



COMUNICADO 42

Noviembre 12 de 2021

SENTENCIA C-389-21

M.P. José Fernando Reyes Cuartas

Expediente: D-14129

Norma acusada: Ley 2052 de 2020, art. 13, parágrafo 2º., inciso segundo

CORTE DECLARÓ INCONSTITUCIONAL DEBER DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DE TRANSFERIR AL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO HASTA UN VEINTE POR CIENTO (20%) DE LOS RECURSOS ORIGINADOS POR EL RECAUDO DE ESTAMPILLAS, EL CUAL TENÍA COMO PROPÓSITO INTRODUCIR FUNCIONALIDADES TECNOLÓGICAS AL SISTEMA ELECTRÓNICO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SECOP). ESA IMPOSICIÓN DESCONOCÍA LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES TERRITORIALES PARA ADMINISTRAR SUS RECURSOS

1. Norma demandada

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 parágrafo 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 parágrafo 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

2. Decisión

Declarar **INEXEQUIBLE** el inciso segundo del parágrafo 2 del artículo 13 de la Ley 2052 de 2020.

3. Síntesis de los fundamentos

1. Le correspondió a 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

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 parágrafo 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 parágrafo 1 del presente artículo.

El gobierno reglamentará la materia.

posible su desmaterialización y automatización, constituía una infracción de la autonomía financiera territorial reconocida en el artículo 287.3 de la Constitución.

2. En el curso del proceso 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 de 2021, promulgada el 14 de septiembre del año en curso. Teniendo en cuenta tal circunstancia se ocupó de establecer si resultaba posible adoptar un pronunciamiento de fondo.

3. Destacó que la jurisprudencia ha identificado, entre otras, dos reglas relevantes: (i) no procede adoptar una decisión de fondo sobre una disposición derogada, a menos que se encuentre produciendo efectos jurídicos; y (ii) en eventos excepcionales, en los cuales la norma no tiene la vocación de producir efectos, es posible emprender el control cuando la regla anterior carece de justificación desde la perspectiva constitucional, o podría erosionar la supremacía del texto superior.

4. Luego de concluir que el inciso acusado no se encontraba produciendo efectos, la Sala Plena concluyó que se configuraban las condiciones para aplicar la segunda de tales reglas. Advirtió, con apoyo en su jurisprudencia reciente (C-358 de 2019), que en esta oportunidad era posible un pronunciamiento de fondo por tres razones fundamentales. Primero, la disposición demandada, además de tener una vocación transitoria, tuvo un período de vigencia particularmente estrecho debido a su derogación. Segundo, existían serias dudas de constitucionalidad respecto de la regulación cuestionada dado que interfería significativamente en la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus recursos endógenos. Tercero, la demanda fue formulada por el demandante cuando la norma acusada se encontraba vigente y el proceso ante la Corte se encontraba en su última etapa.

5. Consideró que una conclusión diferente conduciría -en casos como el examinado- (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, precisara el alcance de la autonomía territorial.

6. Definida entonces su competencia para pronunciarse, declaró que la disposición acusada era inconstitucional por violación de su artículo 287.3. Esta conclusión se apoyó en las siguientes razones. 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, a pesar de que la medida adoptada por el legislador se apoya en la búsqueda de un propósito admisible que trasciende el ámbito simplemente local o regional, no satisface las exigencias que se adscriben al principio de proporcionalidad.

Si bien la Corte encontró que la regulación acusada era efectivamente conducente para alcanzar propósitos constitucionalmente imperiosos - asociados a la realización de los principios a los que se sujeta la función administrativa- concluyó que no era necesaria. En efecto, según el informe del Gobierno aportado en el curso del proceso los recursos que debían transferir las entidades territoriales para alcanzar los precisos objetivos previstos en la disposición, no se requerían para implementar las funcionalidades tecnológicas dado que la Nación contaba ya 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. A su vez, la Sala constató que no existió un mínimo de deliberación en el Congreso sobre la medida que permitiera evidenciar su alcance y efectos en la autonomía de las entidades territoriales.

Igualmente, la Corte consideró que la medida no era proporcionada en sentido estricto puesto que implicaba una interferencia grave que no podía justificarse en la importancia concreta de los fines perseguidos. Afirmó que la interferencia en el derecho de las entidades territoriales previsto en el artículo 287.3 de la Constitución era particularmente aguda dado que (i) 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 disposición 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 cada una de las entidades territoriales; y (v) la ley deja abiertas cuestiones esenciales para su implementación por parte del Gobierno Nacional.

7. La Corte Constitucional señaló que la decisión de inconstitucionalidad no implicaba, en modo alguno, que para implementar políticas públicas con efectos concretos y simultáneos en la Nación, en los departamentos y en los municipios, resultara improcedente coordinar esfuerzos fiscales de los diferentes niveles territoriales. Ello es posible en virtud de los principios previstos en el artículo 288 de la Constitución, en particular los de coordinación y concurrencia.

Advirtió, sin embargo, que esa intervención no puede 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 la gestión de municipios y departamentos. No es ese el modo en que, según la Constitución de 1991, deben edificarse las relaciones fiscales intergubernamentales.

4. Aclaración de voto

Los magistrados **Antonio José Lizarazo Ocampo** y **Alejandro Linares Cantillo** se reservaron la posibilidad de aclarar el voto