



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

ORIGEN: Origen: Sd:198 - DIRECCION JURIDICA/VARGAS BERNAL ELDA
DESTINO: Destino: SECRETARIA GENERAL ALCALDIA MAYOR/LUIS EDU
ASUNTO: Asunto: SOLICITUD COMENTARIO ACCION PUBLICA DE INCO
OBS: Obs.: PROYECTO ALVARO IVAN REVELO PAQUETE QUE SE EI

Bogotá, D. C.

Doctor

LUIS EDUARDO SANDOVAL ISDITH

Director Jurídico Distrital (E)

Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

Carrera 8 No. 10-65

Ciudad

ASUNTO: Solicitud comentarios Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 37 de la Ley 1493 de 2011. Radicación No. 1-2013-10504

En atención al asunto de la referencia, con radicado 2013ER26303, del 18 de marzo de 2013, mediante el cual se solicita realizar los comentarios jurídicos pertinentes respecto de la Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 37 de la Ley 1493 de 2011; radicación No. 1-2013-10504, se realiza el siguiente análisis:

ANTECEDENTES

En ejercicio de la Acción Pública de Inconstitucionalidad, el ciudadano JUAN CARLOS BECERRA HERMIDA, demandó ante la Corte Constitucional la inexecutable de los artículos 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 y 37 de la Ley 1493 de 2011¹, por cuanto considera que con la expedición de los mismos se vulneraron preceptos constitucionales, contenidos en los artículos 1, 287 y 362 de la Carta.

Considera que la creación de la Contribución Parafiscal de los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas, disminuye el ingreso tributario de los municipios por cuanto reduce la tarifa que se venía cobrando por concepto de impuestos relacionados con este tipo de eventos, pasando de una tarifa del

¹ Ley 1493 de 2011: Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

20% a una tarifa del 10%, además de establecer un límite mínimo en el valor de la boleta, lo que afectaría a los espectáculos de las artes escénicas celebrados en municipios pequeños, donde la capacidad de consumo no es la misma que en las grandes ciudades.

Argumenta que los recursos para el deporte, consagrados en tributos similares, se eliminarían con la aplicación de la Contribución Parafiscal de los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas, por cuanto la Ley 1493 de 2011 establece una destinación especial para los recursos recaudados por concepto del tributo mencionado.

El actor manifiesta que algunas de las normas contenidas en la Ley 1493 de 2011 atentan contra la descentralización y la autonomía de los municipios, por cuanto la distribución de los recursos recaudados con la implementación de este tributo, serían consignados en un lapso mayor puesto que en primer lugar, los recursos deben ser administrados por el Ministerio de Cultura. Del mismo modo, la autonomía de los municipios se vería afectada en cuanto a la calificación de los eventos como espectáculos públicos de las artes escénicas, toda vez que esta actividad, la Ley la impone bajo la titularidad de los promotores de los eventos.

Finalmente, señala el actor que las rentas municipales están siendo vulneradas en cuanto a la protección de las mismas consagrada en el artículo 362 de la Constitución Política, por cuanto el Congreso de la República, estaría disponiendo de las rentas tributarias de los municipios, consagradas en normas que regulan lo referente a los impuestos de espectáculos públicos en general y para el deporte, rentas que bajo la interpretación del actor, deben estar igualmente amparadas en el derecho fundamental a la propiedad privada.

SUSTENTO LEGAL Y CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Una vez estudiados los argumentos del actor, son claros los puntos de discusión sobre los cuales debe versar la exposición jurídica que en relación con las finanzas distritales debe hacerse:

1. Disminución de ingresos por concepto de tributos de espectáculos públicos, dada su expresa derogatoria en el artículo 37 de la Ley 1493 de 2011.
2. La afectación de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales.
3. La vulneración de las rentas propias de las entidades territoriales, por disposición que el legislador hace de las mismas.

Sede Administrativa CAD
Carrera 30 No. 26 - 30
Sede Dirección Distrital de
Impuestos de Bogotá - DIB
Av. Calle 17 No. 55 B - 35
PEX: (57) 358 2700 - 358 9000
www.haciendaibogota.gov.co
Información: Línea 195



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En primer término, debe observarse la posible reducción de los recursos de las entidades territoriales por concepto de la Contribución Parafiscal de los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas, en razón a la derogatoria expresa de las normas que consagraban tributos sobre los espectáculos públicos, como lo son: el impuesto a los espectáculos públicos, de que trata el numeral 1 del artículo 7° de la Ley 12 de 1932, el literal a) del artículo 3° de la Ley 33 de 1968 y las normas que los desarrollan, el impuesto al deporte de que trata el artículo 77 de la Ley 181 de 1995 y las demás disposiciones relacionadas con este impuesto, así como el artículo 2° de la Ley 30 de 1971 y el impuesto del fondo de pobres autorizado por Acuerdo 399 de 2009.

Cada una de las normas anteriormente señaladas, contienen dentro de su composición tributos cuyo hecho generador es común, toda vez que todos hacen relación a la realización de espectáculos públicos y a los actos concomitantes a la realización de los mismos, como lo son: la solicitud de permisos para su realización, expedición y venta de boletería, la realización misma del evento.

La contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas, fue instituida a través del artículo 7° de la Ley 1493 de 2011, teniendo como hecho generador la boletería de espectáculos públicos de las artes escénicas del orden municipal o distrital, el cual debe ser recaudado por los productores de los espectáculos públicos de las artes escénicas y tiene una tarifa equivalente al 10% del valor de la boletería o derecho de asistencia, cualquiera sea su denominación o forma de pago, teniendo como base gravable el precio o costo individual, cuyo valor sea igual o superior a 3 UVTS².

Surge de este modo un planteamiento jurídico con base en un fenómeno del orden tributario, que afecta directamente a los contribuyentes, como lo es la doble tributación, toda vez que, si bien los ciudadanos están llamados a financiar los emolumentos ejercidos por la Administración Pública para la consecución de sus fines, también es cierto que la tributación debe estar amparada, entre otros principios, bajo el imperio de la equidad y la progresividad tributaria, por cuanto, *“no puede haber doble tributación con base en un mismo hecho económico, “porque ello desconocería la capacidad contributiva de los contribuyentes, que pretende establecer una correlación entre la obligación tributaria y su capacidad económica, de suerte que sea su capacidad económica la que sirva de parámetro para cumplir con su deber de*

² Mediante Resolución 00138 del 21 de noviembre de 2012 expedida por la DIAN, se fijó el valor de la UVT para el año 2013 en veintiséis mil ochocientos cuarenta y un pesos (\$26.841).

Sede Administrativa CAD
Carrera 33 No. 25 - 89
Sede Dirección Distrital de
Impuestos de Bogotá - DIE
Av. Calle 17 No. 55 B - 85
PBX (571) 359 2700 - 330 5000
www.haciendaibogota.gov.co
Información Línea 135



BOGOTÁ
HUMANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

*contribuir con el financiamiento de las cargas públicas del Estado, consagrado en el artículo 95 de la Constitución Política.*³

Si se observa que el hecho generador de la contribución parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas es la boletería de estos eventos del orden municipal o distrital, es similar al consagrado en las normas derogadas por el artículo 37 de la Ley 1493 de 2011, el legislador, estando revestido bajo el manto de la voluntad popular, debe procurar no gravar doble o múltiples veces un mismo hecho generador, situación que recaería en factores inequitativos a la capacidad económica de los contribuyentes, lo que se consolida como un acto altamente regresivo contra los contribuyentes.

Argumenta el actor una reducción de los recursos de las entidades territoriales por cuanto, al derogar tributos relativos a los espectáculos públicos, el recaudo se disminuiría, factor que dentro del examen que se realiza, no es preponderante en la toma de decisiones, toda vez que asuntos como el evitar la doble imposición sobre un mismo hecho generador y preservar el cumplimiento irrestricto de la normatividad constitucional, al no procurar por la existencia de normas contrarias al ordenamiento legal vigente, surgen como elementos principales de la promulgación de normas contentivas de tributos.

El segundo elemento a estudiar en este caso, es la posible vulneración de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagradas en la Constitución Política de 1991, y que son valores fundamentales dentro del establecimiento del Estado Social de Derecho, promulgado por la Carta.

En reiteradas ocasiones, el Alto Tribunal Constitucional ha debido pronunciarse respecto de la descentralización y de la autonomía territorial, máxime cuando estos dos postulados, son propios de la Constitución Política de 1991, donde los preceptos de organización territorial y administrativa, evolucionaron de un centralismo ponderado en la Carta de 1886, a la facultad de "auto gobierno" enmarcada dentro de los límites que la Constitución y la Ley le imponen.

Como primera medida, es necesario identificar las diferencias de una y otra figura, para tal fin, la jurisprudencia emanada de la Corte Constitucional, ha indicado:

"Mientras que la descentralización se refiere al contenido material, a las competencias y recursos asignados por la Constitución y la ley a los entes territoriales, la autonomía consiste en el grado de autodeterminación y de gestión

³ Sentencia C-121 de 22 de febrero de 2006. Corte Constitucional. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Sede Administrativa CAD
Carrera 30 N° 25 - 30
Sede Dirección Distrital de
Impuestos de Bogotá - DIB
Av. Calle 17 N° 55 A - 35
PBX 1571 - 389 2700 - 339 8000
www.haciendabogota.gov.co
Información Línea 195



BOGOTÁ
HUMANANA



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

que el constituyente y el legislador garantizan a las entidades territoriales y a la población para que participen, planeen, programen, dirijan, organicen, coordinen y controlen sus actividades, en aras del cumplimiento de las funciones y fines del Estado.⁴

Entendidos estos dos temas, debe realizarse un enfoque especial respecto del principio de autonomía de los entes territoriales, recogido en el artículo 287 de la Carta, el cual es interpretado por la Corte de la siguiente forma:

"Ha dicho la Corte que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, "... la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario." De todos modos, la jurisprudencia constitucional ha remarcado que el principio de autonomía tiene unos contenidos mínimos que comportan para los entes territoriales la facultad de gestionar sus asuntos propios, es decir, aquellos que sólo a ellos atañen. Para la Corte, "el núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan."⁵

Tal como se puede observar, si bien el principio de la autonomía territorial, permite a los entes territoriales la facultad de autodeterminarse, no se debe caer en la interpretación que este principio es absoluto y soberano, pues la posición de la Corte es clara al decir que sobre este principio, prevalece un ordenamiento superior, el cual se encuentra consagrado en el artículo 1° de la Carta Constitucional, al manifestar que Colombia se encuentra organizada bajo la forma de República Unitaria.

Respecto de la naturaleza del Estado Unitario, ha dicho la Corte:

"(...) En la Sentencia C-579 de 2001, la Corte Constitucional señaló que la naturaleza del Estado unitario presupone la centralización política, lo cual, por un lado, exige unidad en todos los ramos de la legislación, exigencia que se traduce en la existencia de parámetros uniformes del orden nacional y de unas

⁴ Sentencia C-889 de 22 de octubre de 2002. Corte Constitucional. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁵ Sentencia C-149 de 4 de marzo de 2010. Corte Constitucional. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Sede Administrativa CAD
Carrera 30 No. 25 - 30
Sede Dirección Distrital de
Impuestos de Bogotá - DIB
Av. Calles 171, 55 B - 35
PBX (571) 355 2700 - 335 5000
www.haciendabogota.gov.co
Información: Línea 195



BOGOTÁ
HUMANA



*competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial y, por otro, la existencia de competencias centralizadas para la formulación de decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional. Del principio unitario también se desprende la posibilidad de intervenciones puntuales, que desplacen, incluso, a las entidades territoriales en asuntos que de ordinario se desenvuelven en la órbita de sus competencias, pero en relación con los cuales existe un interés nacional de superior entidad.*⁶

Uno de los aspectos preponderantes en la órbita del principio de autonomía, es el aquel que faculta a las entidades territoriales a ostentar autonomía fiscal y financiera para administrar sus recursos, sin dejar de lado el Principio Unitario anteriormente mencionado, toda vez que las rentas de las cuales dependen estas entidades, debido a su origen, pueden clasificarse en recursos de fuente exógena y recursos de fuente endógena, sobre los cuales, la Corte Constitucional ha preceptuado:

*"En lo que atañe a la administración de los recursos por parte de las entidades territoriales (art. 287-3 C.P.), la Corte ha diferenciado los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación de los que provienen de fuentes exógenas. Los primeros los denomina recursos propios, los cuales "deben someterse en principio a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador" No sucede lo mismo con los recursos que se originan en fuentes exógenas de financiación pues frente a ellos el legislador tiene una mayor injerencia, lo que le permite indicar la destinación de los mismos."*⁷

Son recursos de fuente exógena las transferencias a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, todos aquellos que, para estos efectos diseñe el legislador.

En cuanto a los recursos de fuente endógena, vale la pena señalar lo que al respecto ha señalado el Alto Tribunal Constitucional:

*Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes **endógenas** de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador".*⁸

⁶ Ibídem.

⁷ Sentencia C-251 de 25 de marzo de 2003. Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸ Ibídem.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

Al observar los caudales que hacen parte de los recursos de fuente endógena, se abstrae con suma importancia los conformados por las fuentes tributarias (impuestos, tasas y contribuciones), los cuales, tal como lo señala la Corte, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, argumento éste que tiene soporte jurídico con base en la siguiente afirmación realizada por la Corte Constitucional:

*"Un rasgo característico que afirma el derecho a la autonomía lo constituye la atribución que tienen las entidades territoriales para establecer los tributos necesarios que requiere el cumplimiento de sus funciones. En efecto, no basta con diseñar una autonomía bajo la idea de que las entidades territoriales pueden designar sus propias autoridades, ejercer poderes, atribuciones o competencias específicas que les pertenecen, con cierta libertad e independencia, si al mismo tiempo aquélla no comprende lo económico y financiero, es decir, el derecho de contar con recursos, a través de la participación en las rentas nacionales y el establecimiento de impuestos y de administrarlos, según convenga a la gestión de los intereses regionales y locales."*⁹

Sin embargo, con base en lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta Política Colombiana, los tributos sólo pueden existir por expresa disposición legal, es decir, es bajo la titularidad del legislador que los tributos pueden ser constituidos, situación que consolida el Principio de Legalidad del Tributo, sobre lo cual, el Alto Tribunal manifiesta:

*"Así las cosas, para efectos de establecer un impuesto municipal se requiere de una ley previa que autorice su creación, la que como es obvio debe adecuarse a la preceptiva constitucional. Una vez creado el impuesto, los municipios adquieren el derecho a administrarlo, manejarlo y utilizarlo en las obras y programas que consideren necesarias y convenientes para el municipio y la comunidad en general de acuerdo con una política preconcebida, sin que pueda el Congreso injerir en su administración, ni recortarlo, ni conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni extenderlo, ni trasladarlo a la Nación, en esta última hipótesis salvo el caso de guerra exterior."*¹⁰

Si bien la Contribución Parafiscal de los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas, destina recursos a los municipios de lo recaudado por este concepto, no se debe apreciar este tributo como propio de éstos, toda vez que el artículo 13 de la Ley 1493 de 2011, al hacer mención sobre la asignación de los recursos de esta Contribución, deja en titularidad del Ministerio de Cultura el manejo de la Cuenta Especial para la Administración de este tributo, el cual los trasladará nuevamente a los municipios a través de sus Secretarías de Hacienda, los cuales a su vez, deben ser trasladados a las Secretarías de

⁹ Sentencia 944 de 15 de octubre de 2003. Corte Constitucional. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁰ *Ibidem*.



Cultura o a las entidades que hagan sus veces, para que éstas los destinen al fin que especificó la Ley.

CONCLUSIÓN

De las consideraciones precedentes se concluye que no asiste razón al actor al determinar razones atentatorias a preceptos constitucionales por parte de lo esgrimido en los artículos demandados de la Ley 1493 de 2011, en lo que a la Contribución Parafiscal de los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas se refiere, toda vez que, tal como se manifestó, la preservación del ordenamiento jurídico constitucionalmente protegido, es primordial al momento de analizar la presunta inexecutable de una norma, situación que en el caso que nos atañe, se observa desde dos ópticas: la derogatoria expresa de normas contrarias a una posterior referente a temas semejantes y la posible presencia de aspectos que generen doble tributación, lo cual sucedería en el caso de no derogar el numeral 1 del artículo 7° de la Ley 12 de 1932, el literal a) del artículo 3° de la Ley 33 de 1968 y las normas que los desarrollan, el artículo 77 de la Ley 181 de 1995 y las demás disposiciones relacionadas con este impuesto, así como el artículo 2° de la Ley 30 de 1971 y el impuesto del fondo de pobres autorizado por Acuerdo 399 de 2009, en lo referente a los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas.

En cuanto a la afectación de los principios de descentralización y autonomía territorial, así como del manejo de recursos propios de las entidades territoriales, no puede dilucidarse concepto favorable a las pretensiones del actor, toda vez que, tal como se ha señalado, la autonomía territorial y la descentralización dependen, en el caso de tributos, de leyes que expresamente hayan constituido gravámenes a favor de los municipios, los distritos y los departamentos, caso que de acuerdo con los artículos relativos a la Contribución Parafiscal de los Espectáculos Públicos de las Artes Escénicas, no se presenta, debido a que este tributo no fue asignado a estas entidades territoriales sino que permanece bajo la titularidad del poder central a través del Ministerio de Cultura, en lo que a la Administración de la Cuenta Especial para la administración de la Contribución se refiere y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en cuanto a la fiscalización, determinación, sanción y resolución de recursos que sobre este tributo se susciten.

Bajo estos entendidos, esta Dirección no comparte los argumentos del demandante, razón por la cual considera que las normas demandadas, no se encuentran llamadas a ser declaradas inconstitucionales, toda vez que de los preceptos señalados por la Corte Constitucional, no se encuentra que el contenido de los mismos recaiga en aspectos que violen preceptos

Sede Administrativa CAD
Carrera 30 N° 25 - 30
Sede Dirección Distrital de
Impuestos de Bogotá - DIB
Av. Calle 17 N° 65 B - 85
PEX (571) 368 2700 - 338 5000
www.hacienda bogota.gov.co
Información Línea 155





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

constitucionales tales como la autonomía territorial y la descentralización, así como la legalidad y eficacia del tributo en cuestión.

Este Concepto se emite bajo el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

Cordialmente,

ELDA FRANCY VARGAS BERNAL
Directora Jurídica

Proyectó: Alvaro Ivan Revelo Mendez
Revisó: Clara Lucia Morales Posso *CLMP*
Gerardo Jaimes Silva

Radicación: 2013ER26303

