de la Carta, que confirieron a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales la potestad de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria.

De acuerdo con lo anterior, la sentencia concluyó que la facultad para determinar los presupuestos objetivos de los gravámenes no es exclusiva del Congreso, pues ello haría nugatoria la autorización que el artículo 338 de la Constitución confirió expresamente a los departamentos y municipios sobre tales aspectos.

Al tiempo, precisó que la competencia municipal en materia impositiva no es ilimitada ni puede excederse al punto de establecer tributos *ex novo*, pues la facultad creadora está atribuida al Congreso. Por tanto, sólo a partir del establecimiento legal del impuesto, los entes territoriales pueden establecer los elementos de la obligación tributaria cuando la ley creadora no los ha fijado directamente.

Dicho proveído- retomó el criterio de la sentencia del 15 de octubre de 1999 (exp. 9456) según el cual, en virtud del principio de predeterminación, el establecimiento de los elementos objetivos de la obligación tributaria correspondía exclusivamente a los organismos de representación popular, porque el propio artículo 338 de la Constitución había asignado a las leyes, las ordenanzas y los acuerdos la función indelegable de señalar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores, las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

De manera categórica, este último fallo precisó: *"...creado el tributo o autorizada su implantación por parte de la ley, en el evento de que ésta no se haya ocupado de definir todos los presupuestos objetivos del gravamen y por ende del señalamiento de los elementos esenciales de identificación y cuantificación, corresponde directamente a las respectivas corporaciones de elección popular,*

² Expediente 16544, Consejera Ponente: Dra. Martha Teresa Briceño.

*efectuar las previsiones sobre el particular"... y, "Teniendo en cuenta que la obligación tributaria tiene como finalidad el pago de una suma de dinero, ésta debe ser fijada en referencia a **una dimensión ínsita en el hecho imponible, que se derive de él, o que se relacione con éste.**"*

Así pues y en virtud de los principios de autonomía y descentralización territorial, el criterio actual de la Sala en materia de facultad impositiva territorial reconoce la autonomía fiscal de los municipios para regular directamente los elementos de los tributos que la ley les haya autorizado. En otros términos, el ejercicio de la autonomía fiscal en el orden territorial sólo puede operar respecto de impuestos previamente creados o autorizados por el legislador.

LA NATURALEZA DEL COBRO POR MATRÍCULA DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y SU RENOVACIÓN, PREVISTAS EN EL NUMERAL 1.2.40.107 del ARTÍCULO 1º DEL ACUERDO DEMANDADO Y RESPECTO DE LAS CUALES SE PREDICA LA INEXISTENCIA DE AUTONOMÍA TRIBUTARIA

Para la Sala, la matrícula de industria y comercio y su renovación es una tasa por las siguientes razones:

En la sentencia C-1114 del 2003 que, a su vez, evocó la sentencia C-1179 del 2001, la Corte Constitucional señaló:

"Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral en cuanto no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida por la autoridad de representación popular que las impone, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado.

Por su parte, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado.

Finalmente, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico."

Fundan estos razonamientos los rasgos distintivos ampliamente detallados por la jurisprudencia constitucional en las sentencias C-040 de 1993, C-708 del 2001, C-776 del 2003, C-1171 del 2005 y C-927 del 2006, entre otras, a partir de un criterio material y no meramente formal que mostraba las siguientes características especiales:

Los impuestos tienen vocación general y se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico que realice el hecho que lo genera; no guardan relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; en cuanto ingresan a las arcas fiscales conforme al principio de unidad de caja, el Estado puede disponer de las mismas bajo criterios y prioridades especiales, así como utilizar dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; su pago no es opcional ni discrecional, sino que incluso puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva; no se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales para atender todos los servicios necesarios; y la capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que crea el impuesto.

Las tasas, por su parte, son prestaciones pecuniarias con las cuales los particulares remuneran al Estado los servicios que les presta en desarrollo de su actividad. En principio las tasas no son obligatorias, pues quedan a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio de que se trate; sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, sin que necesariamente tengan que cubrir el valor total del servicio prestado, aunque deben ser proporcionales al costo del mismo; hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal.

En otros términos, la prestación económica que implica la tasa tiene que originarse en una imposición legal; nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o un servicio público³; y la retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, como lo reconoce el artículo 338 de la Constitución Política; los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; aunque el pago de la tasa es indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, o, dicho de otro modo, se hace forzosa a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; el pago de la tasa es proporcional, por regla general, pero admite criterios distributivos a través de tarifas diferenciales.

A su turno, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no remuneran un servicio prestado por el Estado ni afectan a todos los ciudadanos, sino únicamente a un grupo económico determinado; tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que las soporta; no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administradas por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico.

Según la sentencia C-040 de 1993, tales contribuciones se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos y se encuentran definidas en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional⁴; surgen de la realización actual o

³ En relación con esta característica, la sentencia del 24 de octubre de 2002, exp. 13408, C. P. Dra. Ligia López Díaz, sostuvo que: *"El precio cubre los costos en que incurre la entidad para prestar el servicio, incluyendo los gastos de funcionamiento y las provisiones para amortización y crecimiento de la inversión"*

⁴ "Artículo 29.- Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se

potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, y reportando un beneficio para un individuo o grupo de individuos. Son prestaciones que reconocen una inversión estatal, de modo que su producto se destina a su financiación; la prestación a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido; el obligado tributario no puede negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta; por regla general, la contribución es progresiva en la medida de que se liquida de acuerdo con el rédito obtenido.

Ahora bien, entendiendo que, por su propia semántica, la matrícula de industria y comercio hace las veces de registro oficial de las personas naturales y jurídicas que ejercen actividades industriales, comerciales o de servicio dentro de una determinada jurisdicción territorial, y que, por lo mismo, son sujetos pasivos de dicho tributo; concluye la Sala que aquella – la matrícula-, involucra la prestación de un servicio por parte de la Administración Municipal, a favor de ese grupo de contribuyentes.

De acuerdo con ello, el cobro de la matrícula y su renovación no es en sí mismo un “derecho” como lo enuncia la norma demandada, sino la prestación debida por un servicio público individualizado que favorece a los mencionados contribuyentes o, dicho de otro modo, el precio del costo generado por tal servicio, reconocido como “tasa fiscal” bajo la caracterización a la que ya se aludió.

Desde esa perspectiva, la reserva de ley establecida en el artículo 338 de la Constitución Política se aplica tanto al cobro de la matrícula de industria y comercio y al de su renovación, como al establecido por el atraso en informar el cese de actividades a la Administración Municipal (Coordinación de Ingreso), pues la naturaleza tributaria del primero de ellos afecta igualmente al segundo, entendiéndose que éste último contiene una sanción fiscal que reprime la dilación en el cumplimiento de una obligación de información.

El anterior razonamiento, ajustado a la restricción argumentativa de los cargos de nulidad, es razón suficiente para anular la norma acusada, previa revocatoria de la sentencia apelada.

Por lo demás, el artículo 16 de la Ley 962 del 2005 no es aplicable al caso concreto, pues si bien la matrícula de industria y comercio constituye una tasa conforme con lo analizado, dicha disposición se encuentra dirigida a los organismos o entidades del sector público nacional del cual no hace parte el municipio demandado. No obstante, para que el municipio fijara la tasa, sí era necesario que existiera una ley que autorizara su creación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179 de 1994, art. 12, Ley 225 de 1995, art. 2°).

REVÓCASE la sentencia del 8 de abril del 2008, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído. En su lugar se dispone:

“**ANÚLASE** el numeral 1.2.40.107 del artículo 1º del Acuerdo No. 021 del 30 de noviembre del 2004, expedido por el Concejo Municipal de Palmira.”

Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILIAM GIRALDO GIRALDO

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

