

Bogotá, D. C.

### CONCEPTO UNIFICADOR No 3

Referencia	
Tema	Tributario-Presupuestal
Descriptor	Recursos endógenos, criterio formal, criterio material, criterio orgánico, autonomía tributaria y presupuestal de las entidades territoriales.
Problema jurídico	<i>¿Cuáles son los criterios utilizados por la Corte Constitucional para identificar el carácter endógeno de los recursos de las entidades territoriales? Y ¿Cuáles son las consecuencias de que un recurso territorial sea clasificado como endógeno?</i>
Fuentes formales	Sentencias de la Corte Constitucional C-219 de 1997, C-495 de 1998, C-720 de 1999, C-897 de 1999, C-1051 de 2001, C-385 de 2003, C-533 de 2005, C-925 de 2006, C-414 de 2012, C-072 de 2014, C-123 de 2014, C- 155 de 2016, C-358 de 2017.

#### IDENTIFICACIÓN CONSULTA:

Dada la discusión que se ha presentado respecto de la titularidad de algunas rentas públicas para efectos de su disposición, destinación y administración, resulta pertinente aclarar los criterios que, de acuerdo a la jurisprudencia constitucional, deben ser aplicados para determinar el carácter endógeno o exógeno de las mismas, esto, como herramienta de análisis que puede ser aplicada en caso de duda sobre la propiedad de los recursos que ingresan a las entidades territoriales. En efecto, los recursos que administra el Distrito Capital pueden ser recursos cuya titularidad tenga la Nación -exogenos- o cuya titularidad tenga el mismo Distrito -endogenos-.

Para dar claridad sobre el tema se seguirá la siguiente estructura: I) se identificará cual fue el **problema jurídico** que dio origen a esta discusión, con el objetivo de identificar la génesis de la misma y su relevancia en términos prácticos; en un segundo momento II) se expondrán los **criterios identificados por la Corte** para clasificar una renta como endógena y exógena, a través del análisis de algunas rentas particulares (impuesto de registro, e impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera); en tercer lugar III), se señalarán las **consecuencias derivadas de la clasificación** de una renta como endógena o exógena, identificando además los eventos excepcionales en los que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha habilitado al Legislador a intervenir en el manejo, destinación o administración de rentas endógenas, y finalmente IV) se cerrará con unas **conclusiones**.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

## ANTECEDENTES:

Como primer antecedente de la discusión sobre la titularidad de las rentas, se tiene la Sentencia C-219 de 1997, proferida por la Corte Constitucional, en donde se decidió sobre la constitucionalidad del artículo 236 de la Ley 223 de 1995, "*Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones*", el cual dispuso una destinación específica de los recursos generados en virtud del impuesto de registro, relativa al financiamiento del servicio Seccional de Salud o al Fondo de Salud.

Para efectos de determinar si la destinación específica sobre el impuesto de registro constituía o no una vulneración del mandato constitucional que ordena al legislador dotar a las rentas tributarias de las entidades territoriales de las mismas garantías que se otorgan a la propiedad y renta de los particulares, o si comprometía la autonomía departamental, la Corte tuvo que analizar si este impuesto correspondía a una fuente tributaria de propiedad de la Nación, o si, por el contrario, se trataba de un tributo departamental.

Al abordar este debate, la Corte partió por afirmar que la titularidad implica tener el "*derecho a percibir y administrar, en su beneficio, los recursos que se recauden en virtud del impuesto*"<sup>1</sup> y a renglón seguido hizo una enunciación de las normas en las que se encuentra regulado el citado impuesto de registro, a saber: las leyes 39 de 1890, 56 de 1904, 52 de 1920, el artículo 10 de la Ley 128 de 1941, y el artículo 4º de la Ley 24 de 1963.

En torno a la delimitación del titular de esta renta por el Legislador, se presentó una discusión, pues en el artículo 3 de la Ley 48 de 1887, se indicó que el producto de la renta de registro sería cedido por la Nación a los departamentos; por otra parte, en la Ley 8 de 1909 se señaló que el impuesto de registro y anotación debía entenderse como una renta departamental y en la Ley 44 de 1990 se estableció que el impuesto de registro y anotación cedido a las entidades departamentales adquiriría a partir de esta ley, el carácter de renta de su propiedad exclusiva. Sin embargo, posteriormente, la Ley 223 de 1995 reguló integralmente el impuesto de registro y derogó la legislación preexistente; pero en dicho ejercicio regulatorio la Ley 223 omitió señalar la entidad pública titular del mismo.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte tuvo que realizar un análisis que trascendiese de la lectura literal de las disposiciones normativas que regulaban el impuesto, para acudir a otros criterios de análisis que apuntaban a determinar la titularidad del impuesto de registro en cabeza de los departamentos. Para llegar a esta conclusión, la Corte partió de las siguientes premisas:

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-219 de 1997.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

- i) *"Por expresa disposición legal, la totalidad de los recursos captados en cada departamento por concepto de este tributo, entran al presupuesto de la respectiva entidad, y se destinan a sufragar gastos propios del departamento.*
- ii) *Los elementos que lo configuran -como la base gravable (art. 229 de la Ley 223 de 1995), constituida por el valor incorporado en el documento que contiene el acto, contrato o negocio jurídico que se registra, por el valor del capital suscrito para aquellos contratos de constitución o reforma de sociedades anónimas o asimiladas y, por el valor del capital social cuando se trate de registro de contratos de constitución o reforma de sociedades de responsabilidad limitada o asimiladas -, **carecen de la movilidad interjurisdiccional** que permitiría afirmar que dicha fuente tributaria pertenece al nivel central.*
- iii) *Para que se perfeccione el mencionado tributo, se requiere de la intervención de la Asamblea Departamental que, según el artículo 230 de la Ley 223 citada, es el órgano encargado de definir la tarifa dentro de unos límites - máximos y mínimos - fijados por la ley<sup>2</sup>".*

El análisis llevado a cabo por la Corte Constitucional en esta oportunidad fue nominado como "criterio material o sustantivo". En oposición al criterio formal, referido exclusivamente a la definición de la titularidad de las rentas, dada por el Legislador.

Al continuar con su análisis, la Corte determinó que respecto de los recursos exógenos o provenientes de rentas de propiedad de la Nación, el Legislador puede definir las áreas a las cuales las entidades territoriales deben destinar dichas rentas, siempre que se trate de aquellas áreas que, constitucionalmente, merecen especial atención<sup>3</sup>.

Por otra parte, respecto de las rentas endógenas, la Corte señaló que la regla general consiste en que al Legislador le está prohibido intervenir en el proceso de asignación del gasto de las mismas. Sin embargo, de manera excepcional, el legislador si *"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<sup>4</sup>".*

<sup>2</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-219 1997.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-219 1997.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-219 1997.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Teniendo en cuenta estas dos reglas interpretativas, la Corte abordó el problema jurídico inicialmente planteado, señalando que la destinación dada al impuesto de registro sí resultaba nugatoria de los derechos de las entidades territoriales, por los siguientes motivos:

1. A pesar de que la finalidad perseguida por el legislador, relativa a la destinación de parte de los recursos del impuesto de registro al financiamiento del servicio Seccional de Salud o al Fondo de Salud, no vulnera la Constitución, sino que, además, constituye un desarrollo directo del artículo 49 constitucional que ordena garantizar a todos los habitantes el derecho a la salud. Sin embargo, esta intervención del legislador, no resulta del todo legítima, pues no se encuadra dentro de ninguna de las hipótesis excepcionales previstas, a saber: la necesidad de resguardar la estabilidad económica de la nación, o a evitar una lesión injustificada del fisco nacional.
2. Es claro que la destinación dada por el Legislador al impuesto de registro versa sobre una obligación que le compete exclusivamente a las entidades territoriales y, por tanto, incide ilegítimamente en el ámbito de su autonomía.

Con base en los anteriores argumentos, la Corte declaró la inexecutable del artículo 236 de la Ley 223 de 1995.

Esta sentencia resulta relevante, no solo por ser la primera en definir y aplicar a una renta las categorías de "endógena" y "exógena", sino también por delimitar el alcance de los criterios formal, orgánico y sustantivo o material, que se pasan a estudiar a continuación.

Tal relevancia se confirma cuando la Corte en la Sentencia C- 495 de 1998, al estudiar la exequibilidad de algunas regulaciones normativas sobre multas de tránsito, el recaudo del impuesto de industria y comercio, de la estampilla Pro-Electrificación Rural, de la contribución de valorización, de las multas urbanísticas, de la destinación del impuesto predial unificado, Recursos para fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, Gravamen a los concursos y apuestas hípicas o caninos, Transferencias de recursos de las empresas generadoras de energía eléctrica, la Sobretasa al combustible automotor, Inversión de recursos municipales para la capacitación de sus funcionarios, el Impuesto a espectáculos públicos, el Peaje Turístico, Adquisición de áreas de interés público, la destinación de los Recursos Provenientes de la Participación en Plusvalía, cesiones gratuitas con destino a vías locales de equipamientos colectivos y espacio público que en relación con rentas propias de las entidades territoriales establecen destinaciones específicas, y que desconocen, además, el principio de la autonomía fiscal de dichas entidades, según el cual éstas pueden

Carrera 30 No. 25-90  
Código Postal 111311  
PBX (571) 338 5000  
Información Línea 195  
[www.haciendabogota.gov.co](http://www.haciendabogota.gov.co)  
[contacto@shd.gov.co](mailto:contacto@shd.gov.co)  
Nº 809 909 061-9  
Bogotá Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

determinar la forma como dichas rentas deben ser invertidas, según lo demande la satisfacción de los intereses regionales y locales.

En esa perspectiva la Corte, con fundamento en la precitada Sentencia 219 de 1997, explicó que el asunto que se debate en el presente proceso, más que estar dirigido a demarcar la autonomía fiscal de las entidades territoriales para establecer sus propios tributos, *“está propuesto en el sentido de precisar, de una parte, la autonomía de que gozan para definir los objetivos económicos o sociales a los cuales se aplican sus rentas, y de otra, la facultad del legislador para intervenir y en qué forma en el señalamiento de destinaciones específicas de dichas rentas.*

*Una visión práctica de la situación planteada se logra indagando sobre la naturaleza misma de las rentas desde su perspectiva presupuestal.*

*Como resulta de algunos textos constitucionales (arts. 358 y 362) y particularmente de las normas orgánicas del presupuesto, las entidades territoriales cuentan, como le ocurre a la Nación, con ingresos corrientes e ingresos de capital, cuya clasificación obedece, a la regularidad del ingreso, de manera que los primeros permiten calcular anticipadamente su monto con un relativo grado de certidumbre, y los otros, en cambio, es difícil estimarlos anticipadamente porque su ingreso está condicionado a una serie de factores generalmente externos que los hacen impredecibles y poco seguros.*

*Los ingresos corrientes, según su naturaleza u origen, se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros son rentas que provienen de los impuestos. Los no tributarios corresponden a las multas, tasas, contribuciones, participaciones y rendimientos contractuales.*

*La Corte<sup>5</sup> hizo una clasificación de las rentas territoriales teniendo en cuenta su fuente, esto es, el origen del ingreso y se refirió entonces a rentas internas o externas.*

*La fuente externa o exógena de la renta sería aquella que proviene de la Nación a título de transferencia como el situado fiscal, las participaciones, los derechos por regalías y compensaciones, las rentas cedidas, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, los restantes mecanismos que para estos efectos diseñe el legislador. Por supuesto que sobre estos ingresos la ley tiene un mayor grado de injerencia, con la natural pero justificada afectación de la autonomía fiscal de las entidades territoriales.*

<sup>5</sup> Sentencia C-219/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

2.9. Como se ha advertido constituye motivo de intervención en el destino de las rentas la necesidad de diseñar e implementar una política de estabilidad económica de la Nación<sup>6</sup>, o cuando el fin que mueve al legislador es la de lograr el cumplimiento de las finalidades sociales del Estado mediante programas de inversión social (arts. 334 y 366 C.P.), ambos imperativos de política constitucional que justifican razonablemente una determinación de dicha índole.

De igual modo está autorizada, y más que ello, impuesta la intervención del legislador en el diseño del gasto de las entidades territoriales cuando la propia Carta así lo determina, como ocurre, no sólo en las transferencias de ingresos corrientes que la Nación cumple a favor de las entidades territoriales, sino en el caso del artículo 317 superior en el que se le impone a la ley destinar un porcentaje de los tributos que gravan la propiedad inmueble a los organismos encargados del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables.

Por otra parte, las entidades territoriales disponen de una fuente de recursos endógenos o propios originados en los rendimientos que provienen de la explotación de sus bienes o las rentas tributarias de origen departamental o municipal. A diferencia de las rentas anteriores, estos ingresos no están sometidos a las limitaciones del legislador.

Es claro, que es función del legislador señalar la fuente y naturaleza del ingreso territorial, pero a veces no se presenta esta previsión, o no es clara, en cuyo caso, le corresponde al intérprete desentrañar aquellos aspectos, acudiendo a criterios de razonabilidad, según se expresa en la sentencia C-219/97<sup>7</sup>.

## CONSIDERACIONES:

Como se enunció anteriormente, en el siguiente acápite se desarrollarán los criterios utilizados por la Corte Constitucional para determinar el carácter endógeno o exógeno de una renta territorial y además se señalarán las consecuencias derivadas de tal clasificación.

<sup>6</sup> Sentencia C-070/94

<sup>7</sup> Idem



## 1. CRITERIOS UTILIZADOS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA CLASIFICAR UNA RENTA COMO ENDÓGENA O EXÓGENA

En diferentes pronunciamientos<sup>8</sup> la Corte Constitucional se ha encargado de precisar que las rentas que administran las entidades territoriales pueden ser clasificadas como endógenas o exógenas, según la fuente de las mismas. En ese sentido, las rentas exógenas son aquellas que provienen de una fuente externa (como lo son los aportes y las participaciones que la Nación le trasfiere a un distrito o municipio), y las endógenas aquellas de fuente propia (como los recursos provenientes de la explotación de bienes de propiedad de la entidad territorial o de los ingresos derivados de sus propios impuestos, tasas o contribuciones)<sup>9</sup>.

Entre otras cosas, la relevancia de esta diferenciación reside en la rigurosidad del control de constitucionalidad que les será aplicado; en efecto, en relación con las medidas adoptadas sobre los ingresos o rentas exógenas, el control constitucional es, por regla general, flexible, mientras que en relación con las medidas sobre los ingresos o rentas endógenas, la intensidad del control constitucional es estricta<sup>10</sup>.

En principio, se tiene que el Legislador es el competente para clasificar las rentas y asignarles el carácter endógeno o exógeno, por expreso mandato constitucional de los artículos 150-12, 287, 300-4 y 313-4.

Aunque en principio podría pensarse que este ejercicio de clasificación de las rentas entre endógenas y exógenas, resulta ser bastante sencillo, pues solo se requeriría acudir a la lectura literal de la disposición normativa que define el tributo, lo cierto es que en muchas ocasiones se han suscitado debates respecto de su categorización de tributo en una categoría específica.

Sin embargo, para tales efectos la Corte Constitucional ha definido tres criterios (criterio formal, orgánico y sustantivo o material) a partir de los cuales se puede realizar un ejercicio analítico que permita categorizar al tributo, y que se estudian a continuación.

Esta descripción se acompañará con información relativa a la manera en que la Dirección de Apoyo Fiscal (de ahora en adelante DAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha tratado el mismo punto, quien ha señalado que estos tres criterios corresponden a tres posiciones desde las que puede abordarse el sujeto activo de una renta<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencias: C-720 de 1999, C- 897 de 1999, Sentencia C-385 de 2003, C-533 de 2005, C-925 de 2006, C-414 de 2012, C- 155 de 2016, C-358 de 2017.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-238 de 2017.

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-358 de 2017.

<sup>11</sup> DIRECCION DE APOYO FISCAL. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. ASESORIA No. 033289 - 9 de septiembre de 2016 Consultante: Martha Isabel Ramirez Salamanca.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Una vez realizada la presentación de los tres criterios, se realizará el análisis de los mismos a la luz de tres rentas del Distrito Capital de Bogotá.

### **1.1 Criterios para determinar el carácter endógeno o exógeno de una renta**

En las líneas siguientes se presentan las características de los criterios: formal, orgánico y material o sustantivo.

#### **a) Criterio formal.**

Según este criterio, una renta podrá considerarse como endógena o exógena en la medida en que el mismo legislador la haya consagrado como tal. Luego, bastará con que el intérprete acuda “al texto de las normas que integran el régimen de cada renta, a fin de conocer la voluntad objetiva del legislador<sup>12</sup>”. En otras palabras, “el criterio formal (...) vincula la renta con el texto de la ley que crea o autoriza el respectivo tributo...<sup>13</sup>”.

La Corte ha establecido que este es el criterio al que se debe acudir en primer lugar; sin embargo, habida cuenta de que existen eventos en los que la ley guarda silencio respecto de la entidad titular de la renta, la jurisprudencia constitucional ha establecido la necesidad de acudir a otro tipo de criterios como el criterio orgánico o el material.

La DAF ha definido este criterio formal como el “Criterio de la potestad tributaria”, en el entendido de que este se refiere a la facultad para la creación y regulación del impuesto<sup>14</sup>. Así mismo, la DAF ha señalado que este criterio es el más fiable, al brindar mayor claridad; máxime si se tiene en cuenta que la mayoría de las veces la titularidad de las rentas es fijada directamente por el legislador.<sup>15</sup>

A continuación, se transcribe un fragmento de una asesoría de la DAF en donde se señala que esta Dirección acoge y privilegia el citado criterio formal:

*“...En este orden de ideas, acudiendo a un criterio formal, que, se insiste, sería el único permitido a esta Dirección para definir la calidad de cedida o no de la renta, forzoso resulta concluir que, indistintamente de que su destino sea el*

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 414 de 2012.

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 720 de 1999.

<sup>14</sup> DIRECCION DE APOYO FISCAL. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. ASESORIA No. 033289 - 9 de septiembre de 2016 Consultante: Martha Isabel Ramirez Salamanca Directora Unidad Administrativa Especial de Impuestos, Rentas y Gestión Tributaria Gobernación del Valle del Cauca

<sup>15</sup> DIRECCION DE APOYO FISCAL. Ministerio de Hacienda y Crédito Público ASESORIA No. 021117 1o de julio de 2011 Consultante: HÉCTOR JAIME HERNÁNDEZ BETANCUR Director General Dirección Territorial de Salud de Caldas Manizales (Caldas). En este concepto la DAF, acudiendo al criterio formal, afirmó que la sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado de que trata la Ley 1393 de 2010, no podía ser considerada como una renta cedida; ello fue determinante para decidir que esta renta no podía ser tenida en cuenta dentro de las rentas cedidas para el cálculo del 25% con destino al funcionamiento de las Direcciones seccionales de salud de que trata el artículo 60 de la Ley 715 de 2001.





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

sector salud, y sin perjuicio de que corresponda a los departamentos su administración y control, no se trata de una renta cedida...<sup>16</sup>

## b) Criterio orgánico.

Con base en este criterio, para categorizar una renta como endógena "...basta con identificar si, para el perfeccionamiento del respectivo régimen tributario, es suficiente la intervención del legislador o, si adicionalmente, es necesaria la participación de alguna de las corporaciones locales, departamentales o distritales de elección popular habilitadas constitucionalmente para adoptar decisiones en materia tributaria<sup>17</sup>...". En otras palabras, el criterio orgánico se refiere al hecho de que "...para el perfeccionamiento de la respectiva obligación tributaria sea necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal...<sup>18</sup>"

Sin embargo, la misma Corte Constitucional ha señalado la insuficiencia del criterio orgánico de cara a la clasificación de una renta como endógena o exógena. Al respecto, en la Sentencia C-414 del 2012, la Corte expuso lo siguiente:

*"...Existen casos en los que el legislador ha establecido integralmente el régimen de un tributo y, no obstante, este es la fuente directa de recursos propios de las entidades territoriales y no, simplemente, de recursos nacionales que se transfieren a éstas... Esta conclusión se alcanza fácilmente si se apela a un criterio material o sustantivo. En efecto, el criterio material, permite afirmar que, en principio, una fuente tributaria constituye una fuente endógena de financiación cuando el producto recaudado dentro de la jurisdicción de la respectiva entidad entra integralmente al presupuesto de la misma - y no al presupuesto general de la Nación -, y se utiliza para sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que pueda verificarse ningún factor sustantivo - como, por ejemplo, la movilidad interjurisdiccional de alguno de sus elementos - que permita suponer que se trata de un tributo nacional. <sup>19</sup>"*

Luego, es claro la Corte reconoce las falencias del criterio orgánico, pues señala la existencia de eventos en los cuales este criterio resulta insuficiente.

A su vez, la DAF ha señalado este criterio como el de la obligación tributaria, referido a la autoridad facultada para exigir su pago<sup>20</sup>, o para fungir como acreedora de dicha obligación. Ello, con independencia de que "...en determinados casos quien está inicialmente en la obligación de retener la contribución sea una entidad pública diferente a la Nación, departamento o

<sup>16</sup> DIRECCION DE APOYO FISCAL. Ministerio de Hacienda y Crédito Público ASESORIA No. 021117 1o de julio de 2011 Consultante: HÉCTOR JAIME HERNÁNDEZ BETANCUR

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 414 de 2012.

<sup>18</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 720 de 1999.

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 414 de 2012.

<sup>20</sup> DIRECCION DE APOYO FISCAL. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. ASESORIA No. 033289 - 9 de septiembre de 2016 Consultante: Martha Isabel Ramirez Salamanca.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*municipio, esto es Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, etc., pues estarán en todo caso obligadas a consignar a favor de aquellos los recursos que retengan por ese concepto...<sup>21</sup>".*

**c) Criterio sustantivo o material.**

El criterio material ha sido definido en múltiples sentencias. Al concatenar las condiciones señaladas en las mismas, se encuentra que una renta se considerará como una fuente endógena de financiación, según los siguientes criterios:

- 1. Registro de la renta en el presupuesto:** el producto recaudado entra integralmente al presupuesto de la entidad y no al presupuesto general de la Nación. (Sentencias C-219 de 1997, C-720 de 1999, C-897 de 1999, C-533 de 2005, C-925 de 2006, C-414 de 2012).
  - 2. Destinación de la renta:** la renta es utilizada para sufragar gastos propios de la entidad territorial. (Sentencias C-219 de 1997, C-495 de 1998, C-414 de 2012, C-155 de 2016, C-358 de 2017)
- En relación con este sub criterio, la DAF ha señalado que no resulta del todo válido predicar la naturaleza endógena de una determinada renta, por el sólo hecho de que la Constitución le haya establecido una destinación preferente<sup>22</sup>.
- 3. Jurisdicción en donde se cobra la renta:** el cobro o recaudo de la renta se realiza enteramente en la jurisdicción de la entidad territorial (Sentencias C-720 de 1999, C- 897 de 1999, C-533 de 2005, C-925 de 2006, C-414 de 2012, C- 155 de 2016, C-358 de 2017,
  - 4. Inexistencia de elementos en contra:** no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional. (Sentencia C-720 de 1999, C- 897 de 1999, C-533 de 2005, C-925 de 2006, C-414 de 2012, C-155 de 2016.

<sup>21</sup> La DAF señaló esto con ocasión a una asesoría en la que afirmó la titularidad de la contribución del 5% sobre contratos de obra pública en cabeza de los departamentos y municipios. Adicional a lo anterior, en dicha asesoría, la DAF señaló que aunque puede suceder que quien contrate inicialmente sea una entidad pública descentralizada (Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta, etc.), estas últimas solo actuarán como sujetos activos de la obligación tributaria, pero exclusivamente bajo el significado de acreedores iniciales de la obligación, pues posteriormente deberán consignar a favor de la entidad territorial los recursos recaudados. DIRECCION DE APOYO FISCAL. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. ASESORIA No. 035602 - 27 de septiembre de 2016 Consultante: ABIMAEEL MAZENETT GORDILLO Contador Empresa Social del Estado Hospital Santa Rosa de Tenjo.

<sup>22</sup> DIRECCION DE APOYO FISCAL. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. ASESORIA No. 025468 5 de septiembre de 2008 Consultante: KARINA VENCE PELÁEZ Jefe Oficina Asesora Jurídica Superintendencia Nacional de Salud. En este concepto se afirmó la titularidad de la a renta del monopolio de licores en cabeza de los Departamentos, en oposición a la postura de la Superintendencia de Salud, quien afirmaba que esta renta era nacional, en razón a que mismo el constituyente de 1991, en su artículo 336, determinó que las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

A su vez, la DAF ha señalado que este criterio se refiere al beneficiario del recurso, es decir a aquel sujeto facultado para disponer de los recursos.

Para finalizar, se debe señalar que la Corte Constitucional – en las Sentencias C-720 de 1999, C-532 de 2005 y C-414 de 2012 - ha establecido que, en caso de conflicto en la aplicación de estos criterios, o cuando puedan conducir a soluciones contradictorias, deberá “preferirse lo sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislado. En especial, la Corte considera que en casos de conflicto e incertidumbre el criterio orgánico constituye el criterio definitorio fundamental.”<sup>23</sup>

En ese orden de ideas, es claro que, en caso de contradicción entre los criterios, la Corte ha optado por privilegiar el criterio orgánico. Pese a lo anterior, como se señaló al abordar el estudio de este criterio, en la Sentencia C-414 de 2012 la Corte aseguró que este criterio no era completamente asertivo, puesto que *“no resulta posible afirmar que en todos los eventos en los cuales el legislador defina integralmente los elementos del tributo, este constituirá una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales”*.

Lo anterior, pone de presente la complejidad del tema, la insuficiencia legislativa y, en consecuencia, las notables contradicciones en las que ha incurrido la Corte Constitucional al precisar el criterio al que se le debe dar prevalencia de cara a la identificación de una renta como endógena o exógena.

## **1.2 Aplicación de los criterios a tres rentas específicas**

Para lograr que los criterios expuestos sean entendidos con mayor claridad, a continuación se presentan dos ejercicios de análisis de los mismos, respecto de dos rentas, a saber: i) Impuesto de consumo de cigarrillos de procedencia extranjera, incorporada por el artículo 347 de la Ley 1819 de 2016 y ii) el impuesto de registro.

### **I) Impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera**

Desde el punto de vista del criterio formal, se tiene que desde 1913, se ha predicado la titularidad del Distrito del impuesto sobre el consumo del tabaco y del cigarrillo de procedencia extranjera. En efecto, en el artículo 1° de la Ley 97 de 1913, se establece que “El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente, entre otros impuestos, el del consumo de tabaco extranjero; además, de organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental. Posteriormente, en el artículo 1° de la Ley 19 de 1970 se estableció que los cigarrillos de procedencia extranjera estarían sujetos a un

<sup>23</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-532 de 2005.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

impuesto de consumo a favor de los Departamentos, del Distrito Especial de Bogotá. Años más tarde, en el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, se señaló expresamente que el Distrito Capital es el titular del impuesto sobre el consumo del tabaco y del cigarrillo de procedencia extranjera.

Debe resaltarse que no existe ley posterior a la Ley 223 de 1995 que haya cambiado la titularidad del Distrito Capital de esta renta tributaria, por lo que desde el criterio formal, y con fundamento en el principio de certeza tributaria, no queda duda alguna sobre la titularidad distrital del impuesto sobre el consumo de tabaco elaborado y cigarrillo de procedencia extranjera.

Sumado a lo anterior, el literal "g" del artículo 7 del Decreto con fuerza de Acuerdo 352 del 15 de agosto de 2002, *"Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital"*, clasifica como renta de propiedad del Distrito al Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera y el artículo 115 señala como sujeto activo de este tributo al Distrito Capital.

Ahora bien, desde el punto de vista del criterio orgánico, se tiene que en el artículo 1° de la Ley 97 de 1913, se depositó en el Concejo de Bogotá la potestad de participar en el perfeccionamiento del régimen tributario de esta renta. Esta participación del Distrito Capital se concreta en la mencionada Ley en la adopción de este impuesto, la organización de su cobro y la destinación de su recaudo, entre otros aspectos. En otras palabras, la autorización legislativa no agota el contenido de los elementos del impuesto al consumo, sino que autoriza al Concejo de Bogotá para acometer tal cometido.

A su vez, en la Ley 19 de 1970 se faculta a los departamentos, las entonces intendencias y comisarías y al Distrito Capital para adoptar el impuesto, como reza en el mismo nombre de la Ley, a saber: *"Por la cual se establece un gravamen sobre los cigarrillos de procedencia extranjera y se confieren unas facultades a los Gobernadores, Intendentes, Comisarios y Alcalde del Distrito Especial de Bogotá."*

Posteriormente, en el artículo 74 de la Ley 14 de 1983 fue el mismo legislador quien señaló que el consumo de cigarrillos de producción extranjera causará un impuesto del 100% sobre el valor CIF<sup>24</sup> vigente el último día de cada trimestre, y en el artículo 79 de la misma norma, se señaló que sobre el precio establecido en el artículo 74, los cigarrillos de producción extranjera pagarán un impuesto adicional del 10%.

<sup>24</sup> El Valor CIF es una cláusula de compraventa que incluye el valor de las mercancías en el país de origen, el flete y seguro hasta el punto de destino. La sigla CIF (derivada de las palabras en inglés Cost, Insurance and Freight) significa Costo, Seguro y Flete



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Sin perjuicio de lo anterior, si pudiera existir alguna duda sobre la titularidad del impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera, el artículo 89 de la mencionada ley determina que las rentas tributarias en las que haya existido cesión de la Nación a las entidades territoriales, se transforman en rentas de propiedad exclusiva de las últimas en la medida en que sean adoptadas por las respectivas asambleas departamentales y el Concejo Distrital<sup>25</sup>.

Años más tarde, se expidió la citada Ley 223 de 1995, en la que en el artículo 210 (modificado por el artículo 76 de la Ley 1111 de 2006), señaló una nueva base gravable para el impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros; se ajustaron igualmente las tarifas contempladas en el artículo 211 de la Ley 223 de 1995.

Salvo estos dos aspectos, base gravable y tarifa, ningún otro elemento de la obligación tributaria fue modificado. El sujeto activo, esto es, el Distrito Capital, siguió siendo el mismo. Es esto precisamente lo que ordena el artículo 77 de la Ley 1111 de 2006, que reafirma la vigencia del articulado de la Ley 223 de 1995, en relación con el impuesto al consumo del tabaco y de los cigarrillos de procedencia extranjera.

Finalmente, desde el punto de vista del criterio material o sustantivo, se tiene que i) los recursos recaudados por concepto del impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera, son destinados a sufragar los gastos del Distrito Capital de Bogotá y ii) han sido incorporados como tales en las disposiciones anuales de presupuesto.

En este mismo sentido, los artículos 109 a 120 del Decreto 352 del 15 de agosto de 2002 ya mencionados, reiteran que el sujeto activo de este tributo es el Distrito Capital (artículo 115), y que una vez estos cigarrillos de procedencia extranjera sean introducidos en el territorio del Distrito los importadores tendrán la obligación de declarar ante la Secretaría Distrital de Hacienda, en el momento de la introducción, los productos introducidos al Distrito Capital, indicando la base gravable según el tipo de producto (artículo 118).

A pesar de lo anterior, en la Sentencia C-414 de 2012, en el marco del análisis de constitucionalidad del artículo 224 de la Ley 223 de 1995 – el cual versa sobre el Fondo Cuenta de Impuestos al Consumo de Productos Extranjeros-, la Corte señaló que el impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera se trataba de una renta exógena. Se considera que en dicha sentencia la Corte

<sup>25</sup> El texto literal del artículo 89 de la Ley 14 de 1983 en comento es el siguiente: "Los Impuestos Nacionales que por esta Ley se ceden a las entidades territoriales adquirirán el carácter de rentas de su propiedad exclusiva a medida en que las Asambleas, Consejos Intendenciales y Comisariales y el Concejo Distrital de Bogotá, en lo de su competencia, los vayan adoptando dentro de los mismos términos, límites y condiciones establecidos por esta Ley."



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

incurrió en una serie de imprecisiones que se sintetizan brevemente a continuación:

1. Pese a que inicialmente, la Corte expone una serie de disertaciones que apuntaban a determinar la titularidad del Distrito sobre el impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera, finalmente esta misma Corporación llega a una conclusión completamente opuesta, determinando que el impuesto en comento es exógeno.
2. De manera reiterada la Corte Constitucional había afirmado la naturaleza endógena del impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera, esto es, la titularidad que del mismo tiene el Distrito Capital, entre otras, en las sentencias C-908 de 2007, C-1183 de 2008 y C-414 de 2012.
3. La Sentencia C-414 de 2012 llega a una conclusión completamente opuesta al texto consagrado en el artículo 212 de la Ley 223 de 1995, en donde se regula el impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera, y en donde se establece que el Distrito Capital es el titular del mismo. Es importante resaltar que este artículo 212 de la ley 223 de 1995 no fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en la mencionada sentencia, precisamente porque el mismo no era el objeto de la demanda de inconstitucionalidad en el fallo C-414 de 2012.
4. De otra parte, el análisis llevado a cabo por la Corte Constitucional en la Sentencia C-414 de 2012 no tuvo en cuenta el desarrollo integral de todos y cada uno de los criterios fijados por esta misma Corporación de cara a la clasificación de una renta en endógena o exógena.

## II) Impuesto de registro

Tal como se advirtió en la primera parte de este concepto, se observa que, a partir de la aplicación del criterio formal, no resulta clara la titularidad de los departamentos sobre este impuesto. Es por esto por lo que la Corte Constitucional recurre a los criterios orgánico y material para identificarla.

Aplicando el criterio orgánico, se puede establecer la titularidad de los departamentos, toda vez que, *“para que se perfeccione el mencionado tributo, se requiere de la intervención de la Asamblea Departamental que, según el artículo 230 de la Ley 223 citada, es el órgano encargado de definir la tarifa dentro de unos límites - máximos y mínimos - fijados por la ley. La participación del órgano de representación popular del departamento al momento de definir los elementos objetivos de la obligación tributaria constituye un elemento adicional para*

Carrera 30 No. 25-30  
Codigo Postal 111311  
PBX: (571) 338 5000  
Información Línea 195  
www.haciendabogota.gov.co  
contactenos@shd.gov.co  
Nit: 899 999 061-9  
Bogotá - Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ  
MEJOR  
PARA TODOS



*considerar que la renta obtenida pertenece a la entidad territorial dentro de la cual dicho órgano ejerce su jurisdicción.”<sup>26</sup>*

Adicionalmente, por medio de la aplicación del criterio material también se puede deducir que la titularidad de este tributo recae sobre los departamentos, esto, debido a que “por expresa disposición legal, la totalidad de los recursos captados en cada departamento por concepto del tributo, entran al presupuesto de la respectiva entidad, y se destinan a sufragar gastos propios del departamento. Adicionalmente, no sobra indicar que los elementos que lo configuran carecen de la movilidad interjurisdiccional que permitiría afirmar que dicha fuente tributaria pertenece al nivel central”<sup>27</sup>.

Así, a partir de la aplicación de los criterios orgánico y material se concluye que el impuesto de Registro es endógeno para los departamentos.

## 2. CONSECUENCIAS DERIVADAS DE LA CLASIFICACIÓN DE UNA RENTA COMO ENDÓGENA O EXÓGENA

Por regla general, la consecuencia principal de que un recurso sea clasificado como de carácter endógeno, es que sólo el titular del mismo tendrá la potestad de administrarlo – lo que también implica la potestad de definir su destinación-, pues ello hace parte del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales. En efecto, si las entidades territoriales no tienen competencia para administrar sus recursos propios, la autonomía reconocida constitucionalmente como un derecho se haría nugatoria.

Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que el principio de la autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios<sup>28</sup>; lo que, a su turno, implica la facultad de que el órgano de representación más inmediato al pueblo participe en la toma de las principales decisiones para el desarrollo de la vida local<sup>29</sup>. Y es que, naturalmente son los representantes populares de cada entidad territorial – bien sean los Gobernadores y las respectivas Asambleas Departamentales o los Alcaldes y sus respectivos Concejos- quienes tienen más cercanía con las necesidades de su comunidad, pues sin duda alguna ellos conviven de manera directa con la cotidianidad de los territorios que, por decisión de sus conciudadanos, han de gobernar. Sobre ello, el máximo tribunal constitucional ha afirmado lo siguiente:

*“...La fuerza de la argumentación en favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo,*

<sup>26</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C – 219 de 2007

<sup>27</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C – 219 de 2007

<sup>28</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 937 de 2010.

<sup>29</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-123 de 2014.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

*las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el art. 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera el municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado. (Artículo 311. C.P)...<sup>30</sup>".*

En este sentido, es claro que cuando se afirma que la autonomía territorial implica la propia gestión de los intereses, se quiere expresar que tal gestión no puede recaer sobre cualquier sujeto ajeno a las dinámicas y necesidades de cada territorio – bien sea un departamento, un municipio o un distrito-, sino que, por el contrario, corresponde a las autoridades locales, la realización de la gestión de sus propios intereses, en tanto son los sujetos más cercanos a la comunidad.

En este sentido, la definición legislativa sobre la destinación, administración y manejo de un ingreso territorial de carácter endógeno constituye una injerencia de una autoridad nacional en una decisión que sólo deben tomar las autoridades departamentales y/o municipales y distritales. Así pues, en aras de salvaguardar tal autonomía territorial, la Corte ha señalado que es necesario proteger a las entidades territoriales de la intromisión injustificada de la Nación, sea a través de decisiones legislativas o administrativas. Al respecto, vale la pena traer a colación el siguiente fragmento jurisprudencial que recoge tal finalidad:

*"...La autonomía de las entidades territoriales implica pues, que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad. En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior...<sup>31</sup>".*

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario precisar que, si bien en principio, al Legislador le está prohibido intervenir en el manejo y aprovechamiento de los recursos de fuente endógena<sup>32</sup>, tal como lo ha reconocido desde 1992 la Corte

<sup>30</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-244 de 2001.

<sup>31</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-1051 de 2001.

<sup>32</sup> Al respecto vale la pena traer a colación el siguiente fragmento de la sentencia C-615 de 2013 de la Corte Constitucional, en donde se expresa con claridad las razones por las cuales el nivel de interferencia del Legislador en los recursos de las entidades territoriales, dependerá según su naturaleza exógena o endógena:

*"...La autonomía fiscal de las Entidades Territoriales tiene relación directa con la naturaleza endógena o exógena de los recursos percibidos, ejecutados o administrados por la entidad territorial. Si son de una forma exógena esta autonomía se reduce por el margen de acción del legislador para intervenir en la regulación de los recursos que incluye la fijación de su destino. Si por el contrario son de fuente endógena la autonomía es mayor y para reconocer la posible intervención del legislador es más exigente que en el caso de las formas exógenas, en este tema solo será constitucionalmente admisible la intervención del Legislador si, en consideración del Congreso,*





ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Constitucional; desde 1997 la jurisprudencia también ha considerado constitucional la intervención del nivel Nacional de forma excepcional, siempre que *se trate de una intervención imprescindible, idónea y estrictamente proporcionada, para defender recursos nacionales seriamente amenazados, o, para garantizar la estabilidad macroeconómica de la Nación*<sup>33</sup>. Desde este año, la Corte Constitucional ha desarrollado una serie de criterios, a partir de los cuales resulta justificado que el Congreso de la República intervenga en la definición de la destinación de recursos propios de las entidades territoriales. En un primer momento se habló de únicamente de dos causales, a saber: *i) para conjurar amenazas a la defensa del patrimonio nacional; y ii) cuando se hace necesario mantener la estabilidad macroeconómica interna o externa.*<sup>34</sup>

Posteriormente, en la sentencia C-089 de 2001 se han considerado nuevos criterios justificadores de la intervención excepcional del legislador en la destinación de los recursos endógenos de las entidades territoriales. Tales eventos corresponden a los siguientes:

*"...En cuanto a recursos propios de las entidades territoriales o de fuente endógena de financiación, la jurisprudencia ha aceptado la limitación de su autonomía en por lo menos cuatro eventos: (i) cuando la intervención ha sido dispuesta directamente por la Constitución; (ii) para conjurar amenazas a la defensa del patrimonio nacional; (iii) cuando se hace necesario mantener la estabilidad macroeconómica interna o externa; y (iv) cuando los asuntos involucrados trascienden el ámbito estrictamente local..."<sup>35</sup>*

A continuación, se mencionarán algunos eventos de aplicación de los anteriores criterios:

- (i) En primer lugar, el legislador puede intervenir en la destinación de rentas territoriales cuando la Constitución así lo ordena o autoriza expresamente, como ocurre con el artículo 317, el cual establece que la ley debe destinar un porcentaje determinado de los gravámenes sobre la propiedad inmueble "a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción"<sup>36</sup>. Como se ve, a pesar de que el impuesto predial unificado es un tributo estrictamente territorial, al ser un gravamen sobre la propiedad inmueble un porcentaje de sus recaudos se debe destinar mediante ley a las áreas precisadas debidamente en la Constitución.<sup>37</sup>

*adicionalmente de buscar una finalidad imperiosa, resulta adecuada, necesaria y proporcionada para alcanzarla..."*

<sup>33</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C 897 de 1999

<sup>34</sup> Al respecto ver sentencias: C-219 de 1997, C 897 de 1999, C-720 de 1999.

<sup>35</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C- 937 de 2010.

<sup>36</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C 262 de 2015.

<sup>37</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C 262 de 2015.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

- (ii) En segundo lugar, una interferencia legislativa de esa naturaleza es admisible cuando resulte necesaria para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa. Esta excepción ha sido aplicada, por ejemplo, en los siguientes casos:

En la C-837 de 2001 en donde se examina la constitucionalidad la ley 617 de 2000, demandada por la presunta violación de la autonomía de las entidades territoriales al crear prioridades de gasto que les corresponde a ellas, de acuerdo con los procedimientos para la fijación de su propio presupuesto y la determinación de sus gastos e inversiones, limitando la administración de los recursos propios.

En esta oportunidad la Corte considera que esta intervención es justificada dentro de la excepción estudiada, pues *“las normas acusadas son una respuesta del Legislador ante la crisis macroeconómica que se perfila por el desbalance fiscal y el casi incontrolable endeudamiento de las entidades territoriales [...] Existe una grave crisis macroeconómica, que potencialmente se verá catalizada por la situación deficitaria de las entidades territoriales, cuya estructura de gastos es una de las fuentes directas de la situación; esta situación, que rebasa la esfera propia de los intereses exclusivos de las entidades territoriales, es la que se pretende conjurar con la medida nacional de limitación genérica del gasto, a través de normas orgánicas del presupuesto”*<sup>38</sup>.

Se puede ver como en estos casos, la intervención del legislador es permitida como última medida de urgencia para mitigar crisis económicas de las entidades territoriales que podría terminar afectando la misma autonomía, haciéndola nada más un atributo formal.

- (iii) Finalmente, la cuarta excepción se refiere a que “los asuntos involucrados trascienden el ámbito estrictamente local”, ha sido tratada por la jurisprudencia en casos como el desarrollado en la sentencia C 089 de 2001.

En esta sentencia se resuelven las objeciones presidenciales al proyecto de Ley No. 07/99 Senado 97/98 Cámara “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas -50 años”, por presuntamente desconocer el principio de autonomía de las entidades territoriales, en la medida que señala la destinación específica de los recaudos por concepto de la emisión de la estampilla.

En esta oportunidad la Corte considera bajo la cuarta excepción de intervención del legislador en rentas endógenas: “Que las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional.” Se encuentra justificada la intervención en este caso, toda vez que *la Universidad Distrital Francisco José de Caldas afronta*

<sup>38</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C 837 de 2001



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

*serios problemas financieros y que en tales circunstancias el legislador consideró pertinente adoptar medidas de naturaleza tributaria. Igualmente, para esta Corte es claro que los eventuales beneficios superan el ámbito local o regional, en tanto cobijan a estudiantes provenientes de otras ciudades y municipios del país, pero especialmente a los de condiciones sociales difíciles, todo lo cual redundará en últimas en el fortalecimiento de la educación superior colombiana.*<sup>39</sup>.

Generalmente, en los casos en los que se ha tratado esta excepción se tiene en cuenta que la afectación de una renta territorial que tiene relación directa con una competencia propia de la respectiva entidad territorial. En efecto, se trata de la financiación de universidades públicas que hacen parte de la estructura administrativa territorial, en las que con los recursos nuevos y propios -estampillas- se pretende mejorar su situación financiera. Es decir, se condiciona el uso del recurso tributario para mejorar el desempeño de estas universidades, que tienen alcance no solamente municipal, sino también regional. Por esta razón, la Corte declara la exequibilidad de las mencionadas normas legales.

Otro denominador común que se encuentra en la jurisprudencia de la Corte Constitucional hace referencia a la **proporcionalidad** que debe tener la ya excepcional intervención del legislador en las rentas propias o endógenas de las entidades territoriales. En efecto, en sentencias como la C-346 de 2017 se establece una relación directa entre la proporcionalidad de la medida y el respeto al núcleo esencial de la autonomía tributaria y presupuestal de las entidades territoriales.

*"Las prerrogativas que se derivan de la autonomía que se confiere a las entidades territoriales, se ejercen en los términos establecidos en la Constitución y la ley, y en este sentido, no son de carácter absoluto. En efecto, el Legislador puede limitarlas, condicionarlas o restringirlas, cuando esté autorizado por otra disposición constitucional, siempre que tal limitación no afecte el núcleo esencial de la autonomía, y resulte necesaria, útil, y proporcionada al fin constitucional que se busca alcanzar." Sentencia C-346/2017.*

Se puede concluir que la consecuencia principal de que un recurso sea clasificado como de carácter endógeno es que, como regla general, limita la disposición que del mismo pueda hacer el nivel Nacional. Sin embargo, como toda regla general se admiten excepciones, las cuales han sido desarrolladas en varios casos por la Corte Constitucional y se pueden clasificar en cuatro criterios, a saber: (i) cuando la intervención ha sido dispuesta directamente por la Constitución; (ii) para conjurar amenazas a la defensa del patrimonio nacional; (iii) cuando se hace necesario mantener la estabilidad macroeconómica interna o externa; y (iv) cuando los asuntos involucrados trascienden el ámbito estrictamente local. Esto, sin olvidar que en todo caso, la intervención del nivel central también debe responder

<sup>39</sup> CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C 089 de 2001



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

a un *criterio de proporcionalidad* que no vacíe el núcleo esencial del derecho constitucional de la autonomía territorial.

## CONCLUSIONES:

A partir de las anteriores consideraciones expuestas se puede concluir que:

1. La Corte Constitucional ha desarrollado una serie de criterios que pueden ser utilizados como herramienta para distinguir el carácter endógeno o exógeno de las rentas territoriales. Estos criterios son: El criterio formal, orgánico y material. Siendo el primero de aplicación prevalente y los demás únicamente de carácter subsidiario.
2. No existe un manejo unificado de los criterios necesarios para determinar la naturaleza endógena o exógena de una renta. En efecto, en múltiples sentencias la Corte ha señalado la prevalencia del criterio orgánico, pero en otras ha afirmado que este puede resultar insuficiente o que no es capaz de brindar una total certeza sobre la titularidad del tributo. Un ejemplo concreto de esta complejidad se da en el impuesto al consumo de cigarrillos de procedencia extranjera, en el que desde el criterio formal éste impuesto es distrital -Ley 223 de 1995- pero la Corte Constitucional lo ha considerado nacional desde el punto de vista orgánico, tal como ya se ha señalado.

Este manejo poco sistemático se agudiza aún más cuando se analiza la interpretación dada por otras autoridades como la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a los criterios estudiados. A diferencia de la Corte Constitucional, la DAF considera que el criterio al que se debe dar una aplicación prevalente es el formal, habida cuenta de que en materia tributaria es el Legislador el primer sujeto facultado para definir, entre otros elementos, el sujeto titular de una renta.

3. La consecuencia principal de que un recurso sea clasificado como de carácter endógeno es que, como regla general, limita la disposición que del mismo pueda hacer el nivel Nacional. Sin embargo, como toda regla general se admiten excepciones, las cuales han sido desarrolladas en varios casos por la Corte Constitucional y se pueden clasificar en cuatro criterios, a saber: (i) cuando la intervención ha sido dispuesta directamente por la Constitución; (ii) para conjurar amenazas a la defensa del patrimonio nacional; (iii) cuando se hace necesario mantener la estabilidad macroeconómica interna o externa; y (iv) cuando los asuntos involucrados trascienden el ámbito estrictamente local. Esto, sin olvidar que en todo caso, la intervención del nivel central también debe responder a un *criterio de proporcionalidad* que no vacíe el núcleo esencial del derecho de autonomía territorial.



ALCALDÍA MAYOR  
DE BOGOTÁ D.C.  
SECRETARÍA DE HACIENDA

Este concepto sustituye los conceptos que en sentido contrario ha emitido esta Dirección sobre las temáticas abordadas en el mismo. La Subdirección Jurídica de Hacienda hará la anotación respectiva en la página WEB de la entidad.

LEONARDO PAZOS GALINDO  
Director Jurídico

Revisó: Manuel Ávila Olarte *MAO*  
Proyectó: Natalia Andrea Vásquez Orjuela, Sonia Lorena Russi Noguera

