

Sentencia C-389/21

CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMA DEROGADA-Jurisprudencia constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS DEROGADAS-Reglas de procedencia para pronunciamiento de fondo

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Procedencia excepcional fijada por la Jurisprudencia constitucional

(...) procede adoptar un pronunciamiento de mérito respecto de normas derogadas que no producen efectos, siempre y cuando se cumplan tres condiciones: (i) la demanda se presenta encontrándose vigente la disposición, (ii) se trata de una regla legal de vigencia transitoria y (iii) existan razones que sugieran, prima facie, su inconstitucionalidad.

ESTAMPILLA-Doble carácter de tributo

ESTAMPILLA-Características

AUTONOMIA TERRITORIAL-Jurisprudencia constitucional/ AUTONOMIA TERRITORIAL-Administración de recursos propios

El nivel de resistencia a las intervenciones nacionales en la autonomía de las entidades territoriales depende de la materia de la que se trate y del mayor o menor grado de especificidad de su regulación en la Constitución. En esa dirección, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que deberá reconocerse “como dominante el interés local que tenga una réplica distante en la esfera de lo nacional”. Bajo esa perspectiva, los asuntos relativos a la dirección de la economía (art. 334), al orden público (arts. 296, 303 y 315), a la política internacional (arts. 189 y 224), así como a la política monetaria, cambiaria y crediticia (arts. 370 y 371) reflejan un interés nacional que acentúa el peso del principio unitario. A su vez, en materias relacionadas con el uso del suelo (art. 313.7), los gravámenes de la propiedad inmueble (art. 317) y la prestación de los servicios públicos domiciliarios (art. 367 inc. 2), el peso de la autonomía de las entidades territoriales tiende acentuarse.

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y AUTONOMIA TERRITORIAL-Articulación

El principio unitario y la protección de la autonomía territorial admiten diferentes grados de realización y, en consecuencia, son mandatos que pueden ser optimizados. Es necesario identificar en cada caso el modo de llevar a efecto su articulación. Ha precisado la Corte que la fijación de la “mayor o menor autonomía con que cuenten las entidades territoriales, es algo que la Carta delega al legislador”. No obstante, también ha advertido que la Constitución estableció pautas básicas “que tienden a articular el principio unitario con la protección de la autonomía territorial, optando, en algunas circunstancias, por dar primacía al nivel central y, en otras, por favorecer la gestión autónoma de las entidades territoriales”.

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Reglas mínimas orientadas a asegurar un equilibrio

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa en recursos endógenos y exógenos

CONTROL CONSTITUCIONAL DE MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE TIENEN COMO EFECTO REGULAR RECURSOS ENDOGENOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Lineamientos metodológicos aplicables

INTERVENCION LEGISLATIVA EN RECURSOS ENDOGENOS-Supuestos

Ha establecido la Corte que resultan constitucionalmente admisibles las interferencias en la “destinación de los recursos propios de las entidades territoriales” en aquellos eventos en los cuales (i) se prevén expresamente en la Carta; (ii) se requiere para proteger el patrimonio de la Nación o para preservar la estabilidad económica interna y externa; y (iii) la materia objeto de regulación trasciende el ámbito simplemente local o regional. Igualmente ha señalado que constituye un objetivo admisible (iv) descentralizar dentro de las entidades territoriales “el manejo autónomo de tales ingresos”.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención excepcional y limitada del legislador en fuentes endógenas de financiación

La identificación de alguno de los fines antes referidos no es, sin embargo, suficiente. No basta con que el legislador invoque una buena razón para intervenir en la gestión de los recursos endógenos. Es además imprescindible establecer si la decisión legislativa resulta

idónea, necesaria y proporcionada en sentido estricto.

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Inexistencia general que justifique intervención legislativa/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Vulneración

En suma, calificar como grave la interferencia legislativa en el derecho previsto en el artículo 287.3 de la Constitución obedece a cinco razones: (i) la interferencia legislativa afecta una porción significativa de recursos endógenos; (ii) tales recursos se destinan al cumplimiento de finalidades sociales del Estado en el ámbito territorial; (iii) la regulación prescindió de cualquier valoración acerca de la proporción que el recaudo por las estampillas ocupa en cada presupuesto territorial; (iv) el legislador no tuvo en cuenta el impacto de establecer un porcentaje uniforme atendiendo las circunstancias concretas de las entidades territoriales; y (v) la regulación afecta la autonomía dado que deja abiertas cuestiones esenciales para su implementación por parte del Gobierno Nacional.

ENTIDADES TERRITORIALES-Carecen de soberanía tributaria/MARGEN DE CONFIGURACION DEL LEGISLADOR Y AUTONOMIA TERRITORIAL EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance

Referencia: Expediente D-14129

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del párrafo 2 del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020, “por la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones”.

Accionante: Estefanía Sarai Orozco Sequera

Magistrado Ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., doce (12) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, y

cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. La ciudadana Estefanía Sarai Orozco Sequera, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución, demandó el parágrafo 2 (parcial), del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020.

1. Mediante auto del 26 de febrero de 2021 se dispuso la inadmisión de la demanda. Una vez corregida, mediante auto del 17 de marzo de 2021, se admitió el cargo relacionado con la presunta vulneración de los artículos 1 y 287 de la Constitución Política. En esa providencia se dispuso la práctica de pruebas y se ordenó, entre otras cosas, la fijación en lista y correr traslado al Procurador General de la Nación (artículo 278.5 de la Constitución).

1. En la misma decisión se invitó a participar a la Consejería Presidencial para las Regiones, a la Agencia Nacional de Contratación Pública, a la Contraloría General de la República, a la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a las facultades de derecho de la Universidad de los Andes, Rosario, Externado de Colombia y Caldas. Igualmente, a los gobernadores de los departamentos de Antioquia, Atlántico, Boyacá, Meta, Nariño y Tolima, y a los alcaldes de Bogotá, Cali y Buenaventura.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

1. La demanda se dirige contra el inciso segundo del párrafo 2 del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020. El aparte acusado se subraya a continuación:

LEY 2052 de 2020

(agosto 25)

Por medio de la cual se establecen disposiciones transversales a la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 13. DESMATERIALIZACIÓN Y AUTOMATIZACIÓN DE ESTAMPILLAS ELECTRÓNICAS. Las estampillas como tributo documental autorizadas por Ley, deberán emitirse, pagarse, adherirse o anularse a través de medios electrónicos, bajo el criterio de equivalencia funcional.

PARÁGRAFO 1o. Para dar cumplimiento a este mandato, de acuerdo con la forma y recursos que le sean asignados, la Agencia Nacional de Contratación Pública, organizará dentro del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), o la plataforma que haga sus veces, como punto único de ingreso de información y de generación de reportes del Sistema de Compras y Contratación Pública, las funcionalidades tecnológicas para el cumplimiento de este artículo.

La adopción de las estampillas electrónicas se deberá realizar de acuerdo con la categoría del ente territorial, en los siguientes plazos:

- Categoría Especial: Veinticuatro (24) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- Primera Categoría: Treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- Segunda y Tercera Categoría: Treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.
- Cuarta, Quinta y Sexta Categoría: Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

PARÁGRAFO 2o. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará a la Agencia Nacional de Contratación Pública los recursos requeridos, con el fin de adecuar la plataforma SECOP conforme las funcionalidades tecnológicas mencionadas en el párrafo anterior.

Los Distritos, Departamentos y Municipios, transferirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) de recaudo anual de las estampillas, con el fin de financiar lo establecido en el párrafo primero del presente artículo, sin perjuicio del 20% que debe destinarse al pasivo pensional de que trata el artículo 47 de la Ley 863 de 2003.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público apropiará anualmente a la Agencia Nacional de Contratación Pública los recursos requeridos para la administración mantenimiento y operación de la plataforma, previa justificación con la presentación del anteproyecto de presupuesto respectivo.

PARÁGRAFO 3o. Los entes territoriales, en coordinación con la Agencia Nacional de Contratación Pública, deberán socializar por los medios que consideren más expeditos, la implementación y funcionamiento del sistema de desmaterialización y automatización de las estampillas electrónicas en el término correspondiente señalado en el párrafo 1.

PARÁGRAFO 4o. Si un trámite requiere de la expedición de estampilla emitidas por distintos entes territoriales, dichos entes deberán coordinarse para que el ciudadano pueda realizar el pago de dicha estampilla en un mismo momento a través del mecanismo virtual señalado en el párrafo 1 del presente artículo.

El gobierno reglamentará la materia.

La demanda

1. La demandante alude a los criterios establecidos por esta Corporación en la sentencia C-897 de 1999 -formal, orgánico y material- que permiten determinar el carácter endógeno o exógeno de una renta. A partir de ello, define la naturaleza jurídica de la estampilla como una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales:

ELEMENTOS DE LOS CRITERIOS SEÑALADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

LEYES DE AUTORIZACION DE ESTAMPILLAS TERRITORIALES

Para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal – criterio orgánico-.

Todas las leyes que crean estampillas territoriales facultan a las asambleas y concejos para ordenar su emisión y para definir sus elementos estructurales.

Su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial.

Las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad.

Sin perjuicio de la destinación específica que caracteriza a las estampillas, los recursos ingresan en su totalidad al presupuesto de la entidad territorial y se destinan a sufragar sus gastos propios.

No existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional.

Las leyes que crean las estampillas no señalan elementos sustantivos que permitan sostener que son rentas nacionales.

1. Refiere dos sentencias de la Corte Constitucional¹ resaltando (i) que las rentas por concepto de estampillas son un gravamen de naturaleza territorial y (ii) que los recursos generados por este concepto corresponden a una fuente endógena de financiación. Conforme a ello, señala que las competencias de intervención del legislador son limitadas en relación con la determinación de sus elementos estructurales, así como en la definición de su destinación.

1. Hace referencia a la sentencia C-262 de 2015, en la que esta Corte precisó los eventos en que resulta válida la intervención del legislador en relación con los recursos derivados de rentas endógenas. De su lectura concluye que “los criterios definidos por esa alta corporación para permitir la injerencia del legislador en relación con los recursos derivados de rentas endógenas de las entidades territoriales, están marcados por asuntos de orden constitucional; de protección del patrimonio y la estabilidad macroeconómica de la Nación, y; de condiciones sociales con trascendencia del nivel regional; todas ellas, enmarcadas, además, dentro de un juicio de necesidad, proporcionalidad y racionalidad”.

1. Explica que la norma prescribe la destinación de un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas para (i) el funcionamiento y financiamiento de un sistema que no se enmarca en ninguno de los criterios que habilitan al legislador para intervenir en la destinación de las rentas endógenas, como es el caso de las estampillas; (ii) interfiere en la autonomía que para la administración de sus recursos le reconoce el artículo 287.3 superior a las entidades territoriales; (iii) impone un mecanismo de recaudo que por ley están autorizados a determinar; y (iv) pretende financiarlo estableciendo la obligación de girar a la Nación recursos que, por regla general, tienen una destinación social que apunta hacia los sectores más vulnerables.

1. En ese sentido, estima que la medida no resulta ni necesaria ni idónea para proteger los intereses económicos del orden nacional. También es claramente desproporcionada, ya que el giro del 20% del recaudo de las estampillas a la Nación tiene un costo inverosímil², que sacrifica gravemente la autonomía que el artículo 287 constitucional otorga a las entidades territoriales para disponer y administrar los recursos derivados de las estampillas territoriales. Señala, con fundamento en la sentencia C-1051 de 2001, que cuando el legislador interviene en asuntos que son de competencia de las entidades territoriales, transgrede los postulados de descentralización y autonomía.

1. En la corrección de la demanda, agregó que “los recursos que se van a detraer de las

arcas de las entidades territoriales no van a contribuir al fortalecimiento de una institución que genere impacto social, sino que por el contrario van a desfinanciar sectores de gran impacto social”. Esto lo sustenta, además, en un informe de la “Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial”, según el cual, las estampillas se crean con destinaciones específicas: “universidades (56% del total de estampillas), las destinadas a gasto social, obras públicas o de desarrollo (21%), pro-salud y pro-hospitales (20%) y las destinadas a la cultura (3%)”. De ello concluye que (i) todos los sectores a los que se destinan las estampillas son de naturaleza social; (ii) el destino de los recursos previsto por el legislador consiste en financiar un sistema electrónico; (iii) el recaudo de las estampillas generalmente se realiza a través del mecanismo de retención en la fuente y, por tanto, “la sistematización no se evidencia como una necesidad apremiante para las entidades territoriales”. Además, la disposición (iv) impone de manera inconsulta un recaudo que por ley están autorizadas a determinar autónomamente, obligando a girar a la Nación recursos derivados de una fuente endógena.

1. Con fundamento en lo expuesto pide que se declare inexecutable la expresión “Los Distritos, Departamentos y Municipios, transferirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) de recaudo anual de las estampillas, con el fin de financiar lo establecido en el párrafo primero del presente artículo” contenida en el inciso segundo del párrafo 2 del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020.

I. INFORMES Y PRUEBAS RECAUDADAS

1. Por disposición del Magistrado Ponente, en el auto admisorio se dispuso la práctica de varias pruebas. Se recibieron informes de las secretarías del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, de la Agencia de Contratación Pública y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de la Federación Nacional de Departamentos, de la Federación Colombiana de Municipios y de la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales. En cuanto

resulten pertinentes para el juzgamiento de la disposición, la Corte hará referencia al contenido de dichos informes. En todo caso, a continuación, se indica a la posición de tales intervenciones respecto de la validez constitucional de la disposición.

I. INTERVENCIONES

1. De las once intervenciones presentadas, ocho solicitaron la inexecutable del aparte acusado, una la executable condicionada y las dos restantes la executable simple. A continuación, se sintetiza su orientación.

* Solicitudes de inexecutable

1. La Federación Nacional de Departamentos indicó, a fin de establecer el impacto que la disposición tendría en las finanzas territoriales, que las estampillas constituyen tributos del orden territorial que tienen destinaciones específicas para ciertos sectores o entidades y la “mayor parte de ellas amparan necesidades concretas de gasto público en ciertos departamentos, municipios, e incluso de la Nación, pues se destinan a financiar Universidades Públicas, Hospitales Universitarios, Bibliotecas Públicas, Centros de Vida y Centros de Bienestar”. Así, no solo hacen parte del presupuesto de los departamentos, sino que también constituyen ingresos de las entidades beneficiarias de la mismas, por lo que el impacto de la medida se extiende a ellas.

1. Precisó que “además del impacto financiero (...) [la medida] es abierta, clara y manifiestamente inconstitucional, por transgredir los principios del poder tributario, autonomía territorial consagrados en el artículo 287 de la Carta, al delegar cargas exageradas en los municipios y departamentos sin financiación”. Recordó que en la

sentencia C-262 de 2015 se establecieron tres supuestos en los que la ley puede intervenir en las rentas endógenas: (i) cuando la Constitución lo ordena o autoriza expresamente; (ii) cuando resulte necesaria para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica; y (iii) cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional.

1. Precisó que la medida desconocía las competencias de las entidades para definir los esquemas de recaudo. Además, teniendo en cuenta el modo en que se lleva a cabo dicho recaudo en las entidades territoriales la medida carece de idoneidad y, al tiempo, impone una carga financiera muy alta a las entidades territoriales, desconociendo además las dificultades financieras que se han suscitado como consecuencia de la emergencia sanitaria.

1. La Federación Nacional de Municipios, a partir de diferentes decisiones de la Corte, concluye que las estampillas son una renta endógena de las entidades territoriales, lo que hace que “la posibilidad de intervención del legislador sea restringida y el control de constitucionalidad más intenso”. Luego de analizar el impacto de la medida, concluyó que (i) la disposición no tiene una destinación de naturaleza social; (ii) sustrae recursos que sí tienen ese propósito; (iii) la intervención no resulta necesaria; y (iv) es desproporcionada pues la “adopción de un sistema electrónico de manejo de las estampillas podría hacerse por cada entidad territorial (...)”.

1. La Gobernación de Antioquia informó que en el departamento existen siete estampillas que para el año 2020 recaudaron un total de \$99.952.952.840, del cual el 20% sería \$19.990.590.568. Indicó que “la destinación de recursos recaudados provenientes de las diferentes estampillas guarda relación directa con bienes jurídicamente tutelados de gran relevancia social”. Resaltó que “mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones por lo que mal hace el Congreso en esta oportunidad al desviar un porcentaje de los recursos a una destinación diferente a la originalmente consagrada”.

1. La Gobernación del Meta indicó que en el departamento existen cinco estampillas, de las cuales, en el año 2020 se originó un recaudo \$51.737.030.518.95. De esa suma el 20% sería \$10.347.406.103.79. El proyecto de ley vulnera la autonomía de los entes territoriales “causando una desfinanciación para la atención de los proyectos sociales, turísticos, culturales y demás necesidades que debe atender”.

1. La Gobernación del Atlántico señaló que la estampilla es un tributo endógeno que constituye un derecho esencial de las entidades territoriales, como lo ha reconocido la Corte Constitucional en diversas sentencias³. Frente al juicio aplicable a la disposición, sostuvo que la intensidad del control de constitucionalidad debe ser estricta, pues el legislador busca intervenir en tributos que son de las entidades territoriales. La medida no supera este juicio pues la “intervención legislativa en este caso no estaba dirigida a conjurar una crisis inesperada, ni a proteger intereses nacionales que exigieran medidas urgentes y extremas”. En el proceso legislativo no se consideraron alternativas para financiar el sistema y, de acuerdo con la Corte, “se aviene a la Carta el que se regulen las actividades de la Administración de conformidad con los avances tecnológicos, siempre y cuando, ello no vaya en detrimento de los derechos de los administrados”.

1. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario señaló que la Constitución no autoriza la destinación de rentas endógenas territoriales para gastos administrativos relativos a los ajustes tecnológicos en la plataforma SECOP. Dicha implementación no se requiere para proteger el patrimonio de la Nación o para mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica. Preciso que no existen condiciones sociales que trasciendan el ámbito local o regional que justifiquen la destinación del recaudo de estampillas para cubrir parte del gasto que generan los cambios en la plataforma SECOP. Resaltó que de las 56 estampillas relacionadas por la demandante, 33 son para instituciones de educación superior, 13 son para el sector salud, 1 es para el bienestar del adulto mayor, 7 son para el desarrollo regional y 2 son para otros propósitos.

1. La Facultad de Derecho de la Universidad Libre sostuvo que las estampillas son un tributo clasificado como tasa parafiscal, la cual tiene tres características específicas: renta endógena, destinación específica y beneficio social para un sector determinado. Indicó que en este caso no se aplican los eventos en los cuales el legislador puede intervenir en las rentas territoriales pues “las estampillas gozan de una destinación específica que es la inversión y gastos social para la educación, tercera edad, recreación y deporte, recursos hospitalarios, entre otros, lo cual tiene una trascendencia insuperable e imposible de sustituir”. Señala que “[t]anto así, que si se trasladaran estos recursos endógenos a la Nación, deberá establecerse una renta que sustituya tan desfinanciación de estos sectores sociales, pues ello vulneraría además los fines esenciales del Estado Social de Derecho, que es la garantía de estos derechos fundamentales que se pretenden proteger con la inversión de estos ingresos”.

1. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña señaló que, revisado el trámite legislativo del proyecto, se constata que el texto del párrafo acusado no se explicó. Por lo anterior, indicó que la Corte “habrá de mirar si tales aspectos implican un menoscabo a la autonomía de los entes territoriales y/o la forma unitaria descentralizada del país”. Sostuvo que la norma no es inconstitucional por ser una intervención del legislador en recursos endógenos, sino por incluir “repercusiones negativas a la descentralización de funciones inherente a la forma republicana señalada en la Constitución y la atribución constitucional de dichos entes para administrar sus recursos”. Además de declarar la inexequibilidad, propuso exhortar al Congreso para que diseñe un sistema electrónico (i) financiado a través de la apropiación presupuestal de Ministerio de Hacienda; (ii) administrado por una entidad del sector descentralizado del orden nacional; (iii) implementado progresivamente conforme a la capacidad logística de las diferentes entidades; y (iv) interconectado con las plataformas del Estado que necesiten la información suministrada.

* Solicitud de exequibilidad condicionada

1. La Alcaldía de Bogotá solicitó declarar dos condicionamientos a efectos de que se entienda, de una parte, que la disposición prevé una facultad que pueden ejercer las entidades territoriales y, de otra, que la transferencia pueda ser definida en concreto por parte de las corporaciones públicas de elección popular de carácter territorial. Indicó que la autonomía de las entidades territoriales está subordinada a la Constitución y la ley por la forma unitaria del Estado, por lo que no es poder soberano. Igualmente, refirió que las estampillas son un recurso endógeno de las entidades territoriales y que, por lo tanto, el legislador debe cumplir con las condiciones establecidas por la Corte Constitucional para intervenirlas.

1. Afirmó que (i) la Constitución no autoriza la destinación de rentas endógenas territoriales para el gasto administrativo destinado a financiar ajustes tecnológicos en la plataforma SECOP; (ii) la implementación de la plataforma no se requiere para proteger el patrimonio de la Nación o para mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica; y (iii) no se aprecian condiciones sociales que trasciendan el ámbito local o regional que puedan justificar la destinación del recaudo de estampillas para el propósito previsto en la disposición.

* Solicitudes de exequibilidad

1. La Agencia de Contratación Pública sostuvo que, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, el Estado tiene un carácter unitario, lo que “supone el principio de la centralización política, que se traduce en unidad de mando supremo, unidad en todos los ramos de la legislación, unidad en la administración de justicia y, en general, unidad en las decisiones de carácter político que tienen vigencia para todo el espacio geográfico nacional”⁴.

1. Destacó que el artículo 287 constitucional, al referirse a la autonomía territorial y a la “gestión de sus intereses”, hace alusión a aquellos “asuntos locales o propios de la colectividad correspondiente los que, en principio, no trascienden a lo nacional”. Conforme a ello “en lo que respecta la gestión de intereses nacionales o que sobrepasan lo local, en principio no se encuentra en juego la autonomía territorial, sin que pueda entenderse que los locales y los nacionales son intereses contrapuestos, sino que, por el contrario, deben armonizarse”⁵. La Corte debe considerar “que uno de los elementos estructurales del actual sistema de contratación pública, es el de contar con un sistema único de ingreso de la información contractual del Estado, en el que contar con un punto centralizado de acopio de información como la de las estampillas electrónicas, representa un importante avance a efectos de identificar posibles barreras de entrada al sistema de compra pública e, incluso, determinar cómo este puede influir en los precios de las adquisiciones del Estado, aspecto que permitirá a las entidades públicas tomar decisiones informadas respecto a la creación de estos impuestos territoriales”.

1. Preciso “que el fin perseguido por el legislador con la expedición de la norma, no es otro que promover la racionalización de los trámites para facilitar, agilizar y garantizar el acceso al ejercicio de los derechos de las personas a través de diferentes mecanismos, entre ellos, la desmaterialización y automatización de las estampillas electrónicas bajo el criterio o principio de equivalencia funcional, es decir, lograr la emisión, pago o anulación de las estampillas por medios electrónicos como si se expidieran de forma tradicional”.

1. Advirtió que frente a la regulación de los recursos endógenos, el legislador dispone de menos libertad para su regulación aunque se han “reconocido eventos en los cuales, dadas las circunstancias particulares y el fin perseguido, se admite, excepcionalmente, un mayor grado de injerencia en el destino de los recursos y, en consecuencia, una limitación al principio de autonomía territorial”. Afirmó que a pesar de que las estampillas son una fuente endógena de las entidades territoriales, “también es claro que el legislador en ejercicio de las competencias establecidas en el artículo 150 de la Constitución Política cuenta con la atribución de regular la materia y restringir el poder de decisión de las entidades

territoriales”.

Asociación Colombiana de Ciudades Capitales

1. La Corte ha admitido que la autonomía no es un principio absoluto, por lo que es posible que el Congreso señale a través de una ley la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales. Sostuvo que la disposición trasciende el ámbito meramente local o regional y, por tanto, “la medida contemplada en la norma acusada se encuentra dentro de las excepciones que tiene la restricción del Legislador a intervenir (...)”.

1. La transferencia de los recursos busca financiar la adecuación del SECOP. El propósito es “convertir al SECOP en una herramienta para la desmaterialización y automatización de las estampillas electrónicas”. Además, es importante considerar que el artículo 3 de la Ley 1150 de 2007 dispone que el SECOP es el mecanismo por medio del cual las entidades estatales, tanto del nivel nacional como del territorial, publican toda la información relacionada con los procesos de contratación que involucren recursos públicos.

1. La medida excede el ámbito local o regional pues “i) la emisión, pago, adhesión y anulación de las estampillas como tributos documentales deberán realizarse en todos los casos por medios electrónicos, de manera que la estampilla electrónica sea implementada en todo el territorio nacional y (ii) los recursos que las entidades territoriales deben transferir a la Nación en virtud de la norma acusada serán destinados a la adecuación de una plataforma utilizada por todas las entidades públicas y administrada por una entidad del orden nacional”.

1. A efectos de determinar la constitucionalidad de la medida, realizó un análisis frente a la

necesidad, utilidad y proporcionalidad de la misma. Así, concluyó que el fin que persigue es legítimo a la luz de la Constitución. En efecto, la Carta establece entre sus propósitos servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales al tiempo que el artículo 209 consagra como principios de la función administrativa la eficacia, la economía y la celeridad. La medida es también útil pues los beneficios a mediano y largo plazo que se derivan de racionalizar y automatizar los trámites serían un aumento en la eficiencia del Estado, una disminución en los costos para las entidades estatales y para los ciudadanos, un aumento en la transparencia del Estado y una mayor confianza de los ciudadanos.

1. Finalmente, frente a la proporcionalidad, aportó los datos del recaudo por concepto de estampillas percibidos en el año 2019. Destacó que “[e]l total recaudado por todos los municipios, distritos y departamentos del país asciende a \$ 2.802.368.615.066, cuyo 20% corresponde a \$ 560.473.723.013”. Preciso que [d]urante el año 2019, los municipios y distritos asociados a ASOCAPITALES recaudaron por concepto de estampillas un total de \$ 588.119.390.726, cuyo 20% corresponde a \$ 117.623.878.145”. Indicó que “podría afirmarse que, aunque se realice una transferencia de recursos endógenos, el objetivo de la norma es contribuir a la eficiencia de los municipios, distritos y departamentos y a que sus procesos contractuales se realicen de manera más ágil y sencilla, de manera que las únicas beneficiadas con la norma acusada son las entidades territoriales”.

I. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. La Procuradora General de la Nación solicita que se declare la exequibilidad de la disposición demandada. Preciso que, según la jurisprudencia, la autonomía territorial reconocida en el artículo 287 de la Carta Política encuentra sus límites en la propia Constitución y en la ley.

1. Destacó que entre las garantías de la autonomía territorial se encuentra la protección de las rentas endógenas. El legislador solo puede afectar la administración o destinación de estos recursos cuando (i) la Constitución lo ordene o autorice; (ii) resulte necesario para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa; y (iii) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. Una vez se constata alguno de tales supuestos deberá analizarse si la restricción es idónea, necesaria y proporcionada en sentido estricto.

1. Consideró que la finalidad de desmaterializar y automatizar la estampilla electrónica es constitucionalmente admisible y trasciende el ámbito regional y local, lo que justifica la intervención del legislador en los recursos endógenos pues “desarrolla principios de la función administrativa y genera una eficiencia e interoperatividad tecnológica de incidencia nacional”. Igualmente, sostuvo que la medida es adecuada y efectivamente conducente para alcanzar el fin propuesto, pues la transferencia de recursos se organiza en un sistema electrónico que busca solucionar el “exceso de tramitología estatal”. Finalmente, esta es proporcional pues “el traslado de los recursos se surte por una sola vez y ‘hasta’ el 20% del recaudo anual de los recursos de la estampilla”, además de agilizar, simplificar y automatizar el recaudo.

I. CONSIDERACIONES

Competencia

1. La Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 13, párrafo segundo (inciso segundo) de la Ley 2052 de 2020, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución.

Cuestión preliminar: la derogación de la disposición demandada y las posibilidades de un pronunciamiento de fondo

1. En el curso del proceso la Corte constató que el párrafo segundo del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020 fue derogado expresamente por el artículo 65 de la Ley 2155 promulgada el 14 de septiembre del año en curso. En efecto, el numeral 1 del artículo 65 dispuso que “[a] partir de su promulgación deroga el párrafo 4 del artículo 23-1, párrafo 1 del artículo 115, literal f) del numeral 1 del artículo 235-2 y numeral 3 del párrafo 7 del artículo 240 del Estatuto Tributario, artículos 3o y 6o de la Ley 1473 de 2011, párrafo 2 del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020 e inciso 2 del párrafo 1 del artículo 3o del Decreto Legislativo 639 de 2020 adicionado por el artículo 2o del Decreto Legislativo 677 de 2020 y modificado por el artículo 3o de la Ley 2060 de 2020” (Negrillas no son del original).

1. No existen dudas sobre la derogatoria expresa del párrafo que contiene el inciso acusado en esta oportunidad. Por esta razón la Corte se debe preguntar si ello afecta su competencia para adoptar una decisión de fondo. La Sala Plena ha sostenido las siguientes reglas básicas: (i) no procede adoptar una decisión de fondo sobre una disposición derogada, a menos que se encuentre produciendo efectos jurídicos⁶; (ii) en eventos excepcionales, en los cuales la disposición no tiene la vocación de producir efectos, la Corte ha admitido el control cuando la regla general “carece de justificación desde la perspectiva constitucional, o podría erosionar la supremacía del texto superior”⁷; y (iii) cuando se susciten dudas sobre la posibilidad de pronunciarse de fondo se debe seguir “una regla prudencial que favorezca el carácter público de la acción de inconstitucionalidad, la supremacía de la Carta Política y el derecho de acceso a la justicia constitucional, en virtud de la cual, los casos dudosos se resuelven en favor de la competencia de este tribunal”⁸.

1. Con el propósito de definir esta cuestión preliminar la Sala debe establecer, primero, si la disposición demandada se encuentra produciendo efectos o tiene la vocación de producirlos. En caso de que la respuesta sea negativa, le corresponde definir, segundo, si la norma impugnada puede entenderse comprendida por las hipótesis que según la jurisprudencia constitucional justifican un pronunciamiento de fondo.

i. No existe evidencia suficiente que permita, al menos prima facie, concluir que la disposición se encuentra produciendo efectos

1. La jurisprudencia constitucional se ha referido a los eventos en los que las disposiciones derogadas pueden estar produciendo algún efecto. Ha señalado que con tal propósito es necesario considerar “(i) las cláusulas de vigencia del cuerpo normativo que hizo el cambio, (ii) los elementos de la práctica judicial relevantes, (iii) los fenómenos de eficacia social pertinentes o (iv) cualquier otro criterio aplicable que demuestre que la norma continúa con la producción de sus consecuencias”⁹. De manera específica, este tribunal ha precisado que “[l]as hipótesis de efectos ultractivos de normas derogadas que habilitan el control de constitucionalidad pueden ser diversas y muy variadas, según el tipo de disposición y el sector del ordenamiento jurídico al que pertenezca”¹⁰. En esa dirección “[l]a situación será distinta si se trata de normas sancionatorias, normas de carácter meramente procesal, reglas en el campo del derecho privado o preceptos del campo de la seguridad social”¹¹.

1. Teniendo en cuenta la derogatoria constatada, este Tribunal solicitó informes tanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público como a la Federación Nacional de Departamentos y a la Federación Colombiana de Municipios alrededor de dos asuntos específicos. De una parte, si alguna de las entidades territoriales efectuó total o parcialmente, la transferencia de los recursos a los que se refería la disposición acusada y, de otra, si ella produjo o podía producir algún efecto jurídico o presupuestal en la gestión de las diferentes entidades territoriales.

1. Al abordar la segunda pregunta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público precisó “que la disposición acusada solo hubiere podido producir efectos si alguna de las entidades hubiere efectuado la transferencia a la que alude el aparte normativo demandado, asunto que, como

se indicó antes, no ocurrió”. En adición a ello destacó que “al derogarse la norma que establecía esa obligación, no debería producirse, a futuro, ningún efecto jurídico o presupuestal respecto de las entidades territoriales”. A su vez, la Federación Nacional de Departamentos señaló que es necesario “tener en cuenta que las estampillas no sólo hacen parte del presupuesto de los departamentos, sino que también constituyen ingresos que integran los presupuestos de las entidades beneficiarias de las mismas, razón por la cual, el impacto de esta medida no se limita sólo a los departamentos sino que también se extiende a aquellas entidades y entes descentralizados a los que los departamentos giran el recaudo de las estampillas, las cuales a su vez financian sus gastos de funcionamiento e inversión”¹².

1. De la información recibida se desprende que la transferencia de recursos prevista en la disposición no se produjo. Tal circunstancia, unida al hecho de que no existe en el expediente evidencia alguna acerca de impactos actuales o futuros en la gestión presupuestal o financiera de las entidades territoriales, permite concluir que no es posible fundamentar la competencia de la Corte a partir de la actual producción de efectos de la norma derogada.

i. A pesar de que no existe evidencia de que la disposición se encuentre produciendo efectos, concurren en este caso las condiciones excepcionales para adoptar un pronunciamiento de fondo

1. Tal y como se refirió -supra 3- este tribunal ha sostenido que en situaciones excepcionales resulta posible adoptar un pronunciamiento de fondo, incluso cuando la disposición no se encuentra produciendo ningún efecto. La Corte ha agrupado tales eventos en cuatro hipótesis¹³.

1. La primera tiene lugar cuando se trata de normas cuyo periodo de vigencia, en la práctica ha sido estrecho y limitado y “esta circunstancia impide activar y efectuar el control

constitucional durante este período”¹⁴. Según la Corte, de no aceptar el control en estos casos “el resultado inexorable sería que las normas que rigen por cortos períodos de tiempo resultarían inmunes al control constitucional, y además, que los órganos de producción (...) normativa podrían recurrir a la estrategia ilegítima de limitar la vigencia de las normas que expiden, a efectos de eludir el escrutinio de este tribunal”¹⁵. La jurisprudencia ha delimitado su competencia indicando que el control se debe adelantar cuando “respecto de las disposiciones demandadas “pueda observarse, prima facie, que ellas son violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional”¹⁶.

1. Otro evento tiene lugar cuando se trata de “actos normativos cuyo escrutinio por este tribunal constituye un imperativo a la luz del texto constitucional, motivo por el cual, la circunstancia de que la decisión judicial que determina la validez de los mismos está llamada a producirse cuando tales actos hayan cesado de producir efectos jurídicos, no afecta la viabilidad del control”¹⁷. La Corte ha encontrado que ello ocurre “con los decretos que declaran un estado de excepción o con aquellos que se dictan con fundamento en esta declaratoria, de modo que aunque en muchas ocasiones el fallo sobre su exequibilidad se adopta cuando ya han cesado sus efectos jurídicos porque, o bien se levantó el correspondiente estado de excepción, o bien se venció el plazo determinado en el mismo, la exigencia de que todos estos decretos sean revisados por la Corte, faculta a este organismo para emprender el juicio de validez”¹⁸.

1. El tercer supuesto se presenta “cuando se encuentra que existe una manifiesta y grave vulneración del ordenamiento superior por parte de una disposición cuyos efectos jurídicos han cesado y que tal circunstancia justifica un fallo de inexecuibilidad con efectos retroactivos”¹⁹. Según la Corte, no obstante que ha fenecido la aplicación de la disposición “el juez constitucional podría adelantar el juicio de validez sobre la base de que el fallo judicial sí tendría un impacto en el ordenamiento jurídico, al retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad”²⁰.

1. Al referirse a la última hipótesis, la Corte ha señalado “que el punto de partida para evaluar la competencia del juez constitucional para efectuar el juicio de validez no es el momento en el que se produce la decisión judicial, sino el momento en que se activa este mecanismo”²¹. Bajo esa perspectiva “podría ser viable el control frente a disposiciones legales que han perdido la potencialidad de producir efectos jurídicos, cuando en todo caso la demanda de inconstitucionalidad se interpuso cuando aún tenía esta virtualidad”²². Según la Corte “[e]sto puede ocurrir, por ejemplo, con cláusulas que rigen por un periodo de tiempo determinado, el escrito de acusación se presenta durante este intervalo, pero durante el trámite judicial expira este plazo y cesan los efectos jurídicos del acto normativo”²³. Para la Corte “la vocación de la disposición para producir efectos jurídicos se examina, no en el momento en que debe producirse la decisión judicial, sino en el momento en que se activa el mecanismo, en atención al carácter público de la acción de inconstitucionalidad y al derecho de acceso al sistema de administración de justicia”²⁴.

1. Es importante señalar que la Corte ha reconocido recientemente (C-358 de 2019) la vigencia de esta doctrina al señalar que “la denominada carencia actual de objeto o sustracción de materia no siempre debe conducir a una decisión inhibitoria”. En esa oportunidad, refiriéndose a las sentencias C-992 de 2001 y C-303 de 2010 indicó que se ha reconocido el control “de normas temporales que ya no estaban produciendo efectos”. Advirtió que era posible “con fundamento en el principio perpetuatio jurisdictionis, para garantizar el acceso a la justicia, en tanto la norma estaba vigente al ser acusada, pero adicionalmente porque las disposiciones que ella contiene, dada su vigencia limitada en el tiempo, escaparían a la posibilidad del control de constitucionalidad”. Preciso que un pronunciamiento de mérito era procedente cuando las disposiciones demandadas, puedan considerarse, al menos prima facie, “violatorias de la Carta, según lo que en asuntos relevantes se haya expresado en la jurisprudencia constitucional”.

1. En la oportunidad referida, la Corte concluyó que la normativa demandada había perdido vigencia en el curso del proceso y no se encontraba produciendo efecto alguno. Preciso, además, que “tampoco se encuentra dentro de los supuestos referidos que admiten el

pronunciamiento con fundamento en el principio *perpetuatio jurisdictionis*” en tanto “no se trata de disposiciones de naturaleza transitoria y que evidencien inconstitucionalidades *prima facie*”. En atención a lo dicho en la sentencia C-358 de 2019, de ella se desprende una regla -integrada a su *ratio decidendi* dado que fundamentó la decisión inhibitoria- en virtud de la cual procede adoptar un pronunciamiento de mérito respecto de normas derogadas que no producen efectos, siempre y cuando se cumplan tres condiciones: (i) la demanda se presenta encontrándose vigente la disposición, (ii) se trata de una regla legal de vigencia transitoria y (iii) existan razones que sugieran, *prima facie*, su inconstitucionalidad.

1. La Corte encuentra que es posible, en esta oportunidad, emprender un análisis que conduzca a una decisión de mérito debido a la concurrencia de varias razones para ello.

1. Primero. La disposición demandada, además de que tenía una vocación transitoria tuvo un período de vigencia particularmente estrecho. Sobre lo primero, la medida imponía una obligación de transferir recursos por una única vez y aunque no tenía una fecha específica de expiración, es claro que no podría ser aplicada de manera indefinida. De hecho, los recursos se encontraban destinados únicamente a la implementación de los ajustes y no al mantenimiento de la plataforma a lo largo del tiempo. Sobre lo segundo, la Ley 2052 fue promulgada el día 25 de agosto de 2020 y su derogatoria tuvo lugar el día 14 de septiembre de 2021. Su vigencia se extendió por poco más de un año y su fenecimiento ocurrió cuando ya estaba en una etapa avanzada el proceso de control de constitucionalidad.

1. Segundo. Tal y como se evidenciará en esta providencia y se desprende de varias de las intervenciones presentadas en el curso del proceso, la disposición implica una grave y manifiesta violación de la autonomía territorial dado que (i) limita significativamente las posibilidades de administración de los recursos endógenos de las entidades territoriales, (ii) resulta evidentemente innecesaria desde el punto de vista financiero, (iii) no fue valorada en el curso de los debates legislativos y (iv) constituye una grave y profunda interferencia en la autonomía de las entidades territoriales y en su capacidad para cumplir las competencias a

su cargo.

1. Tercero. La demanda fue presentada el día 3 de febrero del año en curso, esto es, por lo menos siete meses antes de que se produjera su derogación. Luego de la práctica de algunas pruebas, tuvieron lugar las intervenciones ciudadanas y la presentación del concepto por parte de la Procuraduría General de la Nación. Seguidamente se registró el proyecto de fallo el día 18 de agosto. Es claro entonces que la acusación (i) fue formulada por el demandante cuando el inciso impugnado se encontraba vigente y (ii) el proceso adelantado antes de la derogatoria tuvo un avance significativo, a tal punto que no solo se produjo una detallada deliberación pública con la participación de la ciudadanía, las entidades territoriales y el Gobierno Nacional, sino que adicionalmente el asunto se encontraba ya en los términos para que la Sala Plena de este Tribunal tomara la decisión.

1. En esta oportunidad concurren entonces al menos tres de las razones que, en el pasado, han sido consideradas por la Corte Constitucional para adoptar una decisión de fondo. Una conclusión diferente puede conducir -en casos como el que ahora se examina- (i) no solo a un sacrificio excesivo del derecho de acceder a la administración de justicia cuando el proceso ha avanzado significativamente, (ii) sino también a la pérdida de una extraordinaria oportunidad a fin de que este tribunal, a partir de la información obtenida a lo largo del proceso, precise el alcance de la autonomía territorial respecto de la administración de los recursos endógenos provenientes del recaudo de estampillas.

1. Es además relevante destacar que después de su derogatoria ni el Gobierno Nacional ni el Congreso de la República presentaron una explicación particular sobre ello. Esa circunstancia y el hecho de que esa derogatoria se produjo cuando el proceso de control constitucional se encontraba en su último tramo, constituye una razón adicional para que este tribunal aborde el debate que en esta oportunidad le ha sido propuesto.

1. No se trata de que la Corte actúe en una especie de magistratura moral, ocupándose de materias apenas hipotéticas o irrelevantes. En este caso se trata de una disposición demandada mientras se encontraba vigente y que tenía la aptitud de condicionar la ordenación presupuestal de las entidades territoriales, al exigir la transferencia de recursos endógenos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Planteamiento general y sentido de la decisión

1. La Ley 2052 de 2020 indica en el artículo 1º que su objeto consiste en la adopción de disposiciones transversales relativas a la racionalización de trámites, aplicables a la Rama Ejecutiva nacional y territorial. Según allí se prevé, la regulación tiene como propósito facilitar el ejercicio de los derechos de las personas, cumplir las obligaciones a cargo de las entidades, combatir la corrupción y fomentar la competitividad.

1. La exposición de motivos del proyecto de ley destacó que el Estado seguía afectado por dos problemas principales respecto de los trámites que deben adelantarse ante las autoridades. En efecto, además del exceso de trámites que se manifiesta en la ausencia de “claridad de cuántos de estos tiene el Estado colombiano en sus distintos niveles y en la duplicidad existente”, se presenta también “una complejidad innecesaria” debido a la “cantidad de pasos inexplicables, petición de información al ciudadano que el Estado ya tiene, tiempos de respuesta prolongados y barreras de acceso”²⁵.

1. Al precisar el alcance del contenido del proyecto de ley, la referida exposición de motivos indicó que era indispensable (i) racionalizar los trámites implementando “niveles óptimos de tecnología en la Rama Ejecutiva a nivel nacional y territorial, digitalizando, poco a poco, toda la documentación para hacerla de fácil acceso a los interesados (...)”²⁶ así como (ii) profundizar la interoperabilidad con “el fin de lograr una conexión permanente (...) y hacer mucho más simple la vida para los ciudadanos”²⁷. En adición a ello y luego de referir otras de las iniciativas contenidas en el proyecto, señaló que también se encontraba prevista la

estampilla electrónica “con el fin de lograr una mayor eficiencia y cercanía del Estado con el ciudadano”²⁸.

1. El artículo 13, parcialmente acusado, hace parte del capítulo IV de la ley, denominado “Estampillas Electrónicas”. Esa disposición regula la desmaterialización y automatización de las estampillas electrónicas y se conforma por tres grupos de reglas.

1. El segundo grupo prevé reglas específicas relativas a la financiación de los ajustes al sistema y su mantenimiento. (iv) Prescribe que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público dispondrá la apropiación de recursos para la Agencia Nacional de Contratación Pública, a fin de adecuar la plataforma SECOP conforme las funcionalidades tecnológicas requeridas (parágrafo segundo). (v) Establece que las entidades territoriales transferirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas para financiar los ajustes tecnológicos. Ello no afecta el veinte por ciento (20%) que debe destinarse al pasivo pensional según el artículo 47 de la Ley 863 de 2003 (parágrafo segundo). (vi) Define que la Agencia Nacional de Contratación Pública tendrá a su cargo la administración, mantenimiento y operación de la plataforma correspondiente y, para el efecto, el Ministerio de Hacienda dispondrá una apropiación anual de los recursos que correspondan (parágrafo segundo).

1. El tercer grupo de reglas establece requerimientos relativos a la divulgación e implementación del sistema. (vii) Prevé un deber a cargo de las entidades territoriales, en coordinación con la Agencia Nacional de Contratación Pública, de socializar -utilizando medios expeditos- la implementación y funcionamiento de la desmaterialización y automatización de las estampillas en los plazos que se establecen en el artículo (parágrafo tercero). (viii) Prescribe que las entidades territoriales deben establecer mecanismos de coordinación para el pago cuando en un trámite se requiere de la expedición de estampillas

emitidas por distintos entes territoriales (parágrafo cuarto).

1. La acusación de la demandante se dirige en contra de la primera parte de la quinta regla del artículo 13 de la Ley 2052 de 2021. En efecto, según el cargo admitido la medida desconoce la autonomía de las entidades territoriales para fijar la destinación y administración de sus propios recursos prevista en el artículo 287.3 de la Carta. Para ello la impugnación sostiene, principalmente, (a) que el funcionamiento y financiamiento del sistema al que se refiere la disposición no se enmarca en ninguno de los criterios que habilitan al legislador para intervenir en la destinación de las estampillas en tanto rentas endógenas y (b) pretende financiarlo imponiendo la obligación de girar a la Nación recursos que, por regla general, tienen una destinación social.

1. Debe la Corte definir si asignar a las entidades territoriales el deber de transferir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público hasta un veinte por ciento (20%) de los recursos originados por el recaudo de estampillas, con el propósito de introducir funcionalidades tecnológicas al SECOP que hagan posible su desmaterialización y automatización, constituye una infracción de la autonomía financiera territorial reconocida en el artículo 287.3 de la Constitución¹³⁰.

1. La Sala Plena concluirá que la disposición acusada es inconstitucional por violación del artículo 287.3 de la Constitución y, con ese propósito, sostendrá lo siguiente. Primero, los recursos derivados de las estampillas corresponden a rentas endógenas. Segundo, la intervención legislativa en la destinación y administración de dichas rentas se encuentra sometida a un control constitucional particularmente exigente dado que, de una parte, limita el tipo de fines que puede invocar el legislador para ello y, de otra, impone superar un escrutinio de proporcionalidad. Tercero, la medida adoptada por el legislador se apoya en la búsqueda de un propósito admisible que trasciende el ámbito simplemente local o regional. Cuarto, a pesar de la relevancia del propósito perseguido, la medida elegida para su realización no supera el examen de necesidad. En el curso del proceso se acreditó no solo

que existían medios alternativos para la financiación de los ajustes del sistema, sino también que el Congreso se abstuvo de realizar cualquier valoración de tales medios. Quinto, la medida tampoco supera el examen de proporcionalidad en sentido estricto. En efecto, impone una grave restricción a la autonomía de las entidades territoriales que no se encuentra compensada por la importancia de los propósitos perseguidos.

1. Para fundamentar estas conclusiones la Corte seguirá el siguiente orden. Inicialmente se referirá a la naturaleza de las estampillas y de los recursos originados en su imposición. A continuación, a partir del inventario presentado por la demandante, se precisarán los rasgos más importantes de aquellas que se encuentran vigentes en Colombia. Posteriormente, la Sala identificará el precedente respecto de los límites constitucionales a la intervención legislativa en la administración de los recursos endógenos y, con fundamento en ello, evaluará la constitucionalidad de la medida.

Estampillas, financiación y cumplimiento de obligaciones territoriales

1. Las estampillas, como tributo, no tienen una configuración uniforme. En algunas oportunidades han sido caracterizadas como una tasa parafiscal³¹ al tiempo que en otras se han definido como impuestos con destinación específica³². El nivel territorial en el que tiene lugar su recaudo, así como sus objetivos pueden diferir en función de las decisiones básicas que adopte el Legislador y, de manera complementaria, de aquellas que aprueben las autoridades territoriales en ejercicio de sus competencias. Bajo esa perspectiva la configuración definitiva de cada una de las estampillas suele depender del modo en que el centro -el Congreso- y la periferia -Asambleas y Concejos- concurren en el desarrollo de este instrumento de política fiscal.

1. No le corresponde a la Corte ocuparse de la naturaleza de las estampillas en tanto tributos. No obstante, sí resulta importante destacar que del análisis de las que integran el inventario que en el curso del proceso fue posible conformar, la Corte ha podido tomar nota,

de una parte, que corresponden -en general³³- a tributos territoriales que dan lugar al recaudo de rentas endógenas en tanto concurren los criterios formal, orgánico y territorial³⁴ y, de otra, que su recaudo tiene por objeto atender responsabilidades de las entidades territoriales estrechamente vinculadas con políticas de educación, salud, desarrollo regional y protección de sujetos en situación de debilidad. En adición a ello, la Corte ha constatado que el hecho gravable que da lugar al pago del tributo se encuentra asociado, usualmente, a la celebración de determinados actos y contratos. Estos tres elementos se apoyan en el cuadro que como Anexo No. 1 se integra a esta sentencia y en la revisión de cada una de las leyes que han regulado el tipo de tributo bajo análisis.

1. Esta caracterización general es muy relevante. El carácter endógeno de los recursos y su especial relación con el cumplimiento de deberes sociales de las entidades territoriales, son rasgos con incidencia en la naturaleza del juicio que debe emprender la Corte. En efecto, el control constitucional de la legislación que interfiere en las competencias de las entidades territoriales se torna más riguroso respecto de aquellas materias en las cuales el texto constitucional acentúa su descentralización y autonomía. Eso dependerá, por ejemplo, de la relación más o menos estrecha con intereses territoriales y del tipo de instrumentos empleados. Procede la Corte a sintetizar las líneas más relevantes del precedente constitucional relativo a la relación entre la ley y la autonomía de las entidades territoriales en lo relativo a la gestión de recursos endógenos.

Ley, autonomía territorial e intervención en la gestión de recursos endógenos

1. La relación entre el principio unitario y la autonomía de las entidades territoriales no es simple. Ha precisado esta Corte que “[l]a autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no sólo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos”³⁵. Sin embargo “esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, como lo define el artículo 287”³⁶. Estos enunciados representan, en buena medida, el problema de la cuestión territorial en la Carta Política de 1991. Su delimitación impone armonizar diferentes disposiciones constitucionales que, además de encontrarse afectadas en algunos casos por amplios niveles de indeterminación, suelen

entrar en conflicto.

1. Un capítulo especial de la jurisprudencia se ha escrito para definir los límites de la actividad legislativa cuando la regulación interfiere en competencias territoriales constitucionalmente protegidas. Aunque el goce de su autonomía debe tener lugar en el marco de la Constitución y la ley, ello “no apareja la concesión de plenos poderes para intervenir en el sistema fiscal de las entidades territoriales”³⁷. Por ello, este tribunal ha establecido un conjunto de criterios para juzgar la validez de la ley en estos casos. A continuación, la Corte reitera algunos de ellos, deteniéndose de manera particular en los relativos a la administración y destinación de recursos endógenos.

1. El nivel de resistencia a las intervenciones nacionales en la autonomía de las entidades territoriales depende de la materia de la que se trate y del mayor o menor grado de especificidad de su regulación en la Constitución. En esa dirección, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que deberá reconocerse “como dominante el interés local que tenga una réplica distante en la esfera de lo nacional”. Bajo esa perspectiva, los asuntos relativos a la dirección de la economía (art. 334), al orden público (arts. 296, 303 y 315), a la política internacional (arts. 189 y 224), así como a la política monetaria, cambiaria y crediticia (arts. 370 y 371) reflejan un interés nacional que acentúa el peso del principio unitario. A su vez, en materias relacionadas con el uso del suelo (art. 313.7), los gravámenes de la propiedad inmueble (art. 317) y la prestación de los servicios públicos domiciliarios (art. 367 inc. 2), el peso de la autonomía de las entidades territoriales tiende acentuarse³⁸.

1. El principio unitario y la protección de la autonomía territorial admiten diferentes grados de realización y, en consecuencia, son mandatos que pueden ser optimizados. Es necesario identificar en cada caso el modo de llevar a efecto su articulación. Ha precisado la Corte que la fijación de la “mayor o menor autonomía con que cuenten las entidades territoriales, es algo que la Carta delega al legislador”³⁹. No obstante, también ha advertido que la Constitución estableció pautas básicas “que tienden a articular el principio unitario con la

protección de la autonomía territorial, optando, en algunas circunstancias, por dar primacía al nivel central y, en otras, por favorecer la gestión autónoma de las entidades territoriales”⁴⁰.

1. Con ese objetivo la jurisprudencia identificó desde el principio un conjunto de estándares para enfrentar las tensiones: (i) si en el ejercicio de sus competencias se enfrentan el interés nacional y el interés de la entidad territorial, a tal punto que no pueden ser articulables, prevalecerá aquel que concentre el mayor valor social; (ii) la ley no puede ir hasta el punto de anular la autonomía de las entidades territoriales o coartar sus legítimas expresiones; (iii) en materia macroeconómica se intensifica el alcance y peso de lo unitario y se debilita el elemento autónomo; (iv) la delimitación de competencias entre los distintos órdenes territoriales y entre las entidades entre sí, debe establecerse en función del interés económico y territorial subyacente⁴¹.

1. Las entidades territoriales son titulares de la competencia para administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones según lo establece el numeral 3º del artículo 287 de la Constitución. Desde su jurisprudencia temprana, este tribunal advirtió que “[e]n la Asamblea Nacional Constituyente hubo consenso sobre la relación directa entre los recursos que se le trasladarían a las entidades territoriales y la posibilidad de la autonomía”. Según la Corte “uno de los derechos que integran el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía territorial corresponde a la facultad de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y ello por cuanto sin este poder carecería de sentido el derecho a gobernarse por autoridades propias, pues es evidente que los actos de gobierno implican, en la mayoría de los casos, decisiones sobre gasto público y si éstas les están prohibidas aquellos se verían reducidos a un catálogo mínimo que afectaría el núcleo esencial de la autonomía territorial”⁴².

1. La posibilidad de interferir legalmente la gestión de las entidades territoriales es mayor cuando se relaciona con la gestión de recursos exógenos, al tiempo que tiende a debilitarse cuando puede afectar la administración de recursos endógenos⁴³. Este tribunal ha sostenido que “[c]onstituye una interferencia, prima facie incompatible con la Constitución, la adopción

de normas legales que afecten las decisiones de gasto público de las autoridades territoriales”⁴⁴. Según la Corte “la disposición de recursos exógenos puede ser objeto de mayor regulación legislativa en tanto en ella podrían confluir intereses nacionales, en particular cuando se trata del gasto de rentas cedidas de la Nación, la inversión de regalías, o bien la ejecución de recursos entregados por la Nación a título de cofinanciación”⁴⁵. A su vez “la libertad de configuración legislativa se reduce tratándose de la disposición de recursos endógenos que, por regla general, son de libre disposición por parte de las autoridades locales, sin perjuicio de que admitan algún ámbito de regulación cuando su ejecución compromete intereses nacionales”⁴⁶.

1. La Corte ha identificado un método para juzgar la validez de las intervenciones legislativas en la administración de recursos endógenos. Su punto de partida consiste en una advertencia: no existe “una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, strictu sensu, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales”⁴⁷. Según la Corte, ello “privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades”⁴⁸. Por eso es que la Corte ha dicho “que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente”⁴⁹. Ese escrutinio se encuentra compuesto por dos etapas básicas:

a. Identificación y caracterización de la finalidad especial que, prima facie, justifica la interferencia

1. Ha establecido la Corte que resultan constitucionalmente admisibles las interferencias en la “destinación de los recursos propios de las entidades territoriales” en aquellos eventos en los cuales (i) se prevén expresamente en la Carta⁵⁰; (ii) se requiere para proteger el patrimonio de la Nación o para preservar la estabilidad económica interna y externa⁵¹; y (iii)

la materia objeto de regulación trasciende el ámbito simplemente local o regional⁵². Igualmente ha señalado que constituye un objetivo admisible (iv) descentralizar dentro de las entidades territoriales “el manejo autónomo de tales ingresos”⁵³. En esa primera etapa corresponde identificar el objetivo concreto de la medida que se juzga y, seguidamente, establecer si puede adscribirse a alguna de las razones hasta el momento precisadas por la jurisprudencia. Destaca la Corte que no es suficiente que el legislador persiga un propósito que tenga su lugar en la Constitución. Es imprescindible, además, que se conecte con alguna de las cuatro razones que justifican la intervención.

a. Examen de proporcionalidad de la interferencia en la gestión de los recursos endógenos

1. La identificación de alguno de los fines antes referidos no es, sin embargo, suficiente. No basta con que el legislador invoque una buena razón para intervenir en la gestión de los recursos endógenos. Es además imprescindible establecer si la decisión legislativa resulta idónea, necesaria y proporcionada en sentido estricto⁵⁴. En esa dirección y a partir del contraste con el escrutinio aplicable a intervenciones en la administración de recursos exógenos, ha señalado este tribunal que se aplica “un test mucho más estricto de control”⁵⁵. Debe entonces la Corte verificar si la interferencia (i) contribuye a la realización del objetivo identificado y (ii) es la menos restrictiva de las competencias asignadas a las entidades territoriales. En adición a ello debe establecer (iii) si el grado de restricción de la autonomía puede justificarse en el nivel de importancia que tiene la realización del objetivo invocado. Se trata de un examen particularmente exigente⁵⁶ en atención a la especial resistencia de la autonomía cuando se trata de la regulación de recursos propios.

1. La autonomía financiera de las entidades territoriales y la inmunidad que se le adscribe ocupan un lugar central en la realización del artículo 287. Ha señalado esta Corte que “mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones”⁵⁷. Y, por ello, el referido derecho “no hace otra cosa que garantizar la eficacia de las normas constitucionales

que autorizan a las entidades territoriales la elaboración de un plan de desarrollo que, naturalmente, incluye un programa de gastos fundado en la selección autónoma de sus propias prioridades”⁵⁸.

1. La Corte ha juzgado varias medidas legislativas que interferían en la libre gestión de recursos endógenos. Según este tribunal, son contrarias a la Carta aquellas normas legales que imponen a municipios y departamentos (i) destinar el impuesto departamental del registro a los servicios seccionales de salud⁵⁹; (ii) obtener concepto favorable del Ministerio de Hacienda para establecer regímenes excepcionales a tributos territoriales⁶⁰; (iii) orientar los recursos originados en la sobretasa a la gasolina en al menos un cincuenta por ciento (50%) a la construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias⁶¹; (iv) establecer una tarifa específica por el cobro de una estampilla⁶²; (v) reconocer y pagar honorarios a los ediles de aquellos municipios, cuyas poblaciones superen los cien mil (100.000) habitantes⁶³; (vi) buscar la viabilidad de financiar la prestación del servicio de alumbrado público con recursos distintos al impuesto establecido para tal efecto⁶⁴; y (vii) fijar un límite al ajuste de los recursos destinados al funcionamiento de los concejos municipales que no tiene en cuenta la devaluación de la moneda⁶⁵.

1. A su vez ha considerado compatibles con la Constitución medidas legislativas en las cuales (i) se autoriza que las asambleas departamentales dispongan la emisión de las estampillas pro-electrificación rural como recurso para financiar obras de instalación, mantenimiento, mejoras y ampliación del servicio de electrificación rural⁶⁶; (ii) se permite a un concejo ordenar la emisión de una estampilla a fin de impulsar el desarrollo de una universidad⁶⁷; (iii) somete a retención los ingresos percibidos por estampillas con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos y, de no existir allí tal pasivo, con destino al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento⁶⁸; (iv) se establece a cargo de Coldeportes el control y vigilancia de la inversión del producto del impuesto de cigarrillos⁶⁹; (v) se prevé que la renovación de las licencias de conducción expedidas legalmente no tendrá costo alguno para el titular de las mismas por una sola vez, a pesar de tratarse de una tasa territorial⁷⁰; (vi) se crea la obligación de los distritos de destinar un

porcentaje de por lo menos el 10% de sus ingresos corrientes a las localidades que lo integran⁷¹; (vii) se impone a los concejos la obligatoriedad de usar la estampilla⁷²; y (viii) se ordena la destinación de recursos endógenos para el desarrollo del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria⁷³.

1. Según se desprende de la jurisprudencia constitucional, son diversas las formas como el legislador ha intervenido en la gestión financiera de las entidades territoriales. La práctica interpretativa de este tribunal permite evidenciar un amplio acuerdo alrededor de tres ideas fundamentales: (i) la posibilidad real de administrar libremente los propios recursos según las necesidades locales, es una condición necesaria para la vigencia de la autonomía; (ii) la facultad de administrar y definir la destinación de los recursos constituye el objeto de protección del derecho establecido en el artículo 287.3 de la Constitución; y (iii) las competencias de administración y destinación de los recursos endógenos se encuentran cubiertas por una especial inmunidad que solo podrá derrotarse cuando exista una fundamentación objetiva y suficiente.

La disposición demandada vulnera el principio de autonomía territorial

1. El contenido normativo impugnado restringe la competencia que tienen las entidades territoriales de destinar los recursos que se obtienen de las estampillas para los fines previamente fijados. Se trata de una restricción (i) universal dado que comprende a la totalidad de entidades territoriales; (ii) temporal y parcial en tanto es exigible por una vez y comprende una porción de los recursos que se recauden; (iii) con un propósito definido puesto que los recursos deben destinarse a la implementación de los ajustes técnicos del SECOP y no a su mantenimiento; y (iv) relativamente indeterminada respecto de su cuantía dado que fija solo un límite máximo empleando la expresión “hasta el veinte por ciento”.

1. La Sala Plena concluye que, a pesar de que el propósito invocado por el legislador trasciende un ámbito exclusivamente local, el modo en que se encuentra diseñada la medida

implica un impacto desproporcionado en la autonomía territorial. A continuación fundamenta esta conclusión.

a. La desmaterialización de las estampillas y su incorporación al SECOP persigue objetivos que trascienden el ámbito exclusivamente local

1. El examen de los antecedentes legislativos evidencia que los propósitos perseguidos por el legislador con la desmaterialización de la estampilla encuentran apoyo constitucional. La exposición de motivos, cuyo contenido se conservó a lo largo del trámite en el Congreso, indicaba que el proyecto de ley tenía, entre sus finalidades “combatir la corrupción y fomentar la competitividad a través de racionalizar los trámites; fijar los criterios y lineamientos que deben tener estos; obligar a que los trámites sean en línea y que las estampillas sean electrónicas; ordenar la gratuidad en los registros y certificados públicos; (...); ordenar la implementación de la interoperabilidad y la carpeta ciudadana”. Según advertía, tales objetivos debían materializarse en los diferentes niveles de la rama ejecutiva⁷⁴. Refirió el Gobierno Nacional, en la intervención presentada ante la Corte, que “el nuevo sistema de Estampilla Electrónica contará con todas las funcionalidades relacionadas, de una parte, para conectarse a otras plataformas tecnológicas que se encargarían del proceso de pago y recaudo, y de otra parte, para implementar firma digital, mensajería, reportes, auditoría y en general la automatización de reglas de negocio y cálculos matemáticos a que haya lugar”⁷⁵.

1. Las razones que justifican prima facie la adopción de la medida analizada trascienden el ámbito exclusivamente local y regional. Existen cuatro argumentos que apoyan esta afirmación. Primero. Las reglas previstas para las estampillas se conectan con los principios a los que se sujeta la actuación administrativa de todo el Estado. En efecto, el artículo 209 de la Constitución prevé que entre ellos se encuentran la celeridad, la eficacia, la economía y la publicidad⁷⁶ a cuya realización apuntan los ajustes tecnológicos previstos en el artículo 13, parcialmente acusado. Segundo. La disposición examinada se integra a una cadena de

regulaciones adoptadas por el Congreso y el Gobierno Nacional dirigida a la simplificación de los diferentes trámites administrativos que se adelantan ante las autoridades (Ley 962 de 2005 y Decreto 019 de 2012). Tercero. La medida se encamina a realizar el propósito constitucional, también establecido en el artículo 209 de la Carta, según el cual todas las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. Cuarto. Al ajuste de las funcionalidades del SECOP, subyace un interés que excede el local dado que dicho sistema es objeto de una regulación específica en el estatuto de contratación administrativa (art. 3 de la ley 1150 de 2007) en el que se prevé su desarrollo a fin de implementar adecuadamente la contratación electrónica.

1. La Corte encuentra que la automatización y desmaterialización de las estampillas se integran a un conjunto de medidas que no solo encuentran lugar en la Constitución como un instrumento para materializar los principios a los que se sujeta la función administrativa, sino que trascienden el plano exclusivamente local. En consecuencia, puede concluirse que la medida se apoya en una de las razones que habilitan al legislador, al menos prima facie, para intervenir en la administración y destinación de recursos endógenos. Sin embargo, ello no es suficiente.

a. El mandato general e indiferenciado que impone a las entidades territoriales disponer hasta el veinte por ciento (20%) de lo recaudado por estampillas carece de una justificación suficiente

1. La jurisprudencia ha insistido que la restricción a la autonomía de las entidades territoriales, aun en aquellos eventos en los que se invoca alguna de las razones que habilitan la intervención en sus facultades, debe encontrarse justificada. Con el objeto de establecer si ello ocurre, ha señalado este tribunal que es procedente acudir a un examen que valore la finalidad de la medida, así como su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

1. Ese tipo de escrutinio se justifica plenamente por al menos dos razones. De una parte, como ha quedado señalado, se trata de una medida que afecta la gestión de recursos endógenos de las entidades territoriales, ámbito en el cual la autonomía reconocida en los artículos 1 y 287 se torna especialmente resistente. Segundo, los recursos que se obtienen de las estampillas se orientan a la realización de importantes fines sociales del Estado y, en una proporción significativa, se destinan al desarrollo de programas respecto de los cuales los departamentos (arts. 298, 300 y 305) y los municipios (arts. 311, 313 y 315) tienen una especial responsabilidad. La regla que ahora se juzga resulta entonces muy problemática dado que afecta no solo la competencia de las entidades territoriales de administrar sus recursos, sino que, adicionalmente, tiene una réplica directa en el cumplimiento de deberes sociales del Estado a cargo de ellas.

Procede entonces la Corte a realizar este examen.

1. La medida persigue un objetivo constitucionalmente imperioso. Prescindir de trámites administrativos innecesarios, optimizar los diferentes procedimientos estatales y contar con sistemas uniformes de registro de información, constituyen acciones con inequívoco apoyo constitucional. En efecto, simplificar la gestión de la administración pública y fortalecer los sistemas tecnológicos de modo que los ciudadanos y las autoridades puedan controlar las formas de gestión administrativa, son finalidades que encuentran apoyo directo en el artículo 209 de la Constitución, conforme al cual la función administrativa debe sujetarse, entre otros, a los principios de eficacia, economía, celeridad y publicidad.

1. Los propósitos concretos que se anudan a la medida examinada se articulan con objetivos constitucionalmente imperiosos. El desarrollo de los diferentes procedimientos administrativos, apoyándose para ello en los medios ofrecidos por la tecnología, materializa los principios que rigen la función pública. Dichos principios, constituyen un desarrollo directo de la idea conforme a la cual en la Constitución Política de 1991 el Estado se encuentra al servicio de los ciudadanos y, en esa medida, los servidores públicos tienen la obligación constante de actuar en tal dirección. Hacer posible la automatización de todas las actividades públicas, permitiendo a los ciudadanos y a las autoridades mayor acceso y conocimiento de

las mismas, no solo contribuye a optimizar los controles ciudadanos e inter-orgánicos según lo exige la cláusula de Estado Social (art. 1) sino que también permite que las gestiones de los ciudadanos se realicen de manera rápida y eficiente según lo impone la obligación de asegurar el cumplimiento de los diferentes deberes del Estado (arts. 2 y 6). Así las cosas, puede concluirse que la consecución de los objetivos que se anudan a la disposición no es indiferente para la Carta. Por el contrario, su realización esta constitucionalmente ordenada.

1. Disponer que para la realización de ajustes al SECOP o a la plataforma que corresponda a fin de implementar la desmaterialización de las estampillas, deban concurrir las entidades territoriales aportando una porción de recursos endógenos, contribuye efectivamente a alcanzar ese propósito y, por esa vía a concretar los objetivos constitucionales que apoyan esos ajustes. Es entonces claro que, al margen de lo que se indica a continuación, prever el esfuerzo financiero a cargo de las entidades territoriales favorece la realización de los ajustes tecnológicos requeridos.

1. No obstante, la Sala Plena ha constatado que no existen pruebas que acrediten la necesidad de la carga financiera impuesta, al menos en el modo en que ella fue configurada. La evidencia incorporada en el curso del proceso fundamenta esta conclusión.

1. La Corte requirió al Gobierno Nacional a fin de que precisara el presupuesto establecido para el cumplimiento de lo previsto en el párrafo primero del artículo 13, así como la forma de financiación y el monto de recursos que aportaría la Nación. De su respuesta se desprenden los siguientes hechos y conclusiones⁷⁷.

a. A fin de establecer el costo y el tiempo estimado requerido en la construcción del componente de software para la implementación de la Estampilla Electrónica, la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- suscribió un contrato

interadministrativo con la Agencia Nacional Digital.

a. En ejecución de dicho convenio se estableció que el valor inicial ascendería a cuatro mil ciento ochenta y dos millones de pesos (\$4.182.000.000), advirtiéndose que esa cifra podría variar durante la primera fase de diseño del proyecto.

a. La Agencia Nacional de Contratación Pública tiene apropiado en su presupuesto de inversión para la presente vigencia fiscal, un total de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) financiado con recursos de la Nación.

a. Una vez se encuentre lista la plataforma, en cada una de las vigencias se requiere un presupuesto para su operación y funcionamiento, que asciende a la suma de tres mil seiscientos millones de pesos (\$3.600.000.000) anuales para poder cubrir los gastos de infraestructura requerida, mantenimiento correctivo y evolutivo para la plataforma, así como un servicio de soporte funcional que permitirá realizar el proceso de despliegue de la herramienta, capacitación y acompañamiento a usuarios.

a. Colombia Compra Eficiente cuenta, para esta vigencia, con la mitad de la inversión requerida para la etapa de desarrollo de la plataforma, y dentro de su presupuesto para la vigencia 2022 solicitó el otro 50%, así como el valor de seis meses de operación.

1. En adición a lo anterior y al ser consultado el Gobierno sobre la cuantía de los recursos que espera recaudar o que ya se han recaudado según lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 2052 de 2020, señaló que según la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, teniendo en cuenta que el recaudo agregado de estampillas (esto es, incluyendo departamentos y municipios) para 2019 fue de aproximadamente dos billones

ochocientos dos mil novecientos ochenta y cuatro millones de pesos (\$2.802.984.000.000), y considerando que el artículo 13 de la Ley 2052 de 2020 establece que se transferirá a la Nación, por una sola vez, hasta el 20% del recaudo anual de las estampillas, dicha transferencia oscilaría entre veintiocho mil veintinueve millones ochocientos cuarenta mil pesos (\$28.029.840.000), equivalentes al 1% del recaudo, y quinientos sesenta mil quinientos noventa y seis millones ochocientos mil pesos (\$560.596.800.000), correspondientes al 20% del recaudo⁷⁸.

1. Lo expuesto evidencia que el legislador eligió una medida innecesaria para alcanzar el objetivo perseguido por la disposición acusada. En efecto, (i) si los recursos que deben aportar las entidades territoriales tienen por objeto organizar dentro del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) -o la plataforma que haga sus veces- las funcionalidades tecnológicas para hacer posible la desmaterialización de las estampillas y (ii) si el Gobierno ha informado que dispone ya de tales recursos -como aporte de la Nación-, el extraordinario esfuerzo financiero de las entidades territoriales no resultaba imprescindible para financiar la implementación de las funcionalidades tecnológicas que se requerían.

1. Bajo esa perspectiva, una circunstancia adicional evidencia la ausencia de necesidad de la medida. Según se refirió anteriormente, el Gobierno Nacional indicó que de efectuarse el recaudo anual de las estampillas, dicha transferencia oscilaría entre veintiocho mil veintinueve millones ochocientos cuarenta mil pesos (\$28.029.840.000), equivalentes al 1% del recaudo, y quinientos sesenta mil quinientos noventa y seis millones ochocientos mil pesos (\$560.596.800.000), correspondientes al 20% del recaudo. Los costos previstos para el desarrollo tecnológico fueron calculados por el Gobierno Nacional en menos de cinco mil millones, ya financiados con recursos de la Nación. En ese contexto, no consigue la Corte identificar el fundamento presupuestal de la medida legislativa cuando los recursos que se esperan obtener exceden, en mucho, el presupuesto para llevar a efecto los ajustes según la información suministrada por el Gobierno. No se aportaron razones para demostrar que la disposición examinada, que interfería gravemente en la autonomía financiera de las

entidades territoriales, resultara imprescindible para implementar el proceso de desmaterialización y automatización de las estampillas.

1. Otra objeción podría plantearse en contra de las consideraciones anteriores. En efecto, sería posible sugerir que la valoración de la necesidad de la medida no puede emprenderse a partir de circunstancias que tienen lugar con posterioridad a su aprobación. La Corte encuentra, sin embargo, que tal réplica no afecta la conclusión acerca de la no superación del juicio de necesidad. De una parte, la consideración de la autonomía territorial como un mandato que debe ser optimizado no puede impedir que la Corte, a efectos de establecer su posible violación, valore pruebas posteriores que muestren que la regulación impugnada genera restricciones evidentemente innecesarias para la vigencia de las normas constitucionales. A su vez, de otra parte, la Corte ha constatado que el proceso de formación del proyecto de ley evidencia la ausencia total de valoración de otros medios diferentes a la imposición de una carga presupuestal tan significativa para las entidades territoriales.

1. Durante el tránsito de la ley en el Congreso se plantearon, respecto de la implementación del sistema que haría posible la desmaterialización de las estampillas, varias opciones. La primera, incluida en el proyecto de ley puesto a consideración del Congreso y que fue aprobada en la Comisión y la Plenaria de la Cámara de Representantes indicaba que “[l]os Distritos, Departamentos y Municipios para cumplir con esta obligación, pueden usar, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas” (Gacetas 1099 de 2018, 168 y 546 de 2019). Luego de que en primer debate en el Senado de la República se aprobara ese mismo texto, la ponencia para segundo debate en la Plenaria de esa corporación propuso aprobar un párrafo conforme al cual “[p]ara dar cumplimiento a este mandato la Federación Nacional de Departamentos y La Federación Colombiana de Municipios deberán ofrecer una plataforma de contrato inteligente que contemple todas las transacciones relacionadas con la formalización y cumplimiento de la relación contractual” previendo, seguidamente -tal y como había sido aprobado en los debates anteriores- que “[l]os Distritos, Departamentos y Municipios para cumplir con esta obligación, podrán usar, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas”

(Gaceta 195 de 2020). Sin embargo, en el curso del debate en dicha Plenaria, se propuso modificar el texto resultando aprobado el que ahora se encuentra bajo examen (Gacetas 344 y 894 de 2020).

1. Existe un hecho particular del que ha tomado nota la Corte. En el curso del debate en la Plenaria en el que se aprobó por parte del Senado de la República el texto que ahora se juzga, el ponente sugirió modificar la redacción del artículo que se encontraba en la ponencia. La modificación que ahora proponía, indicó, había sido el resultado de una valoración conjunta con el Gobierno. Según se desprende del Acta No. 51 de fecha 9 de junio de 2020 publicada en la Gaceta del Congreso No. 894 de 2020, cuando el ponente pretendía referir el sentido de la modificación se produjo una interferencia⁷⁹. Ello implicó que, salvo la explicación sobre la variación que se introdujo en el primer inciso del párrafo primero⁸⁰, las modificaciones que conducían a la incorporación de la disposición ahora demandada no fueron puestas de presente⁸¹. En efecto no se explicó detenidamente (i) que la implementación tecnológica no se haría ahora por la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios. Tampoco se precisó (ii) que la regulación que había sido aprobada en el curso del trámite legislativo según la cual las entidades territoriales para cumplir con esta obligación, podrían usar, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas, sería remplazada entonces por un texto que disponía que tales entidades transferirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por una sola vez, hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo anual de las estampillas. Aquello que en la redacción original era una permisión de uso de recursos para que las referidas federaciones realizaran los ajustes tecnológicos, se convertía ahora en un mandato de transferencia al Ministerio de Hacienda.

1. El impacto que dicha reorientación tendría no fue explicado en la sesión del Senado⁸². No existió deliberación alguna -probablemente porque nunca se explicó la nueva regla- sobre (i) el nivel de impacto de la medida en las entidades territoriales, (ii) la diferente capacidad presupuestal de las entidades territoriales y (iii) el hecho de que la medida centralizaba el ajuste tecnológico y le imponía un deber de transferencia de recursos a las entidades

territoriales en una cuantía incierta -hasta el veinte por ciento (20%)-. Este silencio, fruto del desconocimiento de la medida que se aprobaba en cuarto debate, apoya la conclusión sobre su carácter innecesario. Precisa la Corte que esta consideración no tiene por objeto afirmar la existencia de un vicio de procedimiento, asunto que no le fue planteado en esta oportunidad. De lo que se trata es de advertir que, sobre la existencia de medios alternativos al finalmente elegido y que restringieran en menor grado la autonomía territorial, no hubo consideración alguna en el Congreso de la República.

1. La Corte encuentra, en síntesis, que la medida es innecesaria. Primero, según el informe del Gobierno aportado en el curso del proceso los recursos que debían transferir las entidades territoriales para alcanzar los objetivos previstos en la disposición, no se requerían para implementar las funcionalidades tecnológicas, dado que la Nación contaba con ellos. Y, en todo caso, el porcentaje del recaudo de estampillas cuyo aporte se preveía excedía, en mucho, el valor que según las entidades gubernamentales se requería para la realización de los ajustes. Segundo. No existió un mínimo de deliberación sobre este particular que pudiera evidenciar el carácter de la medida a tal punto que, visto lo que ocurrió, parece que la plenaria del Senado no hubiera conocido la propuesta finalmente acogida.

1. Podría cuestionarse esta última conclusión advirtiendo que la regulación adoptada, que incluía la obligación de transferir hasta un veinte por ciento (20%) del recaudo de estampillas, correspondía a un pronóstico del Congreso -comprendido por el margen de acción del que dispone- acerca de las necesidades presupuestales que podrían surgir. Sin embargo, si se examina en detalle la regulación y la cuantía de los recursos que fruto de esa disposición podrían obtenerse, se concluye que más que un pronóstico razonable se trató de una improvisación inaceptable. Dejaba a las entidades territoriales, sin tener en cuenta su capacidad económica y la incidencia de los recursos de las estampillas en el cumplimiento de sus propias competencias, frente a la incertidumbre acerca del alcance definitivo de su obligación. Sobre esto último volverá la Corte más adelante.

1. El juicio de necesidad adelantado permite constatar la inconstitucionalidad de la disposición. Sin embargo, el examen de proporcionalidad en sentido estricto permite identificar razones adicionales que justifican esa determinación. En efecto, la interferencia en el grado de autonomía de las entidades territoriales no se encuentra compensada por la importancia de los objetivos que se anudan a la realización de los ajustes del SECOP para la desmaterialización y automatización de las estampillas. En apoyo de esta afirmación militan las siguientes consideraciones.

1. El grado de afectación del derecho de las entidades territoriales a la administración de sus recursos resulta especialmente grave. Varias razones así lo demuestran.

1. Según se ha indicado, la medida interfiere en la gestión y administración de recursos endógenos destinados, en un porcentaje significativo, al cumplimiento de tareas que tienen una importancia capital en las competencias que le fueron asignadas a las entidades territoriales. En efecto, los recursos que se obtienen de las estampillas se encuentran destinados al cumplimiento de los fines sociales del Estado relacionados con la salud, la educación, el desarrollo regional y la protección de grupos en situación de debilidad manifiesta (Anexo No. 1). Bajo esa perspectiva la medida legislativa puede conducir a que las entidades territoriales se vean obligadas a afectar los programas correspondientes.

No se trata de una cuestión menor. El reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales y la asignación de sus competencias se funda en la premisa de que es allí, en los departamentos y en los municipios, donde pueden identificarse las prioridades de la población y, en el marco de lo establecido por la ley, adoptar decisiones relativas a la gestión de los recursos públicos. Las entidades territoriales deben priorizar la satisfacción de las necesidades locales más urgentes dado la especial cercanía con sus ciudadanos. Por ello una interferencia significativa en recursos propios destinados a ese propósito afecta el cumplimiento actual de sus responsabilidades.

1. El impacto de la medida se acentúa debido a que establece un tratamiento uniforme para todas las entidades territoriales, sin consideración alguna de su propia capacidad financiera. En efecto, el párrafo impugnado comporta una injerencia significativa para aquellas que además de no contar con fuentes de ingreso suficientes para la satisfacción de las necesidades de su población, obtienen de las estampillas una porción de recursos proporcionalmente mayor. Dicho de otro modo, si bien el porcentaje aplicable es en principio equivalente para todas las entidades territoriales, el impacto concreto de su aplicación es desigual, no solo por aquello que representa el recaudo de estampillas para cada una, sino también porque un porcentaje uniforme deja de lado su capacidad real. La Corte ha considerado que las decisiones del legislador que adoptan un “método de tabula rasa” desconocen la autonomía dado que “no consulta realidades de cada ente territorial y limita indebidamente a las autoridades territoriales la posibilidad de orientar tales recursos”⁸³.

1. Según el anexo No. 1 pueden identificarse cuatro grupos de estampillas. Las previstas para entidades territoriales específicas clasificadas en diversas categorías (por ejemplo, la estampilla “Pro-Salud Departamental en el Departamento del Valle del Cauca” que corresponde a la categoría “especial” y la estampilla “Pro-Salud Guainía” que se encuentra en la categoría 4). Las establecidas para un grupo específico de entidades territoriales clasificadas en la misma categoría (por ejemplo, estampilla “Prodesarrollo de la Universidad del Departamento de la Amazonia” que comprende a los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, todos ellos ubicados en la categoría 4). Las autorizadas para un grupo específico de entidades territoriales clasificadas en diferentes categorías (por ejemplo estampilla “Pro Universidad del Pacífico en memoria de Ómar Barona Murillo” que comprende a los departamentos del Cauca 3, Chocó 4, Nariño 1 y Valle del Cauca -Especial-. Finalmente, las que se autorizan para ser adoptadas por las entidades territoriales sin consideración a su categoría (por ejemplo, estampilla “Pro Desarrollo Departamental”).

1. Inadvertir esas diferencias implica no solo “cerrar los ojos” frente a la realidad de las regiones del país sino también dejar de lado el principio de subsidiariedad (art. 288 de la

Constitución y 27 de la Ley 1454 de 2011) en virtud del cual “[l]a Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias, a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social, dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias”.

1. Precisamente en esa dirección, la Federación Colombiana de Municipios indicó, en su intervención ante la Corte, “que el recaudo de estampillas, es un tributo primordial para las administraciones locales”⁸⁴. A su vez, refiriéndose al recaudo que por tal concepto tuvo lugar en el año 2020, señaló que “[p]ara muchos municipios, sobre todo para los de categoría 6, representa en promedio el 23% de sus ingresos tributarios anuales, habiendo casos como el del municipio de Puerto Nariño en Amazonas, donde este ingreso, representa el 68 % de sus ingresos tributarios totales, alrededor 1,596,454,369 de los cuales, por causa de esta ley, tendría que girar alrededor de 319,290,874 de pesos al Ministerio de Hacienda, lo que representa en, muchos casos, recortes en diferentes programas sociales, afectando de esta manera a los más vulnerables”⁸⁵. Indicó que “son los municipios más pobres los que terminarán aportando la mayoría de los recursos (42%) (...)” y señaló que “[s]i bien los municipios de categorías especiales aportan un porcentaje importante en estos recursos (29%), para ellos, el impacto, en relación con el aporte de este impuesto sobre los ingresos tributarios totales, es apenas del 3.4 % en comparación con un 23% de los municipios de categoría 6”⁸⁶. En su intervención, la Federación Nacional de Departamentos destacó “[q]ue en 15 de los 32 departamentos el recaudo de estampillas representa más del 3,4 % de sus ingresos totales” al tiempo que “[e]n 19 de los 32 departamentos el recaudo de estampillas pesa más del 4.5% de sus ingresos corrientes y en 20 de los 32 departamentos el recaudo de estampillas pesa más del 14% de sus ingresos tributarios”⁸⁷.

1. Es posible, además, afirmar lo siguiente. Si la Ley ocupa un lugar privilegiado en la articulación del principio unitario y la autonomía, es imperativo que ella, asegurando en todo caso el ámbito de decisión de las entidades territoriales, configure de manera precisa las interferencias. Si se examina con detalle el párrafo acusado surgen de inmediato las

siguientes preguntas: ¿Cuál es el alcance de la expresión “hasta el veinte por ciento”? ¿Es posible establecer distinciones entre las diferentes entidades territoriales? Y, de ser ese el caso, ¿cuáles son los criterios para ello? El Congreso tiene la responsabilidad de preservar también la autonomía fijando las condiciones bajo las cuales el Gobierno habrá de implementar la interferencia. No puede dejar en sus manos la definición de aspectos esenciales. Tal circunstancia apoya entonces la conclusión referente a la especial gravedad del impacto en la autonomía.

1. En suma, calificar como grave la interferencia legislativa en el derecho previsto en el artículo 287.3 de la Constitución obedece a cinco razones: (i) la interferencia legislativa afecta una porción significativa de recursos endógenos; (ii) tales recursos se destinan al cumplimiento de finalidades sociales del Estado en el ámbito territorial; (iii) la regulación prescindió de cualquier valoración acerca de la proporción que el recaudo por las estampillas ocupa en cada presupuesto territorial; (iv) el legislador no tuvo en cuenta el impacto de establecer un porcentaje uniforme atendiendo las circunstancias concretas de las entidades territoriales; y (v) la regulación afecta la autonomía dado que deja abiertas cuestiones esenciales para su implementación por parte del Gobierno Nacional.

1. A pesar de que los objetivos de la medida, considerados en abstracto, pueden ser constitucionalmente significativos, los supuestos presupuestales contenidos en el informe del Gobierno muestran que la relevancia fáctica que tiene dicha medida para alcanzarlos es altamente incierta. En efecto, el Gobierno manifestó contar con los recursos para el desarrollo de las funcionalidades tecnológicas y no existe fundamento alguno que pueda justificar una exacción en la extraordinaria cuantía prevista por la disposición. Bajo esa perspectiva, el peso concreto de los principios que podrían llegar a justificar la decisión del Congreso es, sin duda, menor al de la autonomía territorial en este caso y, en consecuencia, resulta desproporcionada.

1. Es claro entonces que la disposición acusada carece de justificación. La conclusión a la que

arriba la Corte no implica, en modo alguno, que al emprender políticas públicas que tengan efectos concretos y simultáneos en la Nación, en los departamentos y en los municipios, no puedan coordinarse esfuerzos fiscales de los diferentes niveles territoriales a efectos de impulsar una medida. Ello se apoya en los principios previstos en el artículo 288 de la Constitución, en particular los de coordinación y concurrencia, según fueron definidos en el artículo 27 de la Ley 1454 de 2011. Es posible, como expresión de la colaboración armónica de los diferentes niveles de gestión territorial, que la ley establezca la participación de tales entidades en la financiación de medidas de las cuales se benefician claramente. Precisa además la Corte, que la creación de una plataforma que permita articular la emisión, pago, adhesión y anulación de estampillas territoriales, de manera que al ciudadano le sea más fácil cumplir las obligaciones tributarias, constituye una iniciativa que resulta constitucionalmente posible según ello fue indicado anteriormente.

1. Sin embargo, esas medidas no pueden tener lugar (i) a partir de una planeación presupuestal incierta, (ii) sin reglas precisas acerca del esfuerzo real de cada entidad territorial y (iii) omitiendo toda valoración sobre el impacto diferenciado de la medida en su gestión. No es ese el modo en que deben edificarse las relaciones fiscales intergubernamentales. Bajo esta perspectiva, la Corte encuentra que la salvaguarda de la autonomía territorial no solo depende de la interdicción de interferencias excesivas. También exige que las intervenciones legislativas tomen en consideración los diversos impactos que pueden tener en atención a las significativas diferencias locales.

1. La Sala Plena encuentra necesario precisar lo siguiente. No existe discusión alguna acerca de que las entidades territoriales carecen de soberanía tributaria. El centro de impulsión de la actividad tributaria se encuentra en el Congreso de la República y, una vez activado, habilita a las corporaciones territoriales para complementar dicha labor. Si bien el legislador dispone de la competencia para regular aspectos relativos a la destinación del tributo, en este caso de las estampillas, ello no implica que cuente con una competencia ilimitada para hacerlo. Ni en el momento de su creación ni posteriormente, puede adoptar medidas que impliquen una injustificada intervención en la autonomía territorial. Las autoridades nacionales, en virtud de los principios de concurrencia y coordinación, tienen el deber de adoptar las medidas para promover y ampliar la autonomía. Por ello, el legislador no se

encuentra habilitado para actuar de manera inopinada o improvisada, cambiando la destinación de recursos que por su naturaleza pertenecen a las entidades territoriales. Solo cuando este en la capacidad de presentar una muy poderosa argumentación podrá adoptar esas medidas. Y ello no ocurrió en este caso⁸⁸.

1. La Corte dispondrá entonces declarar la inexequibilidad de las expresiones acusadas. Sin embargo, dado que la cláusula exceptiva de la misma disposición relativa al pasivo pensional solo tiene sentido en cuanto hace parte del resto del inciso, conformando una unidad lógico-jurídica inescindible⁸⁹, la Corte integrará la unidad normativa y, en esa medida, su decisión comprenderá la totalidad del inciso segundo del párrafo 2 del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE el inciso segundo del párrafo 2 del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ANEXO No. 1

Estampilla

Ley

Hecho gravable

Categoría de la entidad beneficiada90

Sector educación

Estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas – 50 años

648 de 2001

El artículo 4º de la ley autoriza al Concejo Distrital de Bogotá para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Ciudadela Universitaria del Atlántico.

Ley 77 de 1981

El artículo 4º de la ley autoriza a la Asamblea del Atlántico para determinar los elementos del tributo

1

Estampilla de la Universidad de Sucre Tercer Milenio.

Ley 656 de 2001

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Sucre para determinar los elementos del tributo

3

Estampilla Pro Desarrollo de la Unidad Central del Valle del Cauca – UCEVA

Ley 1510 de 2012

El artículo 5º de la ley autoriza a la Asamblea del Valle del Cauca para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Universidad del Quindío

Ley 538 de 1999

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Quindío para determinar los elementos del tributo

3

Estampilla Pro creación de la seccional de la Universidad de Cartagena en el Carmen de Bolívar.

Ley 19 de 1988

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Bolívar para determinar los elementos del tributo

1

Estampilla Pro Desarrollo Académico y

Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba.

Ley 382 de 1997,

modificada por la Ley 1974 de 2019

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Córdoba para determinar los elementos del tributo

2

Estampilla Pro Desarrollo Académico, Científico y Técnico de la Universidad Pública del Norte de Santander

Ley 1162 de 2007

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Norte de Santander para determinar los elementos del tributo

2

Estampilla Pro Desarrollo Científico y Tecnológico del Instituto Tecnológico de Soledad, Atlántico.

Ley 662 de 2001

El artículo 4º de la ley autoriza a la Asamblea del Atlántico para determinar los elementos del tributo

1

Estampilla Pro Desarrollo de la Institución Universitaria de Envigado (IUE)

Ley 1614 de 2013

El artículo 5º de la ley autoriza a la Asamblea de Antioquia para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Desarrollo de la Universidad de Cundinamarca, UDEC

El artículo 4º de la ley autoriza a la Asamblea de Cundinamarca para determinar los elementos del tributo

0

Estampilla Pro Desarrollo de la Universidad de Nariño.

Ley 542 de 1999

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Nariño para determinar los elementos del tributo

1

Estampilla Pro Desarrollo de la Universidad del Departamento de la Amazonia.

Ley 1301 de 2009

El artículo 5º de la ley autoriza a la Asambleas de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés para determinar los elementos del tributo

Caquetá: 4; Putumayo: 4; Amazonas: 4; Guainía: 4; Guaviare: 4; Vaupés: 4.

Estampilla Pro Desarrollo de la Universidad Surcolombiana en el Departamento del Huila.

Ley 367 de 1997,

modificada por la Ley 1814 de 2016

El artículo 5º de la ley autoriza a la Asamblea de Huila para determinar los elementos del tributo

2

Estampilla Pro Desarrollo Instituto Tecnológico Del Putumayo (ITP)

Ley 1725 de 2014

El artículo 5º de la ley autoriza a la Asamblea de Putumayo para determinar los elementos del tributo

4

Estampilla Universidad de Cartagena siempre a la Altura de los Tiempos.

Ley 1495 de 2011,

que modificó la Ley 334 de 1996

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Bolívar para determinar los elementos del tributo, con la excepción del hecho generador

1

Estampilla Pro Universidad de la Guajira.

Ley 1877 de 2018 que extendió la vigencia de la Ley 1423 de 2010, que a su vez modificó la Ley 71 de 1986

El artículo 5º de la ley autoriza a la Asamblea de la Guajira para determinar los elementos del tributo

4

Estampilla Pro Universidad Tecnológica del Chocó “Diego Luis Córdoba”.

Ley 682 de 2001

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Chocó para determinar los elementos del tributo, con la excepción del hecho generador

4

Estampilla Pro Universidad del Pacífico en memoria de Ómar Barona Murillo

Ley 1685 de 2013

El artículo 4º de la ley autoriza a las Asambleas de los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca para determinar los elementos del tributo

Cauca: 3; Chocó: 4; Nariño: 1; Valle: Especial.

Estampilla Pro Universidad del Tolima.

Ley 664 de 2001 que modificó la Ley 66 de 1982

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Tolima para determinar los elementos del tributo, con excepción del hecho generador

1

Estampilla Pro Universidad del Valle.

Ley 206 de 1995 que

modificó la Ley 26 de 1990

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Valle del Cauca para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Universidad Industrial de Santander.

Ley 1216 de 2008,

que modificó la Ley 85 de 1993

El artículo 5º de la ley autoriza a la Asamblea de Santander para determinar los elementos del tributo

Estampilla Pro Universidad Popular del Cesar.

Ley 7 de 1984

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Cesar para determinar los elementos del tributo

3

Estampilla Pro Universidad Tecnológica de Pereira.

Ley 1869 de 2017,

que prorrogó y modificó la Ley 426

de 1998

El artículo 8º de la ley autoriza a la Asamblea de Risaralda para determinar los elementos del tributo

2

Estampilla Pro Desarrollo del Instituto Tolimense de Formación Técnica Profesional (ITFIP)

Ley 1452 de 2011

El artículo 4º de la ley autoriza a la Asamblea de Tolima para determinar los elementos del tributo, con excepción del hecho generador

1

Estampilla Refundación de la Universidad del Magdalena de Cara al Nuevo Milenio.

Ley 654 de 2001,

modificada por la Ley 1992 de 2019.

El artículo 2º de la ley autoriza a la Asamblea de Magdalena para determinar los elementos del tributo

2

Estampilla Universidad de Antioquia de Cara al Tercer Siglo de Labor.

Ley 122 de 1994.

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Antioquia para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Universidad de Caldas y Universidad Nacional sede Manizales, hacia el Tercer Milenio.

Ley 1869 de 2017,

que prorrogó y modificó la Ley 426

de 1998.

2

Estampilla Universidad del Cauca 180 Años

Ley 1177 de 2007

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Cauca para determinar los elementos del tributo

3

Estampilla Pro Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)

Ley 699 de 2001.

El artículo 2º de la ley autoriza a la Asamblea de Boyacá para determinar los elementos del tributo

1

Estampilla Pro Universidad Nacional – Sede La Paz

Ley 1983 de 2019

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Cesar para determinar los elementos del tributo

3

Estampilla “Universidad de los Llanos”

Ley 2076 de 2021

El artículo 5º de la ley autoriza a la Asamblea del Meta para determinar los elementos del tributo

1

Sector salud (13)

Estampillas Pro Hospital San Juan De Dios y Pro- Hospital Gilberto Mejía Mejía De Santiago De Arma Rionegro En El Departamento De Antioquia

Ley 634 de 2000

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Antioquia para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Salud Cauca

Ley 1277 de 2009

El artículo 4º de la ley autoriza a la Asamblea del Cauca para determinar los elementos del tributo

3

Estampilla Pro Salud Guainía

Ley 1492 de 2011

El artículo 4º de la ley autoriza a la Asamblea del Guainía para determinar los elementos del tributo

4

Estampilla Pro Salud Vaupés

Ley 1218 de 2008

El artículo 4º de la ley autoriza a la Asamblea de Vaupés para determinar los elementos del tributo

4

Estampilla Pro Salud Departamental en el Departamento del Valle del Cauca.

Ley 669 de 2001

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Valle del Cauca para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Hospital de Caldas.

Ley 348 de 1997

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Caldas para determinar los elementos del tributo

2

Estampilla Pro Hospital Departamental Universitario del Quindío, San Juan de Dios.

Ley 440 de 1998

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Quindío para determinar los elementos del tributo

3

Ley 663 de 2001

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Atlántico para determinar los elementos del tributo

1

Estampilla Pro Hospitales del Departamento del Guaviare

Ley 709 de 2001

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Guaviare para determinar los elementos del tributo

4

Estampilla Pro Hospitales Públicos del Departamento de Antioquia.

Ley 655 de 2001

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Antioquia para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Hospitales Universitarios.

Ley 645 de 2001

El artículo 3º de la ley autoriza a las “Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos” para determinar los elementos del tributo

No se refiere a una entidad territorial particular y comprende a todos los departamentos

Estampilla Pro Hospitales Públicos de departamento de Antioquia

Ley 2028 de 2020

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Antioquia para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Hospitales públicos del distrito de Buenaventura

Ley 2077 de 2021

El artículo 1º de la ley autoriza al Concejo de Buenaventura para imponer el tributo

2

Sector desarrollo regional (7)

Estampilla de Fomento Turístico.

Ley 561 de 2000

El artículo 2º de la ley autoriza a la Asamblea del Meta para determinar los elementos del tributo

1

Estampilla Homenaje a Carlos E. Restrepo.

Ley 10 de 1984

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Antioquia para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Desarrollo Urbano.

Ley 79 de 1981

El artículo 3º de la ley autoriza al Concejo de Cali para determinar los elementos del tributo

Especial

Estampilla Pro Desarrollo Departamental

Decreto 1222 de

1986

El artículo 173 de la norma autoriza a todas las asambleas para determinar los elementos del tributo

No se refiere a una entidad territorial particular y comprende a todos los departamentos

Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo.

Ley 1813 de 2016,

El párrafo 1º del artículo 49 de la norma autoriza a todas las asambleas para determinar los elementos del tributo

No se refiere a una entidad territorial particular y comprende a todos los departamentos

Estampilla Pro Palacio de la Gobernación y Centro Administrativo Municipal de Popayán.

Ley 30 de 1984

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea del Cauca para determinar los elementos del tributo

3

Estampilla Sogamoso 2000.

Ley 665 de 2001

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Boyacá para determinar los elementos del tributo

Otros propósitos (3)

Estampillas, tasas o sobretasas para financiar el Fondo

Departamental de Bomberos

Ley 1575 de 2012

El literal b del artículo 37 de la ley autoriza a las asambleas a “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”.

No se refiere a una entidad territorial particular y comprende a todos los departamentos

Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor.

Ley 1850 de 2017 que modificó la Ley 1276 de 2006, que a su vez modificó la Ley 687 de 2001

El artículo 3º de la ley autoriza a todas las asambleas para determinar los elementos del tributo

No se refiere a una entidad territorial particular y comprende a todos los departamentos

Estampilla Pro Empleo.

Ley 60 de 1986

El artículo 3º de la ley autoriza a la Asamblea de Antioquia para determinar los elementos del tributo

Especial

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta (Aclaración de voto)

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo del párrafo 2 del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020, “por la cual se establecen disposiciones transversales a la rama ejecutiva del nivel nacional y territorial y a los particulares que cumplan funciones públicas y/o administrativas, en relación con la racionalización de trámites y se dictan otras disposiciones”.

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría, me permito aclarar mi voto frente al fallo de la referencia. Si bien compartí la decisión de declarar la inexecutable de la disposición demandada, considero importante advertir que la sentencia debe ser leída a la luz de la conclusión contenida en el fundamento jurídico 61 según la cual, “[N]o existe discusión alguna acerca de que las entidades territoriales carecen de soberanía tributaria”.

En efecto, a lo largo del texto hay afirmaciones que permitirían respaldar una autonomía absoluta de las entidades territoriales en contra de lo dispuesto en el artículo 287 superior y que no puedo compartir. Es el caso de las siguientes:

Fundamento jurídico 33: “La práctica interpretativa de este tribunal permite evidenciar un amplio acuerdo alrededor de tres ideas fundamentales: (i) la posibilidad real de administrar libremente los propios recursos según las necesidades locales, es una condición necesaria para la vigencia de la autonomía; (ii) la facultad de administrar y definir la destinación de los recursos constituye el objeto de protección del derecho establecido en el artículo 287.3 de la Constitución; y (iii) las competencias de administración y destinación de los recursos endógenos se encuentran cubiertas por una especial inmunidad que solo podrá derrotarse cuando exista una fundamentación objetiva y suficiente” (subrayado fuera de texto).

Fundamento jurídico 34: “El contenido normativo impugnado restringe la competencia que tienen las entidades territoriales de destinar los recursos que se obtienen de las estampillas para los fines previamente fijados” (subrayado fuera de texto).

Fundamento jurídico 39: “La jurisprudencia ha insistido que la restricción a la autonomía de las entidades territoriales, aun en aquellos eventos en los que se invoca alguna de las

razones que habilitan la intervención en sus facultades, debe encontrarse justificada” (subrayado fuera de texto).

Fundamento jurídico 49: “No se aportaron razones para demostrar que la disposición examinada, que interfería gravemente en la autonomía financiera de las entidades territoriales, resultara imprescindible para implementar el proceso de desmaterialización y automatización de las estampillas” (subrayado fuera de texto).

Este tipo de afirmaciones no pueden leerse en forma aislada del contenido del artículo 287 superior según el cual, la autonomía de la que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses se encuentra dentro de los límites señalados por la Constitución y la Ley.

Fecha ut supra,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

1 Sentencias C-089 de 2001 y C-358 de 2017.

2 Refiere que para los años 2018 y 2019 tuvo un valor de aproximadamente dos billones trescientos mil quinientos millones (\$2.300.500.000.000) y de dos billones ochocientos tres mil millones (\$2.803.000.000), respectivamente. A su vez, esquematiza un aproximado de los valores que para los años 2020 y 2021 se estarían solicitando a los entes territoriales.

3 Sentencias C.413 de 1996, C-081 de 2001, C-579 de 2001 y C-358 de 2017.

4 Sentencia C-216 de 1994.

5 Sentencia C-119 de 2020.

7 Sentencia C-797 de 2014.

8 Sentencia C-797 de 2014.

9 Sentencia C-291 de 2015, reiterada por la sentencia C-050 de 2020.

10 Sentencia C-248 de 2017.

11 Sentencia C-248 de 2017.

12 Frente a los informes recibidos se remitieron dos escritos. El primero, del 27 de octubre, fue presentado por Harold Eduardo Sua Montaña. En él indica que, si bien la Corte perdió competencia para expulsar del ordenamiento la disposición demandada, ello no ocurre para determinar su compatibilidad con la Constitución a efectos de que pueda o no ser reproducida por el Gobierno Nacional. El segundo, del 29 de octubre, se presentó por parte de la Secretaría Jurídica de la Alcaldía mayor de Bogotá. Señaló (i) que dentro de la vigencia de la disposición, no realizó giro de recursos hasta por un 20% del recaudo anual de las estampillas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y (ii) que al no girar recursos del presupuesto anual del Distrito Capital al Ministerio de Hacienda, no se produjo ningún efecto jurídico y presupuestal para el Distrito. Precisó además (iii) que la Ley 2155 de 2021, al derogar el parágrafo segundo del artículo 13, mantuvo incólume la adopción de la estampilla electrónica, y solo retiró del ordenamiento jurídico vigente la destinación específica del 20% sobre el recaudo de las estampillas, razón por la cual no generaría en el futuro ningún efecto jurídico o presupuestal que tenga incidencia sobre las finanzas del Distrito.

13 Estas hipótesis han sido descritas, por ejemplo, en las sentencias C-797 de 2014 y C-728 de 2015.

14 Sentencia C-797 de 2014.

15 Sentencia C-797 de 2014.

16 Sentencia C-992 de 2001.

17 Sentencia C-797 de 2014.

18 Sentencia C-797 de 2014.

19 Sentencia C-797 de 2014.

20 Sentencia C-797 de 2014.

21 Sentencia C-797 de 2014. A ese supuesto también se refirió, por ejemplo, la sentencia C-992 de 2001.

22 Sentencia C-797 de 2014.

23 Sentencia C-797 de 2014.

24 Sentencia C-797 de 2014.

25 Gaceta del Congreso 1099 de 2018. Pág. 8.

26 Gaceta del Congreso 1099 de 2018. Pág. 13.

27 Gaceta del Congreso 1099 de 2018. Pág. 13. Según la nota de pie de página No. 13 de la Gaceta, la interoperabilidad se define como “la habilidad de los sistemas de las tecnologías de la información y la comunicación, y de los procesos de negocio que estas apoyan, de intercambiar datos y permitir que se compartan la información y el conocimiento”.

28 Gaceta del Congreso 1099 de 2018. Pág. 15.

29 El artículo prevé cuatro grupos. (i) Categoría Especial: veinticuatro (24) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. (ii) Primera Categoría: treinta (30) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. (iii) Segunda y Tercera Categoría: treinta y seis (36) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley. (iv) Cuarta, Quinta y Sexta Categoría: Cuarenta y ocho (48) meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

,

30 Debe precisarse que la presente sentencia no se ocupa de analizar si puede el legislador establecer un especial modo de recaudo de los pagos por estampillas a través del SECOP. Si bien en la demanda y en algunas de las intervenciones este asunto fue planteado, la disposición demandada se contrae a regular lo correspondiente a la obligación de las entidades territoriales en su financiación. A ello se limitará el presente pronunciamiento.

31 La sentencia C-768 de 2010 indicó: “Para explicar esta afirmación conviene señalar que las estampillas han sido definidas por la jurisprudencia del Consejo de Estado (...) como tributos dentro de la especie de “tasas parafiscales”, en la medida en que participan de la

naturaleza de las contribuciones parafiscales, pues constituyen un gravamen cuyo pago obligatorio deben realizar los usuarios de algunas operaciones o actividades que se realizan frente a organismos de carácter público; son de carácter excepcional en cuanto al sujeto pasivo del tributo; los recursos se revierten en beneficio de un sector específico; y están destinados a sufragar gastos en que incurran las entidades que desarrollan o prestan un servicio público, como función propia del Estado. // La “tasa” si bien puede corresponder a la prestación directa de un servicio público, del cual es usuario el contribuyente que se beneficia efectivamente, también puede corresponder al beneficio potencial por la utilización de servicios de aprovechamiento común, como la educación, la salud, el deporte, la cultura, es decir, que el gravamen se revierte en beneficio social. Las primeras se definen como tasas administrativas en cuanto equivalen a la remuneración pagada por los servicios administrativos y, las segundas, como tasas parafiscales que son las percibidas en beneficio de organismos públicos o privados, pero no por la prestación de un servicio propiamente dicho, sino por contener un carácter social”.

32 La sentencia C-221 de 2019 al caracterizar la estampilla ‘Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia’ indicó que se trataba de un impuesto con destinación específica “pues se trata de una “imposición obligatoria y definitiva que no guarda relación directa e inmediata con la prestación de un bien o un servicio por parte del Estado al ciudadano” (...)”

33 Entre las excepciones puede considerarse la estampilla regulada por la Ley 1697 DE 2013. En ella se dispuso la creación y emisión de la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia. Se prevén allí los diferentes elementos del tributo y, como sujeto activo, se designa a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

34 En la sentencia C-132 de 2020, apoyándose en su jurisprudencia previa, la Corte se refirió a los diferentes criterios empleados para la clasificación nacional o territorial de los tributos. Sostuvo: “Para definir el carácter nacional o territorial de un tributo este Tribunal ha identificado tres criterios: formal, orgánico y territorial. El primero exige “identificar si la ley que establece o autoriza el tributo, señala con claridad cuál es la entidad titular del mismo” (...); el segundo indica que “el dato fundamental para definir la titularidad de un tributo reside en la identificación del órgano encargado de imponer la respectiva obligación

tributaria" (...) de modo tal que "[s]i la imposición del tributo depende, exclusivamente, de una decisión política de los órganos de representación central, será una renta nacional" (...) al tiempo que "si para establecerlo es necesaria la participación de los órganos departamentales o locales, debe entenderse que se trata de un tributo departamental o municipal" (...); el tercero implica que "será endógena la fuente de financiación que tenga origen en un tributo recaudado, integralmente en la respectiva jurisdicción, siempre que se destine a sufragar gastos propios de la entidad territorial y mientras no tenga algún elemento sustantivo - como, sería por ejemplo, un notorio y grave impacto interjurisdiccional de alguno de sus elementos (...) - que sirva para señalar que se trata de una renta nacional" (...)".

35 Sentencia C-540 de 2001.

36 Sentencia C-540 de 2001.

37 Sentencia C-720 de 1999.

38 En esa dirección se encuentra, por ejemplo, la sentencia C-189 de 2019.

39 Sentencia C-219 de 1997.

40 Sentencia C-219 de 1997.

41 Estos criterios fueron enunciados en la sentencia C-004 de 1993 empleando para el efecto la sentencia C-478 de 1992.

42 Sentencia C-533 de 2005.

43 En la sentencia C-132 de 2020 la Corte se refirió a este aspecto apoyándose en la jurisprudencia previa de este tribunal. Indicó la Corte: "Luego de recapitular varias de sus decisiones, la sentencia C-414 de 2012 sostuvo "que el grado de amplitud de la autonomía fiscal de las entidades territoriales se encuentra en una relación directa con la naturaleza exógena o endógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados por la entidad territorial" de modo que "si los recursos provienen de una fuente exógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se reduce como consecuencia del reconocimiento - derivado del principio unitario- de un extendido margen de acción al legislador para

intervenir en la regulación de los recursos, lo que incluye la fijación de su destino”. Advirtió, en adición a ello, que “si los recursos provienen de una fuente endógena, el grado de autonomía de las entidades territoriales se expande y por tanto la resistencia a la intervención del Legislador se incrementa”. En la misma dirección se encuentran, entre otras, las sentencias C-615 de 2013 y C-262 de 2015.

44 Sentencia C-132 de 2020.

45 Sentencia C-158 de 2021.

46 Sentencia C-158 de 2021.

47 Sentencia C-219 de 1997.

48 Sentencia C-219 de 1997.

49 Sentencia C-720 de 1999.

50 Sentencia C-1183 de 2008.

51 La sentencia C-219 de 1997 enunció de manera general este criterio: “(...) Adicionalmente, el deber de proteger el patrimonio de la nación, así como la estabilidad económica interna y externa, justifica que en casos extremos, el legislador pueda intervenir en el mencionado proceso de asignación. Esta última tesis ha sido sostenida por la Corporación al considerar que la ley puede imponer una destinación específica a las rentas de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, en aquellos casos en que, con tal destinación, se busque preservar la estabilidad macro-económica a nivel nacional y proteger recursos nacionales seriamente amenazados. (...) // En síntesis, considera la Corte que, en principio, la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación. Sin embargo, el legislador está autorizado para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional”. En tal dirección se encuentra la sentencia C-495 de 1998 en la que indicó la Corte: “Es necesario aclarar, con el fin de determinar la dimensión, las posibilidades y limitaciones del régimen fiscal territorial, que la autonomía de los departamentos, distritos

y municipios no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador al punto de impedirle revocar, reducir o revisar un tributo decretado en favor de aquéllos. La revocación, reducción o revisión de un tributo de esta naturaleza es posible, cuando los intereses nacionales vinculados al desarrollo de una política económica general así lo demanden, en aras de afianzar, por ejemplo, un proceso de estabilización macroeconómica a través de una política fiscal, porque aquí hay un juego de intereses en el cual priman la solución de las necesidades públicas generales sobre las regionales y locales”. En ese mismo sentido se encuentra la sentencia C-533 de 1995.

53 Sentencia C-262 de 2015. También ha indicado -sentencia C-155 de 2016- que la naturaleza jurídica de un tributo territorial puede derivar en restricciones a la destinación que a los mismos les pueden dar las entidades territoriales.

54 Sentencias C-089 de 2001, C-533 de 2005, C-262 de 2015, C-346 de 2017, C-358 de 2017, C-094 de 2018 y C-130 de 2018 y C-254 de 2020. La sentencia C-414 de 2012 se refirió a dicho examen indicando: “Conforme a la jurisprudencia de este Tribunal, la constitucionalidad de una intervención en la destinación o administración de recursos provenientes de fuentes endógenas sólo será constitucionalmente admisible si, además de buscar una finalidad especialmente relevante -imperiosa-, resulta adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzarla. (...)”.

55 Sentencia C-262 de 2015. En la sentencia C-254 de 2020 indicó que “una vez configurado el supuesto de intervención excepcional, la medida deberá superar un juicio estricto de proporcionalidad”.

56 Es importante señalar que en algunas oportunidades la Corte ha acudido a exámenes de proporcionalidad de intensidad menor. Así en la sentencia C-189 de 2019 sostuvo: “El juicio que se desarrollará en el presente asunto corresponde al de intensidad intermedia, por las siguientes razones: aunque la regulación en cuestión se refiere a asuntos económicos y de intervención en la economía, asuntos de interés nacional, en los que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa, lo que implicaría que debe realizarse un test leve; la norma tiene por objeto la regulación del manejo de recursos endógenos o propios de las entidades territoriales, lo que implica que se encuentra en juego el núcleo esencial del derecho no fundamental a la autonomía de las entidades territoriales. No se justifica la

realización de un test de intensidad estricta, considerando que se trata de asuntos presupuestales en los que, la jurisprudencia ha reconocido un mayor margen de intervención del Legislador, a pesar de tratarse de la autonomía de las entidades territoriales (...). Así, un test leve no protegería suficientemente la autonomía constitucional de las entidades territoriales, mientras que un test estricto podría desconocer el margen de apreciación del Legislador en la materia”.

57 Sentencia C-219 de 1997.

58 Sentencia C-219 de 1997.

59 Sentencia C-219 de 1997. Precisó la Corte: “La finalidad perseguida por el legislador no sólo no viola la Constitución, sino que, además, constituye desarrollo directo de los postulados constitucionales que ordenan al poder público garantizar a todos los habitantes el derecho a la salud (C.P. art. 49). De otro lado, pretende asegurar a las personas de la tercera edad el acceso a la seguridad social y, especialmente, a una pensión que asegure una vejez digna (C.P. art. 46 y 48). No puede entonces esta Corte reprochar la intención de la ley. Sin embargo, para que la intervención del legislador, en el proceso de asignación del gasto de los recursos propios de las entidades territoriales, resulte legítima, no es suficiente la búsqueda de una finalidad amparada por la Constitución. Para ello, se exige, como quedó visto, que la injerencia legislativa esté directamente encaminada a resguardar la estabilidad económica de la nación, o a evitar una lesión injustificada del fisco nacional. // No obstante, constata la Corte que la medida que se estudia y que constituye una clara y directa limitación de la autonomía financiera – de gasto – de las entidades territoriales, se contrae a asegurar que las autoridades de dichas entidades cumplan con sus funciones y, de ninguna manera, a proteger bienes o derechos que pertenezcan a la nación y cuya amenaza arriesgue la estabilidad macro-económica del Estado. (...)”.

60 Sentencia C-448 de 2005. Señaló la Corte: “En ese orden de ideas, asiste razón a los intervinientes cuando señalan que si al Legislador no le es posible -salvo en las excepcionalísimas circunstancias a que se aludió- intervenir en el manejo de los recursos endógenos de las entidades territoriales y en particular se le niega la posibilidad de establecer exenciones o tratamientos preferenciales en relación con los tributos de dichas entidades, mucho menos resulta posible para una dependencia del Ministerio de Hacienda

como la Dirección de Apoyo Fiscal, a la que solamente pueden reconocérsele funciones de asesoría (...), emitir “conceptos favorables previos” en relación con el manejo por parte de las entidades territoriales de los tributos que les pertenecen lo que necesariamente implicaría el vaciamiento de la competencia atribuida a las entidades territoriales para el manejo de sus propios recursos”.

61 Sentencia C-533 de 2005. Indicó la Corte: “Así las cosas no estándose en presencia de una situación en la que se haga necesario proteger la estabilidad macroeconómica de la nación ni conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional, al tiempo que la restricción a la autonomía territorial mediante la destinación específica de recursos de propiedad de las entidades territoriales no resulta necesaria, -y por tanto tampoco útil ni proporcionada- al fin constitucional que el legislador busca alcanzar -a saber la cofinanciación de proyectos de infraestructura vial-, ha de concluirse en armonía con la jurisprudencia a que se hizo referencia en los apartes preliminares de esta sentencia (...) que en el presente caso el Legislador desconoció la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos propios (art. 1 y 287 C.P.) (...)”.

62 Sentencia C-358 de 2017. Se refiere su alcance en la nota de pie de página No. 72 (iii).

63 Sentencia C-078 de 2018. La Corte encontró que la medida no se encontraba en ninguna de los supuestos que habilitaban la intervención. No obstante, también aplicó el juicio de proporcionalidad e indicó: “En cualquiera de las hipótesis antes indicadas, la medida legal debe también satisfacer además un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional para perseguir alguno de los fines indicados en los supuestos anteriores. Si bien la medida puede perseguir un fin legítimo, como lo es reconocer y dignificar la labor que cumplen los ediles en el país, también lo es que no resulta necesaria, por cuanto el mismo propósito puede alcanzarse empleando otros medios menos gravosos en términos de respeto al principio de autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales. Así, en vez de constituirse en una imposición para los municipios más poblados del país, podría tratarse de una autorización, con lo cual, cada ente territorial decide, de forma autónoma, en consideración a su categoría, realidad financiera y la complejidad de la labor realizada, si reconoce y paga honorarios a sus ediles”.

64 Sentencia C-254 de 2020. Precisó la Corte en esa oportunidad: “Dicha intervención del

Legislador Extraordinario en el recaudo y administración de una fuente endógena de financiación, no se encuentra justificada en las excepciones previstas en la jurisprudencia constitucional. Si bien el Legislador Extraordinario podría modificar la destinación específica del SGR, dentro de los límites del artículo 361 superior, en este caso, no se trata de la destinación de recursos del SGR, sino de la imposición del deber de buscar la viabilidad de abstener el recaudo de una fuente endógena de financiación, sin que la adopción de estas medidas trasciendan el ámbito local -pues precisamente se surten efectos en el ámbito local de cada entidad territorial-, ni se evidencia los efectos en la estabilidad macroeconómica de la Nación, al no encontrarse explicación y motivación en el DL 513. De igual forma, señala la Sala Plena en lo que respecta a la posibilidad de financiar el costo del alumbrado público con recursos del SGR, la medida de pago de los impuestos de los ciudadanos no puede entenderse como una mejora de las condiciones sociales de la población”.

65 Sentencia C-189 de 2019. En la síntesis de la decisión indicó: “En estos términos, le correspondió a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿La expresión “mil millones de pesos (\$1.000.000.000)”, prevista en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000, contraviene el artículo 287 de la Constitución Política, donde se reconoce el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, al tratarse de un referente determinado en pesos el que, en razón de la pérdida de valor adquisitivo del dinero, limitaría desproporcionadamente a los concejos municipales para disponer de los recursos necesarios para sufragar sus gastos de funcionamiento? // (...) Concluyó que, a pesar de que la norma perseguía el fin constitucionalmente importante de garantizar que los municipios de menores ingresos corrientes, pudieran destinar los recursos mínimos para sufragar los gastos de funcionamiento de sus concejos municipales, la medida se evidencia como inefectiva y comprobadamente inidónea para alcanzar dicha finalidad, razón por la cual, ante las diversas alternativas que se encontraban a disposición del juez constitucional, la Sala Plena optó por aquella que se ajustara de la manera más fiel posible a la voluntad del Legislador, esto es, garantizar que los concejos municipales de municipios de escasos recursos, pudieran destinar presupuestalmente lo mínimo necesario para el funcionamiento de su concejo municipal”.

66 Sentencia C-495 de 1998. Preciso la Corte que “el propósito perseguido por el legislador está dirigido a atender necesidades de interés público, porque busca contribuir a la solución de las carencias que afectan de manera grave y general a todo el país, y cuya solución

supone un beneficio por igual de toda la comunidad nacional” y, en esa medida “la percepción de los correspondientes ingresos busca satisfacer un gasto público social”. Con fundamento en ello concluyó que si bien se trata de un ingreso territorial “la injerencia del legislador se justifica por la amplitud de su alcance y la naturaleza social de su contenido, pues las actividades de generación y suministro de energía eléctrica, en el momento actual, exigen un espacio mucho más amplio que excede a lo simplemente regional o local”.

67 Sentencia C-089 de 2001. Señaló la Corte: “En estos términos, la injerencia del legislador en el proyecto objetado resulta ser necesaria para alcanzar el fin propuesto e idónea para la consecución del mismo, pues si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean adecuadamente utilizados. Además, la intervención es razonablemente proporcionada, en la medida que se trata de un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpece su normal funcionamiento, configurándose en la cuarta excepción descrita y que autoriza la intervención del Congreso en materia de rentas territoriales propias”.

68 Sentencia C-910 de 2004. Precisó la Corte: “A partir de las anteriores consideraciones, considera la Corte que el artículo demandado no desconoce la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos, por cuanto la previsión allí contenida se orienta a atender un problema que no solamente tiene un enorme impacto sobre las finanzas públicas sino que plantea un problema social de graves proporciones, que afecta no solo a quienes están llamados a ser beneficiarios directos de la destinación especial prevista en la ley, sino a todos los habitantes del territorio nacional, en la medida en que la cobertura del pasivo pensional compromete al Estado en su integridad, situación que constituye una clara amenaza para el presupuesto nacional, compromete la estabilidad económica, y responde a una cuestión social que trasciende el ámbito meramente regional o local”.

69 Sentencia C-1183 de 2008. Indicó la Corte: “Ahora bien, es preciso tener en cuenta que el impuesto sobre el cigarrillo es un gravamen del orden departamental, tal y como lo examinó la Corte en sentencia C- 908 de 2007, es decir, se trata de una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, razón por la cual la intervención del legislador en cuanto al control y vigilancia sobre la inversión de la misma debe encontrarse justificada constitucionalmente, situación que se presenta por cuanto el artículo 52 Superior faculta al

Estado a fomentar “estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”. En otras palabras, la disposición objetada constituye uno de esos casos excepcionales en los cuales el legislador puede intervenir en el empleo de una fuente endógena de financiación de una entidad territorial, por cuanto se persigue un fin constitucional cual es garantizar la práctica del deporte”.

70 Sentencia C-926 de 2005. Señaló la Corte: “Sin embargo, para el caso puede argumentarse válidamente que la restricción propuesta por la norma acusada encuadra dentro del criterio de intervención legislativa relativo a la justificación de la medida en razón de su trascendencia del ámbito meramente local o regional (...)”. En esa oportunidad indicó también: “(...) si bien esta restricción involucra la imposibilidad que las entidades territoriales perciban, en un caso particular y concreto, rentas de las que son titulares, tal disposición no configura un tratamiento desproporcionado en contra del grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales. Esta conclusión se sustenta en considerar que, en primer lugar, la naturaleza jurídica de las licencias de conducción se inscribe en la articulación entre el carácter nacional de las normas sobre tránsito terrestre y las competencias que tienen las entidades territoriales para expedir los documentos que acreditan la capacidad para conducir vehículos. En ese sentido, la aplicación de los principios de Estado unitario (Art. 1 C.P.) y de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales (Art. 288 C.P.), hace inferir que no sólo resulta legítimo, sino necesario, que las entidades territoriales participen en la financiación, con base en los recursos que administran, en la prestación de un servicio que, como es el caso de la expedición de las licencias de conducción, tiene carácter nacional. // (...)”..

71 Sentencia C-262 de 2015. Sostuvo la Sala Plena: “Es decir, la Corte debe preguntarse si la norma contempla un medio idóneo, necesario y proporcional para alcanzar los fines que se propone. En este caso la Corte advierte que la medida presta una contribución positiva para conseguir los fines que persigue, en tanto ordena transferir montos fijos a las localidades, cuyas administraciones son unidades con funciones de democratización y descentralización política y administrativa. La norma es además necesaria, y no se ha planteado dentro de este proceso ni en las deliberaciones parlamentarias un instrumento alternativo para garantizar, con menor afectación para la autonomía gestionaaria de concejos distritales y alcaldes

mayores, una destinación definida de recursos a las localidades. Finalmente la disposición es proporcional. Existe una disposición legal que interviene en la destinación de rentas territoriales. No obstante, es una intervención menor pues no afecta sino un porcentaje reducido de una especie de rentas – forzosamente el 10% de sus ingresos corrientes. Este porcentaje puede o no ser incrementado por las autoridades citadas, y debe distribuirse pero conforme a criterios fijados autónomamente por cada ente territorial, conforme a la ley. Esta interferencia no solo es entonces reducida, sino que además se ve compensada por los beneficios que produce, ya que no sólo ofrece mayor autonomía a las unidades locales, en tanto les garantiza unas rentas mínimas periódicas, descentraliza la administración y, de ese modo, divide el poder distrital y además democratiza y racionaliza la gestión pública”.

72 Sentencia C-358 de 2017. Explicó la Corte: “En conclusión, (i) las medidas objetadas por el Gobierno Nacional (...) se enmarcan en una de las tres hipótesis que habilitan al Legislador para intervenir en rentas endógenas de las entidades territoriales, esto es, que la crisis de la Universidad de Córdoba trasciende el ámbito meramente local; (ii) la obligatoriedad del uso de la estampilla para los Concejos Municipales, establecida en el proyecto de Ley sub examine, supera el juicio de proporcionalidad dado que resulta idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto para alcanzar la finalidad propuesta; (iii) la fijación de la tarifa de la estampilla en el 2% no es adecuada, necesaria ni proporcional en sentido estricto, dado que, de un lado, dicha tarifa ya fue fijada en el mismo porcentaje por la Ordenanza 07 de 2012 y, del otro, dicha medida es una injerencia desproporcional del Legislador en la autonomía de las entidades territoriales para la fijación de los elementos de sus tributos; y, finalmente, (iv) para favorecer la finalidad legítima de incrementar los recursos para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba, basta con la obligatoriedad del uso de la estampilla prevista en el artículo 6 del proyecto de Ley objetado, sin que sea admisible transgredir la autonomía de las entidades territoriales en los términos del párrafo del artículo 7 ibídem”.

73 Sentencia C-094 de 2018. En esta señaló, en todo caso, que la regla que establecía tal destinación de recursos debía satisfacer las exigencias de un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional como medida para perseguir alguno de los fines que justifican la intervención del legislador en los recursos endógenos (fundamento 6.4.8.2).

74 Gaceta del Congreso 1099 de 2018. Pág. 6.

75 Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=27917>.

76 En la sentencia C-118 de 2018 explicó la Corte: “(...) de acuerdo con el principio de celeridad la función administrativa debe cumplirse de manera ágil y oportuna, y cubrir todas las necesidades y solicitudes de los destinatarios y usuarios. // Los principios de eficacia y eficiencia buscan que se cumplan las finalidades y decisiones de la administración con la máxima racionalidad, esto es, mediante el uso de los recursos y medios estrictamente necesarios para la obtención de resultados óptimos (...). De otra parte, el principio de economía guarda relación con la consecución de una actividad estatal eficaz, en el marco de la cual los procedimientos de tipo administrativo y judicial, con observancia del debido proceso, se erijan en instrumentos para la materialización de las políticas públicas y de las decisiones de la administración, y no en barreras infranqueables que impidan la actuación estatal y la realización de los derechos de los asociados. // Por último, el principio de publicidad propugna por el conocimiento público de las decisiones y trámites administrativos, y en consecuencia permite el control político y fortalece la democracia” (Las negrillas son del texto).

77 Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=27917>.

78 Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=27917>.

79 Video disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=eblbxWjzMP0>. Entre las 8 horas y 12 minutos y las 8 horas 14 minutos.

80 Indica esa disposición: “Para dar cumplimiento a este mandato, de acuerdo con la forma y recursos que le sean asignados, la Agencia Nacional de Contratación Pública, organizará dentro del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP), o la plataforma que haga sus veces, como punto único de ingreso de información y de generación de reportes del Sistema de Compras y Contratación Pública, las funcionalidades tecnológicas para el cumplimiento de este artículo”.

81 Las modificaciones pudieron asociarse a lo señalado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la ponencia para cuarto debate. Gaceta del Congreso 310 de 2020.

82 En la Gaceta del Congreso No. 894 de 2020 se indica lo siguiente: “Wilson Arias: Y

finalmente una preocupación, estaba hablando con algunos de los ponentes, que me ha explicado que probablemente se ha modificado, pero no lo comporta así el Proyecto de ley que tenemos a mano, y es la autorización, o la sesión que se hace de parte de las funciones de contratación, de las estampillas al nivel de, permítanme lo busco, aquí la tengo a mano, a nivel de las federaciones de departamentos y municipios, particularmente el párrafo primero del artículo 13, que plantea que los departamentos y municipios deberán organizarse a través de sus respectivas federaciones, para contratar la plataforma única nacional y digamos la preocupación surge por cuanto se trata de entes privados. // Recobra el uso de la palabra el honorable Senador Fabio Raúl Amín Saleme: Así es. En el artículo 11, fue aceptada la proposición del Senador Armando Benedetti. En el artículo 12, fue aceptada la proposición del Senador Armando Benedetti y la proposición que tenía el Senador Álvaro Uribe fue retirada, por las mismas razones de las anteriormente expuestas. El artículo 13, me voy a detener aquí, señor Presidente, con su venia. Es el artículo que se cambió completamente la redacción, y era la inquietud a la que se hizo referencia con respecto a la desmaterialización y automatización de las estampillas electrónicas. El texto que venía de la Comisión Primera, hacía referencia a que los municipios y departamentos, deberían organizarse a través de sus federaciones, para constituir unas plataformas inteligentes, que permitieran este nuevo servicio de desmaterialización y automatización de las estampillas, de manera electrónica. Tuvo mucha discusión, tuvimos en cuenta toda la recomendación del Ministerio de Hacienda, incluso, yo esta mañana tuve la oportunidad de dar unas declaraciones en la W radio, para acabar cualquier tipo de mal interpretación, alrededor del tema de este artículo, y se hizo a lápiz con Colombia Compra Eficiente, con el doctor Omeara y se hizo con el Ministerio de Hacienda. Ese artículo quedó completamente nuevo en su redacción, si quieren que lo lea, pero la proposición está firmada por mí, avalándola desde tempranas horas del día. Es el que dice ahora de esta manera: (sonido defectuoso e intermitente)Entonces en el artículo 13 hay un párrafo que dice así: para dar cumplimiento a este mandato de acuerdo con la forma y recursos que le sean asignados, la agencia nacional de contratación pública, organizara dentro del sistema electrónico de contratación pública SECOP, o la plataforma que haga sus veces (sonido defectuoso e intermitente) como punto único de ingreso de información y de generación de reportes del sistema de compras y contratación pública. Las funcionalidades tecnológicas para dar cumplimiento de este artículo. El Ministerio de Hacienda y crédito público apropiará, a la Agencia Nacional de Contratación Pública, los recursos requeridos, con el fin de adecuar la plataforma SECOP,

conforme a las funcionalidades tecnológicas mencionadas en el párrafo anterior. Todas estas recomendaciones las hizo el doctor Omeara de Colombia Compra Eficiente y el Ministerio, a través del documento que mencionaba el Senador Lemos que es firmado por el Viceministro Técnico de Hacienda” (Negrillas y subrayas no son del texto original).

84 Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=27495>.

85 Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=27495>.

86 <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=27495>.

87 Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/archivo.php?id=27496>.

88 La Corte estima necesario precisar que la regla de decisión adoptada en la sentencia C-385 de 2003, no se opone a la decisión que ahora se adopta. En esa oportunidad juzgó una disposición contenida en el Código de Tránsito en la que se autorizaba asignar a la Federación Colombiana de Municipios el diez por ciento (10%) del valor de las multas y sanciones por infracciones de tránsito para implementar y mantener actualizado a nivel nacional el sistema integrado de información. Preciso la Corte que “el cumplimiento de la función a que se ha hecho referencia necesita que al ente autorizado para ejercerla se le dote de recursos con esa finalidad”. El asunto ahora examinado no puede considerarse análogo. En efecto, en esta oportunidad los recursos se transfieren directamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de modo que las entidades territoriales pierden toda injerencia respecto de los mismos. Por el contrario, en aquella ocasión la asignación del 10% se establecía a favor de una persona jurídica conformada por entidades territoriales y que tendría a su cargo el ejercicio de una función pública. En adición a ello en esa oportunidad no se hizo, como ahora ocurre, un análisis particular sobre la naturaleza de los recursos, los fines a los que se destinan y el impacto en las diferentes entidades territoriales.

89 La Corte se ha referido a este supuesto, entre otras providencias, en la sentencia C-055 de 2010.

90 Resolución No. 190 del 27 de noviembre de 2020 “Por la cual se expide la certificación de categorización de las entidades territoriales: departamentos, distritos y municipios, conforme a lo dispuesto en las Leyes 136 de 1994, 617 de 2000 y el Decreto 2106 de 2019”. El listado

compilatorio de las categorías de todos los municipios, distritos y departamentos, incluidos los autocategorizados, puede consultarse en <https://www.contaduria.gov.co/categorizacion-de-departamentos-distritos-y-municipios>.