

7.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2017-021934

Bogotá D.C., 14 de julio de 2017 14:21

Señora

LUZ AIDA LARA BAHAMON

Directora de Ingresos y Rentas del Departamento

Gobernación del Departamento de Tolima

luz.lara@tolima.gov.co

Radicado entrada 1-2017-046627

No. Expediente 12859/2017/RCO

Tema: Tributos territoriales
Subtema: Adopción de tributos

Respetada señora Luz Aida:

En atención al oficio radicado conforme el asunto mediante el cual consulta sobre el alcance del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012, según el cual los departamentos pueden establecer tasas o sobretasas para financiar la gestión integral del riesgo, damos respuesta en el ámbito de nuestra competencia y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Corresponde al Congreso hacer las leyes, de conformidad con los artículos 150 y 338 de la Constitución Política. La competencia para la adopción de tributos por parte de las entidades territoriales y en particular de los departamentos, se encuentra establecida en el artículo 300 en su numeral 4, según el cual: *“Corresponde a la Asamblea Departamental por medio de ordenanzas: ... 4. Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”*, de manera que la facultad de adopción y modificación de los tributos en el ámbito territorial radica, por mandato expreso de la norma superior transcrita, de manera exclusiva en la corporación administrativa.

Armonizando los artículos 150-12, 338, 300-4 y 313-4 superiores, es dable afirmar que en relación con la tributación territorial el Congreso puede definir en el acto de creación la totalidad de sus elementos esenciales, o autorizar a los cuerpos colegiados territoriales para que los

Continuación oficio

establezcan en sus jurisdicciones determinando los correspondientes elementos. Al respecto, es preciso conocer diversos pronunciamientos de la Corte Constitucional en este sentido:

Sentencia C-504 del 3 de julio de 2002:

“(…) En efecto, tal como lo ha venido entendiendo esta Corporación, el artículo 338 superior constituye el marco rector de toda competencia impositiva de orden nacional o territorial, a cuyos fines concurren primeramente los principios de legalidad y certeza del tributo, tan caros a la representación popular y a la concreción de la autonomía de las entidades territoriales. Ese precepto entraña una escala de competencias que en forma directamente proporcional a los niveles nacional y territorial le permiten al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales imponer tributos fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas. En consonancia con ello el artículo 313-4 constitucional prevé el ejercicio de las potestades impositivas de las asambleas y concejos al tenor de lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, siempre y cuando ésta no vulnere el núcleo esencial que informa la autonomía territorial de los departamentos, municipios y distritos. Por lo mismo, la ley que cree o autorice la creación de un tributo territorial debe gozar de una precisión tal que acompañe la unidad económica nacional con la autonomía fiscal territorial, en orden a desarrollar el principio de igualdad frente a las cargas públicas dentro de un marco equitativo, eficiente y progresivo.

Destacando en todo caso que mientras el Congreso tiene la potestad exclusiva para fijar todos los elementos de los tributos de carácter nacional; en lo atinente a tributos del orden territorial debe como mínimo crear o autorizar la creación de los mismos, pudiendo a lo sumo establecer algunos de sus elementos, tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo, al propio tiempo que le respeta a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, y claro, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales. Es decir, en la hipótesis de los tributos territoriales el Congreso de la República no puede establecerlo todo.”

Sentencia C-227 del 2 de abril de 2002:

“La autonomía territorial y el principio de legalidad tributaria

13. En numerosas oportunidades esta Corporación ha señalado que cuando el legislador establece tributos de carácter nacional tiene la obligación de señalar todos sus componentes, 19 de manera clara e inequívoca. 20 Empero, no sucede lo propio respecto de los impuestos de carácter territorial donde, aunque siempre deberá mediar la intervención del legislador, éste puede autorizar su creación bajo una de dos hipótesis: en primer lugar, puede ocurrir que la propia ley agote los elementos del

Continuación oficio

tributo, caso en el cual las entidades territoriales tendrán la suficiente autonomía para decidir si adoptan o no el impuesto²¹ y, en segundo lugar, puede tratarse simplemente de una ley de autorizaciones, donde serán las correspondientes corporaciones de representación popular, en el ámbito territorial, las encargadas de desarrollar el tributo autorizado por la ley.²² Sin embargo, surge entonces una pregunta: ¿Cuál es el grado de generalidad que puede tener la ley de autorizaciones?. En otras palabras, la pregunta está orientada a determinar cuál es el contenido mínimo de una ley de autorizaciones.

En la jurisprudencia de esta Corporación ya se ha dado respuesta a los anteriores interrogantes, criterios que son reiterados en esta oportunidad para señalar que la Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio.

Corresponderá entonces al Congreso de la República la creación de los tributos del orden territorial y el señalamiento de los aspectos básicos de cada uno de ellos, los cuales serán apreciados en cada caso concreto en atención a la especificidad del impuesto, tasa o contribución de que se trate. Por su parte, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales establecerán los demás componentes del tributo, dentro de los parámetros generales o restringidos que fije la correspondiente ley de autorización.”

Revisemos ahora el texto del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012:

ARTÍCULO 37. RECURSOS POR INICIATIVA DE LOS ENTES TERRITORIALES. *Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.*

a) De los Municipios

Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.

b) De los Departamentos

Continuación oficio

Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

PARÁGRAFO. Las sobretasas o recargos a los impuestos que hayan sido otorgados para financiar la actividad bomberil por los concejos municipales y distritales bajo el imperio de las leyes anteriores, seguirán vigentes y conservarán su fuerza legal.

Del texto de la Ley encontramos que el literal b) autoriza a las asambleas departamentales para establecer tributos del orden departamental dirigidos a financiar la gestión integral del riesgo, pues el legislador definió en el artículo 3 del mismo ordenamiento competencias a los departamentos relativas a *funciones de coordinación, de complementariedad de la acción de los distritos y municipios, de intermediación de estos ante la Nación para la prestación del servicio y de contribución a la financiación tendiente al fortalecimiento de los cuerpos de bomberos.*

Así las cosas, consideramos que el literal b) del artículo 37 de la Ley 1575 de 2012 autoriza a las asambleas departamentales para establecer los tributos allí señalados sobre *contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental*, para lo cual deberá fijar mediante ordenanza los elementos del tributo, entre estos las tarifas, sujetos pasivos, hechos generadores y demás aspectos necesarios para su administración y recaudo.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

ELABORÓ: Claudia H Otálora C

Firmado digitalmente por:LUIS VILLOTA QUIÑONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co