Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia: Junio 23 de 2022, Referencia: Rad. 76001-23-33-000-2016-01053-01 (25816)

"La Sala precisa que la materia sobre la que versa la litis se encuentra regulada por los artículos 1º, 287 y 300 de la Constitución, en virtud de los cuales los departamentos -y demás entes territoriales- cuentan con autonomía para la gestión de sus intereses, lo cual implica la potestad para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Por esa razón, el artículo 338 ibidem les reconoce potestad normativa para regular sus tributos, disposición que debe interpretarse de conformidad y armonía con lo previsto por los artículos 287 y 300 de la Constitución, según los cuales el ámbito de autonomía de los departamentos se sujeta a "los límites de la Constitución y la ley". A partir de allí, se ha concluido que en nuestro régimen constitucional no pueden existir tributos territoriales sin una ley que les anteceda. Se requiere de una colegislación en la que el régimen de cada figura tributaria territorial concreta se determine con la intervención del Estado, a través de la ley, y del ente territorial, mediante ordenanza o acuerdo, según sea el caso. Así, deben confluir la ley y la norma local para que el sistema tributario se acompase con la organización territorial prevista en el artículo 1º de la Constitución, de conformidad con el cual Colombia está organizada en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales. En suma, constitucionalmente no es admisible que existan tributos territoriales regulados completa y exclusivamente por normas locales. A esa conclusión llegó la Corte Constitucional en la sentencia C-517 de 1992 (MP: Ciro Angarita Barón), en la cual se adoptó como estricta regla de derecho uniforme, que se ha conservado hasta el presente, el planteamiento de que la creación ex novo de tributos es una competencia privativa del legislador; de suerte que las potestades tributarias atribuidas a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales deben entenderse circunscritas a lo que determine la respectiva ley de creación del tributo territorial. Fue en esa providencia que el Alto Tribunal Constitucional aclaró que la interpretación teleológica y sistemática de los mandatos superiores conduce a afirmar que, en materia tributaria, se estableció una competencia concurrente de regulación normativa de los niveles central, regional y local para "fijar las condiciones aplicables por igual en todo el territorio nacional, sin… cercenar o desconocer la facultad decisoria de que gozan las instancias regional y local".

En definitiva, los límites de la potestad tributaria de los entes territoriales les impiden crear tributos, en sentido estricto. Solo podrán establecerlos en sus respectivas jurisdicciones, a través de sus órganos de representación popular, cuando una ley los haya creado. La Sección ha recalcado ese mandato constitucional, entre otras, en las sentencias del 25 de marzo de 2010 (Exp. 16428, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia); del 07 de febrero de 2013 (Exp. 18885, CP: William Giraldo Giraldo); del 05 de junio de 2014 (Exp. 19945, CP: Martha Teresa Briceño de Valencia); del 05 de febrero de 2015 (Exp. 20654, CP: ibidem); del 14 de mayo de 2015 (Exp. 19548, CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas); del 02 de mayo de 2019 (Exp. 23258, CP: Milton Chaves García); del 29 de abril de 2020 y del 30 de julio de 2020 (Exps. 24462 y 24117, CP: Julio Roberto Piza Rodríguez).

Por último, se advierte que la Sección400 ha emitido pronunciamientos previos relacionados con los "derechos de sistematización" aquí debatidos, originados con ocasión de la liquidación del impuesto sobre vehículos auto- motores, en las que se ha considerado que "no existe una ley que haya autorizado la creación del gravamen, es claro que el departamento…no tenía competencia para imponerlo en su jurisdicción. De modo que, al establecerlo, la entidad territorial se atribuyó funciones propias del legislador".

A la luz de esos planteamientos, pasa la Sala a juzgar el caso concreto para definir si el ente territorial tenía potestades normativas para establecer un gravamen cuyo hecho generador fuera la expedición del formulario para la liquidación y pago del impuesto sobre

vehículos automotores. Al respecto, está probado que la asamblea departamental de la entidad demandada profirió el ordinal 7° del artículo 154 de la Ordenanza nro. 397 de 2014, que consagra la "tasa" denominada "Derechos de sistematización de la información del Impuesto sobre vehículos automotores". Sin embargo, conforme a las premisas jurídicas antes expuestas, al margen de su tipología tributaria, no existe una ley que haya creado o autorizado el tributo en mención, por lo cual la Sala concluye que la demandada no tenía competencia para crear el gravamen "Derechos de sistematización de la información del Impuesto sobre vehículos automotores".