

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia C-182/25

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No se vulnera por facultad conferida a los concejos municipales de ciudades capitales para adoptar las normas que rigen a Bogotá en materia de impuestos predial unificado e Industria y Comercio

(...) el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no infringió el principio de unidad de materia. En efecto, logró constatarse que aquella disposición se articula con los criterios para crear la categoría de municipios ciudades capitales, la gestión de los intereses de esas entidades territoriales, y el fortalecimiento de su autonomía territorial. Esto, por cuanto la facultad de adopción normativa constituye un mecanismo optativo que se relaciona con el propósito de fortalecer la descentralización y autonomía territorial de las ciudades capitales, al permitir que los integrantes de la categoría cuenten con los recursos necesarios para cumplir sus competencias en materia de desarrollo territorial. Dicha cuestión cohesiona, a su turno, con la finalidad de reconocer las realidades heterogéneas de las ciudades capitales a través un tratamiento distinto, en consideración de sus necesidades particulares. En vista de lo anterior, se constató una conexidad temática, causal, teleológica y sistemática entre el artículo acusado y la ley que lo contiene.

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Enunciado normativo con distintos contenidos o significados

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance frente al significado o interpretación de las normas

(...) el control abstracto de constitucionalidad tiene por propósito la salvaguarda de la supremacía e integridad de la Constitución Política, y no la fijación de la interpretación de la ley para resolver o precaver conflictos jurídicos puntuales que puedan presentarse entre los interesados en esta. De

modo que, cuando de forma excepcional la Corte se pronuncia sobre la exequibilidad de la interpretación de una norma con rango de ley, además de partir de precisos supuestos y exigencias, el juicio de constitucionalidad no puede extenderse de manera generalizada a la actuación de las autoridades administrativas o de los particulares sino que deberá tener por objeto la interpretación real y cierta de la norma que hayan fijado las autoridades judiciales competentes.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargos carecen de certeza porque se estructuran a partir de una interpretación subjetiva

(...) se fundamenta en una interpretación de la norma que proviene de doctrinantes particulares o incluso de algunas entidades territoriales como usuarias de la facultad concedida, y que ha sido desvirtuada por el Consejo de Estado. En consecuencia, la demanda no propone a la Corte un problema abstracto de constitucionalidad, sino un problema concreto de aplicación de la norma. Esto, porque los cargos formulados por la presunta violación de los artículos 322 (primer cargo), 338 y 150.12 (tercer cargo) cuestionan la consistencia de la norma con la Constitución Política a partir de una interpretación aislada que de ella han efectuado algunos doctrinantes y algunos destinatarios de la ley en su propio beneficio.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza y especificidad en los cargos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Incumplimiento de requisitos exigidos en cargo por violación al principio de igualdad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

(...) se orienta a exigir del proceso legislativo un grado mínimo de coherencia y congruencia. Por ello, los enunciados contenidos en determinado proyecto de ley, que se introduzcan al inicio del trámite legislativo o durante su transcurso, deben estar ligados a la materia principal de que trata ese proyecto. De esta forma se concreta el principio democrático inherente al proceso legislativo. Su respeto y aplicación se comprometen, en cambio, ante la inclusión de disposiciones extrañas e inconexas al proyecto de ley. En aquel evento, dichas

disposiciones deben ser declaradas inexecutable por configurar un vicio material de constitucionalidad.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Principio democrático

(...) el principio de unidad de materia promueve la transparencia y la racionalidad del proceso legislativo que se surte para aprobar las leyes. Esto, porque demanda coherencia y congruencia entre los enunciados normativos de la ley y su temática dominante. Por esa vía concreta el respeto y la garantía del principio democrático, que es inherente al trámite legislativo. La relación entre los principios democrático y de unidad de materia influencia al control de constitucionalidad, pues lo caracteriza por una flexibilidad que impide obstaculizar todo el trabajo legislativo.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad temática, teleológica, causal, sistemática o consecucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN RELACION CON EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Carácter flexible

PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Contenido

La descentralización es un principio tutelar de la organización administrativa que se concibe como una manera de administrar. En el caso de la descentralización territorial, ella tiene por finalidad configurar un conjunto de entidades territoriales que como personas jurídicas de derecho público puedan obrar en el ámbito territorial en procura de satisfacer las necesidades de las comunidades asentadas en sus territorios, mediante la atribución directa o el traspaso de funciones y competencias del órgano central hacia ellas, las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.

AUTONOMIA TERRITORIAL-Concepto

La autonomía consiste en la “la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas” en lo que se refiere a los asuntos que les son propios. Es por ello que se les confiere autonomía a las entidades territoriales para el manejo de sus propios asuntos, sin que ello implique su exclusión del control ejercido por el poder central en los casos expresamente previstos por la Constitución.

AUTONOMIA Y DESCENTRALIZACION-Correlación

MUNICIPIOS-Categorización

MUNICIPIOS-Finalidad de la categorización

(...) la categorización municipal tiene su fundamento en la necesidad de reconocer el carácter heterogéneo de los municipios y, por esa vía, fortalecer a dicha entidad territorial que es eje de la organización político-administrativa del país. Esta figura tiene, a su turno, los propósitos de servir como un mecanismo para lograr la eficiencia y eficacia de la administración territorial, dotar a los municipios de funciones y recursos necesarios para atender esa diversidad de realidades, y fortalecer la descentralización y la autonomía territorial. El artículo 320 Constitucional faculta al legislador para crear categorías de municipios en atención a sus diferencias en términos de ubicación geográfica, población y recursos fiscales. Aquello les permite ajustar sus formas de gobierno, administración y gestión en atención a sus necesidades particulares. Por lo mismo, el legislador debe consultar los factores relevantes para la finalidad de la categorización que se persigue. Esto implica que la creación de cierta categoría no necesariamente debe sustentarse en todos los factores previstos para el efecto, pues puede sustentarse en uno o varios de estos como, por ejemplo, las necesidades socioeconómicas del municipio, su población o recursos fiscales.

IMPUESTO PREDIAL-Gravamen de orden municipal

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Tributo de propiedad de las entidades territoriales/IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO-Tributo municipal

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-182 DE 2025

Expediente: D-16.125

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 *“Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”*

Demandante: Lucy Cruz de Quiñones

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular de las previstas en el artículo 241.10 de la Constitución Política y 44 del Decreto 2067 de 1991, profiere la presente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad formulada en contra del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Esta disposición faculta a los concejos de las ciudades capitales para adoptar, a iniciativa del alcalde y de acuerdo con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para Bogotá en materia de impuestos predial e ICA, en lo que no contraría las disposiciones constitucionales sobre la materia. La demandante formuló cuatro cargos: (i) violación del artículo 332 de la Constitución Política por permitir que las demás capitales de departamentos adopten el régimen fiscal previsto por la Constitución Política exclusivamente para Bogotá; (ii) violación del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política, por omitir que el artículo 320 Constitucional define de forma específica y estricta el contenido de la Ley 2082 de 2021; (iii) violación del principio de legalidad tributaria en específico la certeza tributaria prevista en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política; y (iv) violación del principio de equidad contributiva por los impuestos predial e industria y comercio en razón al domicilio fiscal en las ciudades capitales, artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política.

Luego de revisar las intervenciones y los conceptos recibidos, entre ellos, el de la Procuradora General de la Nación, antes de adoptar una decisión de mérito, la Corte concluyó que finalmente los cargos primero, tercero y cuarto no cumplían con los requisitos de aptitud para emitir un pronunciamiento de fondo. Por lo tanto, resolvió declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo con respecto a tales cargos por ineptitud sustantiva.

La Corte resolvió el segundo cargo de la demanda por la presunta violación del principio de unidad de materia, para lo cual formuló el siguiente problema jurídico: ¿el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, “*Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones*”, viola el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política al disponer que los concejos municipales de las ciudades capitales puedan adoptar, bajo determinadas condiciones, las normas que rigen para Bogotá en materia de impuestos predial e ICA?

Para resolver este problema jurídico, la Corte efectuó unas consideraciones generales sobre el principio de unidad de materia, la descentralización y autonomía territorial, y la figura de categorización municipal. Con base en lo anterior, hizo la verificación de la temática dominante de la Ley 2082 de 2021, el contenido y alcance del artículo 14 de esa ley, y la confrontación de aquellos aspectos en función del principio de unidad de materia.

La anotada metodología de valoración permitió establecer que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no infringió el principio de unidad de materia. En efecto, logró constatar que aquella disposición se articula con los criterios para crear la categoría de municipios ciudades capitales, la gestión de los intereses de esas entidades territoriales, y el fortalecimiento de su autonomía territorial. Esto, por cuanto la facultad de adopción normativa constituye un mecanismo optativo que se relaciona con el propósito de fortalecer la descentralización y autonomía territorial de las ciudades capitales, al permitir que los integrantes de la categoría cuenten con los recursos necesarios para cumplir sus competencias en materia de desarrollo territorial. Dicha cuestión cohesiona, a su turno, con la finalidad de reconocer las realidades heterogéneas de las ciudades capitales a través un tratamiento distinto, en consideración de sus necesidades particulares. En vista de lo anterior, se constató una conexidad temática, causal, teleológica y sistemática entre el artículo acusado y la ley que lo contiene.

La Corte procedió, con fundamento en lo expuesto, a declarar la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 por el cargo de violación del principio de unidad de materia.

I. ANTECEDENTES

1. Trámite procesal

1. Mediante correo electrónico del 06 de agosto de 2024 dirigido a la Secretaría General de la Corte Constitucional, la ciudadana Lucy Cruz de Quiñones presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 14 de la

Ley 2082 de 2021 “[p]or medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”. Al expediente se le asignó el Radicado D-16.125.

2. La demandante propuso cuatro cargos: (i) violación del artículo 332 de la Constitución Política por permitir que las demás ciudades capitales de departamentos adopten el régimen fiscal previsto por la Constitución Política para Bogotá D.C.; (ii) violación del artículo 320 de la Constitución Política por ampliar la finalidad de la categorización de los municipios; (iii) violación del principio de legalidad tributaria en su versión de certeza (artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política) y violación al principio de unidad de materia; y, finalmente, (iv) violación del principio de igualdad entre contribuyentes con la misma capacidad contributiva para los impuestos predial e industria y comercio en razón al domicilio fiscal en las ciudades capitales, artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política.

3. Mediante Auto del 5 de septiembre de 2024, se inadmitieron todos los cargos propuestos y se le concedió a la demandante el término de tres (3) días hábiles para presentar el respectivo escrito de corrección, so pena del rechazo de la demanda.¹

4. La Secretaría General de la Corte Constitucional informó que la ciudadana Cruz de Quiñones presentó escrito de corrección de su demanda dentro del término concedido para ese particular.² Esto, habida cuenta que el término de ejecutoria de la providencia del 5 de septiembre de 2024 transcurrió los días 10, 11 y 12 de septiembre de 2024 y la ciudadana presentó su corrección el último de estos días.³

¹ Expediente digital: [Auto que inadmite la demanda](#).

² Expediente digital: [CONSTANCIA DE NOTIFICACIÓN POR ESTADO - AUTO D-16125 DEL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2024.](#)

³ Expediente digital: [D0016125. Informe a despacho](#).

5. En aplicación del principio *pro actione*, mediante Auto del 27 de septiembre de 2024, se admitieron a trámite los cuatro cargos de la demanda. El primer y cuarto cargo se admitieron tal y como se plantearon inicialmente por la accionante. En cambio, el segundo cargo se admitió bajo el entendido de que fue reformulado para acusar la violación del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. Además, el tercer cargo se admitió solo en lo relacionado con la vulneración de los principios de legalidad y certeza tributaria, porque la censura por unidad de materia se subsumió en la reformulación del segundo cargo.⁴

6. En la referida providencia también se ordenó: (i) fijar en lista el asunto; (ii) comunicar la iniciación del proceso según los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991; (iii) invitar a expertos para que rindieran concepto sobre los aspectos que estimaran relevantes para analizar la disposición demandada; y (iv) correr traslado a la Procuradora General de la Nación para el concepto de su competencia.⁵

2. La norma demandada

7. La demanda se orienta a cuestionar el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. El texto de aquella disposición es el siguiente:⁶

LEY 2082 DE 2021
(febrero 18)

Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

⁴ Expediente digital: [Auto que admite la demanda](#).

⁵ *Ibidem*.

⁶ Diario Oficial No. 51.592 del 18 de febrero de 2021.

DECRETA:

(...)

CAPÍTULO IV
Otras disposiciones

Artículo 14. Adopción de normatividad. Los Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia.

3. La demanda

8. La demandante propuso cuatro cargos de inconstitucionalidad en contra del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. En su orden, estos confrontan el contenido de la disposición acusada con los artículos: (i) 322; (ii) 158; (iii) 150.12 y 338; y (iv) 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política. Estas censuras se sustentan en las siguientes razones:

Primer cargo: violación del artículo 322 de la Constitución Política por permitir que las demás capitales de departamento adopten el régimen fiscal previsto por la Constitución para Bogotá

9. La demandante estima que la disposición acusada viola el artículo 322 de la Constitución Política, porque permite extender a las ciudades capitales la legislación de la que Bogotá es titular exclusiva. La demandante afirma que, por esa vía, los concejos de todos los municipios ciudades capitales pueden apropiarse del régimen fiscal normativo de la capital de la República.

10. La demandante considera que no es constitucional homogeneizar grupos que el propio constituyente distinguió, como es el caso de Bogotá y los

municipios ciudades capitales. Aunque no infiere la extensión automática del régimen fiscal de Bogotá, sí discute que la norma acusada, al facultar *“a los concejos municipales para acogerse al régimen de los dos impuestos principales de Bogotá, por sí misma borra las diferencias y la especialidad que exige la regla constitucional para la materia fiscal en Bogotá”*.⁷ Por lo mismo, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 omite que *“Bogotá es titular exclusivo de esa legislación que se dictó para ella y no cabe conceder a los concejos la facultad de extenderla a otros sujetos territoriales”*.⁸

11. La accionante estima que la Corte ha aceptado pacíficamente la titularidad del régimen especial previsto en el artículo 322 de la Constitución Política.⁹ Aunque reconoce que el legislador especial puede remitirse a normas generales, o que se identifiquen con su contenido, no considera constitucionalmente admisible hacer lo contrario. Es decir, que *“el legislador del régimen común aplicable a una categoría de municipios [...] se remita a un régimen especial que está previamente concebido como propio para otro ente, con características, designación y necesidades singulares”*.¹⁰

Segundo cargo: violación del artículo 158 de la Constitución Política por ampliar la finalidad de la categorización de municipios a una materia ajena a la ley en la que se inserta

12. La accionante reformuló el presente cargo al corregir su demanda. A cambio de censurar una violación del artículo 320 Constitucional, ahora plantea *“un cargo sobre violación al principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta, como vicio material y corri[ge] en el sentido de que el artículo 320 [Constitucional] es elemento restricto del contenido de la ley, que en este caso superó su materia aun considerándola amplia en el sentido de la eficiencia administrativa”*.¹¹

⁷ Expediente digital: [Corrección de la Demanda](#), fl. 7.

⁸ *Ibidem*, fl. 8.

⁹ Para el efecto, refiere: Corte Constitucional, Sentencias: C-517 y C-607 de 1992; C-004, C-503 y C-541 de 1993; C-778, C-896, C-837, C-950 y C-997 de 2001; C-043 de 2003; C-313 de 2009; C-179 de 2014; C-098 de 2019 y C-268 de 2022.

¹⁰ Expediente digital: [Corrección de la Demanda](#), fl. 9.

¹¹ *Ibidem*, fl. 11.

13. La demandante considera que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 contraría el principio de unidad de materia, porque regula un asunto distinto a los previstos para una ley de categorización de municipios. En su criterio, las funciones y competencias que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 tenía que fijar, conforme al artículo 320 Constitucional, son de gestión. Esa fue la idea inicial en el trámite de la iniciativa legislativa, pues se pensó que la adopción de las normas vigentes para Bogotá D.C., solo se relacionarían con la administración tributaria y no con normas sustantivas tributarias.

14. Sin embargo, precisa que esa idea no se llevó al texto definitivo del artículo demandado. Esto, por cuanto se partió de un presupuesto errado al considerar que *“modificar aspectos sustantivos de los tributos predial e ICA de las capitales, se reduce a un asunto de simple ‘eficiencia administrativa territorial’, soslayando que se trataba de la modificación de normas imperativas que generaban obligaciones tributarias a los contribuyentes habitantes de esas ciudades.”*¹²

15. La accionante deduce, a partir de lo anterior, que *“el Congreso adoptó un fin no permitido por el artículo 320 constitucional: dotar a las ciudades capitales, a través de sus respectivos Concejos, del poder de tomar para sí el régimen normativo de la Capital de la República en la materia impositiva de dos tributos municipales, a sabiendas de que la ley de categorización no es apta para ese propósito, según los contenidos y finalidades del artículo 320 de la Carta Constitucional, que trata de competencias administrativas ajenas a lo tributario.”*¹³

Tercer cargo: violación del principio de legalidad tributaria en su versión certeza, artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política

¹² *Ibidem*, fl. 15.

¹³ *Ibidem*, fls. 15-16

16. La demandante señala que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 permite a los concejos de ciudades capitales adoptar, en concordancia con las realidades tributarias de la ciudad, “las normas vigentes” en Bogotá para los impuestos predial unificado e ICA. Sin embargo, la disposición no *“precisa ni estipula cuáles son estas normas vigentes ni señala los acuerdos reglamentarios vigentes, expedidos por el Concejo de la Capital para estos dos tributos, de manera que las posibilidades de los concejos de otras ciudades caen en la incertidumbre sobre el alcance de los tributos”*.¹⁴ La incertidumbre se expresa así: *“la ley no habla de los elementos básicos de la opción de allanamiento a las normas de Bogotá y tampoco si se trata de todas las normas (en bloque) incluidos los acuerdos y decretos de Bogotá o únicamente a la ley, que solo establece rangos y definiciones que podrían ser adaptadas por los concejos”*.¹⁵ En esas condiciones, el artículo acusado falta a la certeza y contiene una autorización tributaria indeterminada, lo cual se contrapone a los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política.

17. La accionante explica que hay dos niveles concurrentes en la producción de normas tributarias: (i) en el Congreso de la República se crea o autoriza un tributo, y conforme al principio de legalidad se escogen los hechos gravados y los sujetos de la obligación tributaria con elementos claros y ciertos; y (ii) en los concejos municipales se votan las normas que regirán en el territorio, en atención a los criterios legales que fueron señalados para el respectivo tributo. A pesar de aquello, la disposición acusada *“no se refiere a los sujetos, ni a las bases gravables, ni a los criterios tarifarios de los impuestos enunciados”*. En esas condiciones, como no *“se sabe cuál es el alcance de la remisión, la norma acusada falta a la certeza y contiene una autorización tributaria indeterminada, defectos que conducen irremediablemente a su inconstitucionalidad”*.¹⁶

18. La ciudadana Cruz de Quiñones estima que para acudir a un régimen tributario especial como el de Bogotá, la disposición que autoriza aquello debía establecer las diferencias en los elementos básicos a extender en las otras ciudades capitales. El artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no lo hace, porque

¹⁴ *Ibidem*, fl. 17.

¹⁵ *Ibidem*, fl. 18.

¹⁶ *Ibidem*. Para soportar este aserto, cita la Sentencia C-502 de 2023.

habilita “*un poder ‘especial’ distinto del que aplica a los demás municipios [pero] no dice exactamente si pretende que se haga un uso racional de las normas previas vigentes en la capital, valorando en la norma las diferencias o si por el contrario pide tomar la delegación como una regla de todo o nada, tomando el régimen como existe y no parcialmente*”.¹⁷

Cuarto cargo: violación del principio de igualdad entre contribuyentes para los impuestos predial unificado e industria y comercio en razón al domicilio fiscal en las ciudades capitales, artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política

19. La demandante cuestiona que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no garantiza un trato igualitario frente a la ley y un trato equitativo en relación con la capacidad de contribuir. El artículo demandado “*presume la existencia de propietarios de predios y de actividades gravadas con riquezas superiores a las de los residentes en otros municipios del País (sic)*”,¹⁸ lo cual omite las diferentes capacidades contributivas expresadas con el ingreso del contribuyente y con el valor del suelo. Aquello propicia una mayor presión fiscal sobre los contribuyentes de municipios ciudades capitales que no se justifica en la mayor capacidad contributiva.

20. La accionante aduce, a partir de dicha perspectiva, que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 faculta a los municipios ciudades capitales transitar hacia una tarifa más severa sin consultar ningún indicador de capacidad contributiva.¹⁹ En efecto, dijo que este permite “*incrementar las tarifas, desatendiendo los límites cuantitativos del IPC hasta llegar al tope del 100% del valor pagado por el impuesto de sus predios o llegar a unas tarifas del 33 por mil para gravar negocios y ejercicios profesionales*”,²⁰ solo con sustento en la ubicación física de un predio o de una actividad económica. Por ende, el artículo acoge un factor inadmisibles para incrementar los tributos de los sujetos

¹⁷ *Ibidem*, fl. 20.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ La demandante expone los indicadores de capacidad contributiva tanto del impuesto predial unificado como del impuesto de industria y comercio. Esto, para reforzar su tesis de inobservancia de criterios de capacidad contributiva para permitir una mayor carga impositiva en los municipios ciudades capitales.

²⁰ Expediente digital: [Corrección de la Demanda](#), fl. 20.

pasivos de las ciudades capitales, e ignora las diferentes capacidades contributivas. Con ello infringe el principio de equidad tributaria, particularmente en su faceta horizontal, y desconoce que a los contribuyentes les asiste igualdad de trato frente a la ley.

21. La demandante compara “*la capacidad contributiva de los residentes sujetos a tributación en cualquier capital de las 32 existentes con la de los residentes en la capital de la República*”. A partir de ahí, pretende demostrar que “*las realidades tributarias de Bogotá distan mucho de las de las demás ciudades capitales*”.²¹ Así, propone que el criterio de comparación “*de trato entre diferentes personas según sus bienes, ingresos y otras métricas económicas son necesarias para garantizar la igualdad de condiciones frente a los tributos que se les impone*”.²²

22. La accionante apela al *informe final misión de descentralización del 2024*²³ para desarrollar el criterio de comparación. La mayoría de los indicadores allí contenidos muestran que Bogotá presenta diferencias con respecto al resto de los municipios del país. De ahí que se descarte un régimen homogéneo y, en cambio, se propongan regímenes flexibles y diferenciales en atención a esos indicadores. Empero, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 desconoce, por un lado, que ningún municipio ciudad capital tiene las mismas realidades tributarias de Bogotá y, por otro lado, la especialidad del régimen de la capital de la República. La demandante insiste en que esto ocurre porque se permite establecer sobre la misma materia imponible tarifas y/o límites superiores que fueron diseñados exclusivamente para Bogotá, lo cual genera desigualdad en función del lugar de la ubicación física del predio en una capital y en función del lugar donde se desarrolle la actividad económica gravada.

²¹ *Ibidem*, fl. 21.

²² *Ibidem*, fl. 22.

²³ La demandante acota que “[n]o hay disponibles estadísticas por impuestos de ICA y predial, pero la fuente más actualizada de datos y análisis de la realidad de municipios y departamentos es [ese informe]”. También se apoya en otros indicadores para sustentar su comparación, a saber: (i) índices de habitantes, PIB y recaudo tributario en 2021 comparado entre Bogotá D.C., Quibdó, Sincelejo y Riohacha; (ii) ingresos tributarios en porcentaje del PIB nacional y de Bogotá D.C. para en el intervalo 2000 a 2016; (iii) presión tributaria de Bogotá D.C. en el intervalo 2000 a 2016; y (iv) presión tributaria total entre Bogotá D.C. versus Colombia para el intervalo 2005 a 2016.

4. Intervenciones oficiales

23. En cumplimiento de lo ordenado en el Auto del 27 de septiembre de 2024, la Secretaría General de esta Corte indicó que el proceso se fijó en lista entre el 9 y el 23 de octubre de 2024.²⁴ Al término de la fijación en lista se aportaron siete (7) intervenciones oficiales. Dos (2) solicitaron la exequibilidad de la disposición acusada, mientras que una (1) pidió su inexecutableidad. A su turno, una (1) explicó la postura seguida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, frente al alcance y finalidad de la norma acusada,²⁵ y otra (1) presentó algunas consideraciones del régimen jurídico de Bogotá en materia tributaria. Las dos (2) restantes se presentaron extemporáneamente. Los intervinientes y sus solicitudes se sintetizan conjuntamente en el siguiente cuadro:

Interviniente	Solicitud
Sección Cuarta del Consejo de Estado	Sin solicitud concreta
Bogotá D.C.-Secretaría Jurídica Distrital	Sin solicitud concreta
Alcaldía de Yopal	Inexecutableidad
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	Exequibilidad
Alcaldía de Santiago de Cali	Exequibilidad
Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	Exequibilidad (extemporánea) ²⁶

²⁴ Expediente digital: [Constancia de fijación en lista](#).

²⁵ La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado presentó la postura frente al alcance y finalidad de la disposición acusada con ocasión de la invitación que la Corte Constitucional le extendió para esos propósitos.

²⁶ Expediente digital: [Intervención Ministerio de Hacienda y Crédito Público](#). Intervino el 25 de octubre de 2024.

Interviniente	Solicitud
Cámara de Representantes	Exequibilidad (extemporánea) ²⁷

5. Intervenciones ciudadanas

24. Al término de fijación en lista se recibieron nueve (9) intervenciones ciudadanas. En seis (6) se solicitó la inexecutable de la disposición acusada, mientras que en dos (2) se defendió su executable. La restante (1) se presentó de forma extemporánea. Los intervinientes y sus solicitudes se sintetizan conjuntamente en el siguiente cuadro:

Interviniente	Solicitud
Johan Daniel Vargas Pardo	Exequibilidad
Oscar Andrés Guzmán Medina	Exequibilidad
Johan Ricardo Ángel Chinchilla	Inexecutable
Pablo Simón Serrano Rodríguez	Inexecutable
Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria)	Inexecutable
Nicolás Zorrilla Pujana	Inexecutable
Giovanni Andrés Osorio Pulgarín	Inexecutable
Edna Carolina Páez Contreras, María Julieta Sarmiento, Juan Sebastián Rangel Sánchez, María José Melo Escobar y Marcela Carvajal Vega	Inexecutable
Ronald Quintana García	Inexecutable (extemporánea) ²⁸

²⁷ Expediente digital: [Conceptos e Intervenciones](#). Intervino el 26 de noviembre de 2024.

²⁸ Expediente digital: [Intervención ciudadana](#). Según la fecha del expediente, intervino el 24 de octubre de 2024.

6. Conceptos técnicos

25. Al término de la fijación en lista se aportaron seis (6) conceptos de expertos. Dos (2) defendieron la exequibilidad de la disposición acusada, mientras que otros dos (2) abogaron por la declaratoria de su inexecutable. Los dos (2) restantes se presentaron extemporáneamente. Los expertos y sus solicitudes se sintetizan conjuntamente así:

Interviniente	Solicitud
Federación Colombiana de Municipios (Fedemunicipios)	Exequibilidad
Asociación Colombiana de Capitales (Asocapitales)	Exequibilidad
Universidad Santo Tomás Seccional Bucaramanga	Inexecutable
Universidad Sergio Arboleda	Inexecutable
Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras)	Inexecutable (extemporánea) ²⁹
Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)	Inexecutable (extemporánea) ³⁰

7. Compendio de los argumentos propuestos con las intervenciones

26. Las veintidós (22) solicitudes de los intervinientes se individualizan en el **Anexo 1** de la presente providencia, y se incorporarán al juicio de constitucionalidad según corresponda. Sin embargo, en este acápite se presentará (i) la posición institucional de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado frente al alcance y finalidad de la disposición acusada, y se expondrán los principales argumentos que se plantean frente al artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 para solicitar su (ii) inexecutable o (iii) exequibilidad.

²⁹ Expediente digital: [Intervención - CONFECÁMARAS](#). Intervino el 31 de octubre de 2024.

³⁰ Expediente digital: [Concepto - Instituto Colombiano de Derecho Tributario](#). Intervino el 7 de noviembre de 2024.

7.1. Argumentos frente al alcance y finalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021

27. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado explica que se ha ocupado de analizar el alcance y la finalidad del artículo demandado al resolver medios de control de nulidad simple. Este estudio lo ha hecho, particularmente, en lo relacionado con la norma que rige a Bogotá en materia del impuesto de ICA para entidades financieras, y a la cual se remiten los acuerdos de los concejos de las ciudades capitales para efectos de fijar la tarifa. En esos casos, la discusión se generó porque los entes territoriales demandados estimaron que la norma que rige en Bogotá, y que debían observar los concejos municipales, era el Decreto Ley 1421 de 1993. Por contrapartida, los demandantes de esos procesos sostenían que debía consultarse el artículo 53 del Decreto Distrital 352 de 2002, porque aquel fija puntualmente la tarifa del impuesto.

28. La posición mayoritaria de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado adoptó la siguiente postura para dirimir esas controversias: *“si en virtud de la adopción normativa prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, el concejo de la ciudad capital pretende acoger las disposiciones de Bogotá en materia del ICA, deberán atender las que efectivamente establecen la tarifa del tributo y que sirven para la determinación del gravamen”*.³¹ En los casos analizados, esto implicaba atender la tarifa fijada en el artículo 4 del Acuerdo Distrital 816 de 2021, en concordancia con lo previsto por el Decreto Distrital 352 de 2002. En esas condiciones, se precisó que si determinado concejo de ciudad capital pretendía acoger las disposiciones de Bogotá debería atender a *“las que están rigiendo o produciendo efectos directos para la liquidación del tributo”*.³²

29. Aquel criterio se soportó en el análisis de la finalidad del artículo 14 a partir de la exposición de motivos de la Ley 2082 de 2021. La Sección Cuarta

³¹ Expediente digital: [Intervención - Consejo de Estado](#), fl. 5.

³² Ibidem.

de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado indicó que aquella consistía en que las ciudades capitales puedan adoptar las normas que han hecho más eficiente la administración de Bogotá, con lo cual se alude “*a las disposiciones que se aplican en el Distrito Capital para fijar de manera concreta los distintos aspectos de estos tributos, en tanto son las que tienen impacto en la gestión tributaria de la ciudad del Distrito Capital. Entre estas, se encuentra la norma que fija la tarifa en la ciudad de Bogotá, por cuanto es la que le permite cumplir con sus objetivos en los aspectos económicos de la tributación, como el recaudo del impuesto, y en esa medida, tiene incidencia en la eficiencia de la Administración tributaria*”.³³ En coherencia con esa finalidad, la referida Sección valoró el alcance de la expresión “*las normas que rigen*” del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Precisó que esto suponía un límite para las ciudades capitales, el cual debía entenderse como las normativas “*que hubieren sido aplicadas por la ciudad de Bogotá D.C. cuando regula el tributo*”.³⁴

30. Es así como la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado constató, a partir de la referida óptica, que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 se restringe a “*que la disposición que pretenda acoger[se] se encuentre adoptada o aplicada en la ciudad de Bogotá. De manera que, estas normas solo podrán ser adoptadas por la ciudad capital, en la medida que Bogotá D.C. las hubiere acogido en su jurisdicción*”.³⁵ De ahí que “*las ciudades capitales están autorizadas a aplicar el Decreto Ley 1421 de 1993, pero siempre que aquella normativa hubiere sido implementada por el concejo distrital mediante un acuerdo, toda vez que la ley no autorizó la adopción de parámetros, límites, o regulaciones generales, sino respecto de las normas que rigen en Bogotá, que corresponden a aquellas que fijan los contenidos concretos del tributo*”.³⁶

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*, en cita de: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 4 de julio de 2024. Exp.: 28.171.

³⁶ *Ibidem*.

31. Uno de los magistrados que integra la referida Sección Cuarta se apartó de la postura mayoritaria. En su concepto, la facultad prevista en el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 se predica de una norma con rango de ley y no de una con rango jerárquico igual o inferior al acuerdo que adoptó la tarifa del tributo. Esto, porque al momento de efectuar el respectivo juicio de legalidad se terminaría contrastando un acuerdo de una ciudad capital con otro acuerdo del Distrito Capital. Aquella hipótesis no la contempla el referido juicio, porque la verificación debe hacerse frente a una norma de carácter superior con rango de ley. En consecuencia, la postura disidente sostuvo que la posibilidad de adoptar las normas que rigen para Bogotá en materia de impuestos predial e ICA alude al Decreto Ley 1421 de 1993, y no es de recibo acudir a normas como el Acuerdo Distrital 816 de 2021 o el Decreto Distrital 352 de 2002.

7.2. Argumentos a favor de la inexecutable del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021

32. Quienes piden la declaratoria de inexecutable del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 proponen argumentos que reproducen los cargos de la demanda.³⁷ Las razones que ofrecen para el efecto radican en los aspectos que a continuación se exponen:

33. *Primer cargo. Violación del artículo 322 de la Constitución Política:* la mayoría de intervinientes coincide en que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 desconoce esta disposición constitucional.³⁸ Consideran que el artículo 322 de la Constitución Política establece un régimen político, fiscal y administrativo específico para Bogotá, que responde a sus particularidades y características propias. Dicha condición dota de exclusividad al régimen de la capital de la

³⁷ A saber: (i) Alcaldía de Yopal; (ii) Johan Ricardo Ángel Chinchilla; (iii) Pablo Simón Serrano Rodríguez; (iv) Asobancaria; (v) Nicolás Zorrilla Pujana; (vi) Giovanni Andrés Osorio Pulgarín; (vii) Edna Carolina Páez Contreras, María Julieta Sarmiento, Juan Sebastián Rangel Sánchez, María José Melo Escobar y Marcela Carvajal Vega; (viii) Universidad Santo Tomás Seccional Bucaramanga; y (ix) Universidad Sergio Arboleda. En el mismo sentido se formularon las intervenciones extemporáneas de: (x) Ronald Quintana García; (xi) Confecámaras; y (xii) el ICDT.

³⁸ *Ibidem*, salvo (i) Johan Ricardo Ángel Chinchilla; y (ii) la Universidad Sergio Arboleda. El primero no objetó aquello, y la segunda estima que la inconstitucionalidad de la norma deriva de los cargos tercero y cuarto, mas no del primero.

República, razón por la cual cuenta con un conjunto de normas que le aplican preferentemente, aunque puede remitirse al régimen vigente de los municipios en caso de que existan vacíos.

34. Los intervinientes sostienen, con base en aquel entendimiento, que las normas aplicables a Bogotá no pueden extenderse a otras ciudades capitales. En su lectura, los intervinientes señalan la jurisprudencia constitucional así lo ha precisado al indicar que Bogotá tiene competencias que la distinguen de otros municipios, y cuenta con un régimen especial que diverge constitucionalmente de las otras ciudades. Por ello, una permisión que extienda o equipare las normas aplicables a la capital de la República elimina la especialidad que la propia Constitución Política le otorga, entre otros asuntos, a su régimen fiscal. De ahí que consideren que cualquier modificación de este diseño constitucional debería hacerse por intermedio de un acto legislativo.

35. El artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 desconoce los presupuestos referidos. Al permitir que otras ciudades capitales adopten normas fiscales de Bogotá, iguala un régimen que es único y excepcional sin considerar que estas ciudades no comparten las mismas características de la capital de la República. Además, la extensión de dichas normas suprime la distinción que constitucionalmente se contempla para Bogotá. Con el agravante que esa autorización está contenida en una ley orgánica que categoriza municipios, la cual no puede modificar el diseño predefinido por la Constitución Política. Si pretendía modificarse esta materia, era necesario acudir a un acto legislativo reformativo del artículo 322 Constitucional. Empero, este no se tramitó. Luego se torna evidente la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

36. *Segundo cargo. Violación del artículo 158 de la Constitución Política:* algunos intervinientes sostienen que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 viola el principio de unidad de materia.³⁹ Comparten la misma tesis para sustentar esa postura: la disposición demandada concede una facultad impositiva

³⁹ Esta postura la defienden: (i) Asobancaria; (ii) Nicolás Zorrilla Pujana; (iii) Giovanni Andrés Osorio Pulgarín; (iv) Edna Carolina Páez Contreras, María Julieta Sarmiento, Juan Sebastián Rangel Sánchez, María José Melo Escobar y Marcela Carvajal Vega; (v) Universidad Santo Tomás Seccional Bucaramanga; (vi) Ronald Quintana García; y (vii) Confecámaras.

tributaria que no está prevista dentro de los fines de categorización del artículo 320 Constitucional, el cual es el fundamento de la Ley 2082 de 2021, y por ello su artículo 14 no guarda unidad de materia.

37. Los intervinientes indican que el artículo 320 de la Constitución Política permite al legislador clasificar municipios según criterios de población, recursos, importancia económica y geográfica. Esa clasificación está guiada por la finalidad de establecer distinto régimen para su organización, gobierno y administración. No contempla la posibilidad, en general, de abordar cuestiones tributarias y, en particular, de establecer un régimen fiscal especial o realizar modificaciones de tipo impositivo. Luego, como la disposición constitucional en cita es el fundamento de la Ley 2082 de 2021, esta última solo puede abordar asuntos relacionados con aquella norma constitucional. En definitiva, la ley solo puede estar orientada a establecer distinto régimen para la categoría de municipios en lo relativo a su organización, gobierno y administración.

38. Bajo esa óptica, los intervinientes señalan que la Ley 2082 de 2021 se orienta a crear la categoría de ciudades capitales y fortalecer su autonomía administrativa. Para ese propósito, la ley se divide en cuatro capítulos que regulan aspectos relacionados con la creación de una gobernanza robusta para las ciudades capitales que les permita atender las demandas de descentralización. El cuarto de estos capítulos aborda disposiciones adicionales, y en él se establecen las facultades fiscales que concede el artículo 14. Aquello pone en evidencia una contradicción, porque se confunde la mejora de la gestión administrativa con la materia tributaria. El último de estos asuntos, en criterio de los intervinientes, resulta ajeno a una ley de categorización porque, según su lectura, así lo ha dejado claro la jurisprudencia constitucional.⁴⁰ Una cosa es la capacidad de gestionar administrativamente los territorios, cuyo fundamento radica en la autonomía territorial, y otra distinta es la capacidad de imponer tributos, que se soporta en la potestad fiscal.

39. Es así como el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 viola el principio de unidad de materia, en tanto permite que las ciudades capitales adopten normas

⁴⁰ Así lo indica, por ejemplo, la intervención de Asobancaria en alusión a la Sentencia C-271 de 1996.

fiscales que rigen para Bogotá, lo cual introduce un asunto ajeno a los que prevé el artículo 320 de la Constitución Política para efectos de categorizar municipios. Por lo mismo, el artículo demandado contiene una materia que carece de conexidad temática, teleológica, sistemática y causal con el objetivo de la Ley 2082 de 2021. En efecto, a pesar de que dicha ley busca fortalecer la autonomía y descentralización administrativa de las ciudades capitales, su artículo 14 no tiene relación con aquel objetivo ya que aborda asuntos tributarios.

40. *Tercer cargo. Violación de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política:* la mayoría de los intervinientes sostiene que el artículo demandado vulnera los principios de legalidad y certeza tributaria.⁴¹ Destacan que el principio de legalidad tributaria implica, según los artículos 338 y 150.12 de la Constitución Política, que los tributos se establezcan mediante leyes claras y expresas. De aquel principio se derivan cuatro mandatos, siendo uno de ellos el principio de certeza tributaria. Este último exige que los elementos esenciales de los tributos estén definidos con claridad, en aras de preservar la seguridad jurídica y aumentar la eficiencia tributaria. El principio de certeza tributaria se infringe cuando se está ante la indefinición de los elementos del tributo.

41. Para los intervinientes el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 viola aquellos principios. Su contenido es ambiguo e impreciso, porque utiliza un término vago (“las normas que rigen para el Distrito Capital”) susceptible de distintas interpretaciones. El artículo dispone una remisión a las normas fiscales de Bogotá sin determinar con claridad y precisión los alcances y límites de dicha autorización. Además, no establece cuáles son las normas que pueden adoptarse, y tampoco cuáles elementos de los impuestos predial e ICA pretenden modificarse. Esa falta de especificidad propicia una indeterminación violatoria del principio de certeza tributaria como expresión del principio de legalidad tributaria. De contera, genera que los contribuyentes y autoridades no tengan una comprensión común sobre la aplicación de las obligaciones frente a esos dos impuestos.

⁴¹ Johan Ricardo Ángel Chinchilla fue el único interviniente, perteneciente al grupo de quienes piden la inexecutable de la norma demandada, que no se pronunció con respecto a este concepto de violación.

42. La indeterminación de la norma demandada, estiman los intervinientes, se demuestra en la práctica. Así puede constatarse con el caso donde el Consejo de Estado analizó un Acuerdo del Concejo Municipal de Yopal, que adoptó una tarifa del ICA superior a la aplicable para Bogotá, con sustento en que el Decreto Ley 1421 de 1993 establece parámetros para fijar ese elemento del tributo.⁴² Allí, la Corporación precisó que el régimen aplicable es el determinado por el Concejo Distrital de Bogotá a través del Acuerdo respectivo. Al margen del acierto de esa interpretación,⁴³ aquello pone de presente la falta de certeza del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. La disposición no ofrece criterios hermenéuticos que permitan superar su falta de claridad a la hora de determinar cuáles son las normas que pueden acoger las ciudades capitales. De hecho, tan incierta es la norma acusada que quienes defienden su exequibilidad tienen distintas posturas frente al particular. Para algunos la remisión que hace el artículo abarca las normas con fuerza de ley, mientras que para otros comprende, como lo ha entendido el Consejo de Estado, los acuerdos distritales.

43. *Cuarto cargo. Violación de los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política:* todos los intervinientes coinciden en que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 viola los principios de igualdad y equidad tributaria. La facultad que otorga el artículo demandado a los concejos de las ciudades capitales para adoptar las normas fiscales de Bogotá, en materia de impuestos predial e ICA, no considera las diferencias en punto a la capacidad contributiva. Por el contrario, la norma demandada permite establecer una mayor carga tributaria con base únicamente en un criterio de residencia fiscal.

44. Los intervinientes sostienen que la norma demandada vulnera el principio de igualdad, porque equipara de facto a las personas, elementos, hechos o situaciones de Bogotá con cualquier otra ciudad capital. Aquello omite que la carga tributaria de los contribuyentes en Bogotá puede ser mayor dada su capacidad para generar ingresos, y adoptar cargas similares para el resto de las capitales propicia un tratamiento desproporcionado para los contribuyentes de

⁴² El caso al que aluden los intervinientes es el que estudió el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en Sentencia del 4 de julio de 2024. Rad: 28.171.

⁴³ El ICDT dijo no compartir la interpretación del Consejo de Estado porque a su juicio subvierte elementos estructurales.

esas ciudades. De ahí que la norma sea inconstitucional, porque pretende tratar de manera igual a contribuyentes con situaciones disímiles.

45. Para los intervinientes aquel escenario conduce a que puedan incrementarse los impuestos predial e ICA sin observar indicadores de capacidad contributiva. Posibilidad que no admiten como válida por el solo hecho de que los contribuyentes se encuentren en un espacio territorial determinado. Para ellos, permitir que otras ciudades capitales adopten disposiciones de Bogotá, sin atender a las particularidades económicas de cada ciudad, su población y sus distintas capacidades contributivas, podría generar cargas excesivas para los contribuyentes y afectar la equidad del sistema tributario. Aquello se contrapone al principio de equidad tributaria.

7.3. Argumentos a favor de la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021

46. Quienes solicitan la declaratoria de exequibilidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 proponen argumentos orientados a cuestionar los cargos de la demanda.⁴⁴ Las razones dadas para ese propósito aluden a lo siguiente:

47. *Primer Cargo. Violación del artículo 322 de la Constitución Política:* la mayoría de los intervinientes discuten este cargo por su formulación y fundamento.⁴⁵ Los intervinientes sostienen que el concepto de violación se estructura a partir de una apreciación subjetiva. Se da por hecho que el artículo 322 Constitucional exige la exclusividad del régimen fiscal de Bogotá dadas sus diferencias y especialidad, lo cual impide su extensión. Sin embargo, la Constitución Política vigente, a diferencia de la anterior, no sustrae a Bogotá del régimen municipal común, pues le permite adoptarlo o que se expidan para ella leyes especiales, sin que esto suponga la exclusividad de su régimen. Por lo

⁴⁴ A saber: (i) DNP; (ii) Alcaldía de Santiago de Cali; (iii) Fedemunicipios; (iv) Asocapitales; (v) Oscar Guzmán Medina, (vi) Johan Vargas Pardo; (vii) presidencia de la Cámara de Representantes; y (viii) MHCP.

⁴⁵ La presidencia de la Cámara de Representantes fue la única que no cuestionó este cargo. La aptitud fue objetada por Fedemunicipios y Johan Vargas Pardo, quienes también contravirtieron, junto con los intervinientes restantes de este grupo, el fundamento del cargo.

tanto, el artículo 322 Constitucional no impone diferencias y tampoco exclusividad. A lo sumo contempla, al igual que el Decreto Ley 1421 de 1993, la posible existencia de leyes especiales. De ahí que las supuestas diferencias y exclusividad alegadas debían sustentarse, y no darlas por sentadas.

48. Con respecto a los fundamentos del cargo, los intervinientes destacan que la Ley 2082 de 2021, en tanto es orgánica, tiene jerarquía superior al Decreto Ley 1421 de 1993 y por ello puede remitirse a él. La remisión prevista en el artículo demandado se ciñe solo a los artículos 154 y 155 del Decreto Ley 1421 de 1993, los cuales aluden a los impuestos predial e ICA. Esto parte de una facultad, y no de una imposición, prevista en la norma demandada cuya aplicación está delimitada por el respeto de la Constitución Política y la ley, así como de las realidades tributarias de cada ciudad capital. En esas condiciones, la norma acusada no habilita a los municipios ciudades capitales para adoptar todo el régimen fiscal de Bogotá, y tampoco los homogeneiza fiscalmente.

49. *Segundo Cargo. Violación del artículo 158 de la Constitución Política:* los intervinientes estiman que este cargo no debe prosperar, porque se basa en una aproximación inflexible del concepto de unidad de materia.⁴⁶ Se da por sentado que la ley donde está contenida la disposición demandada solo puede abordar temas directa y específicamente relacionados con lograr una mayor eficiencia en la organización, administración y gobierno del grupo que compone la categorización. Esa tesis desatiende que el principio en cita, en tanto toma al concepto de “materia” en un sentido amplio, admite que disposiciones de una ley puedan desarrollar temas conexos al núcleo temático de ella.

50. Los intervinientes precisan que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 busca robustecer el recaudo fiscal de los municipios ciudades capitales, y permitirles adoptar regulaciones puntuales en materia predial e ICA conforme a sus realidades tributarias. Esto es coherente con los artículos 287 y 338 de la Constitución Política, que otorgan a las entidades territoriales las prerrogativas de imponer tributos y regular su política fiscal. Así, el artículo 14 conecta con

⁴⁶ Posición que respaldan 7 de los 8 intervinientes que defienden la exequibilidad de la norma. Solo la presidencia de la Cámara de Representantes se abstuvo de efectuar una consideración en tal sentido.

el núcleo de la Ley 2082 de 2021, pues busca realizar los principios de descentralización y autonomía territorial, y precisamente la categoría que dispone la ley tiene por objeto crear mecanismos para fortalecer esos principios.

51. Los intervinientes también explican que el artículo 320 de la Constitución Política incluye a la regulación de los recursos fiscales en la categorización de los municipios. Esto es así, porque las entidades territoriales no pueden adoptar medidas intrínsecas a la administración pública, ni lograr mayor eficiencia en sus territorios, sin recursos e ingresos. Por ello, en la exposición de motivos del proyecto que culminó con la expedición de la Ley 2082 de 2021 se consideró que la nueva categoría de municipios pudiera aplicar las normas que han servido para hacer más eficiente la administración en Bogotá. De ahí que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no resulte ajeno a las materias contempladas en la citada disposición constitucional.

52. *Tercer cargo. Violación de los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política:* para los intervinientes es inviable plantear el cargo en los términos propuestos por la demandante, porque el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no crea impuestos territoriales ni regula sus elementos esenciales.⁴⁷ Las Leyes 14 de 1983 y 44 de 1990 son las que tratan esos aspectos frente a los impuestos predial e ICA. En cambio, el artículo demandado solo dispone una facultad para que los concejos de las ciudades capitales adopten, por iniciativa del alcalde y de acuerdo con las realidades tributarias de la ciudad, las normas que rigen en Bogotá frente a estos dos impuestos. Resulta impreciso, por tanto, acusar una falta de certeza tributaria, ya que no se está ante la introducción de impuestos novedosos cuyos elementos esenciales deba ofrecer la Ley 2082 de 2021.

53. Los intervinientes estiman, en todo caso, que la norma acusada no vulnera el principio de legalidad tributaria en su faceta de certeza.⁴⁸ La indeterminación que se acusa frente al artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, cuando remite a las “normas que rigen para el Distrito Capital”, no es acertada. Para ellos es evidente que esto alude a las normas de naturaleza o rango legal, porque el Concejo de Bogotá no puede ir más allá de lo que esas normas autoricen y, a su turno, las ciudades capitales tienen libertad para copiar o no

⁴⁷ Esta postura fue propuesta por: (i) la Alcaldía de Santiago de Cali; y (ii) Fedemunicipios.

⁴⁸ Consideración que es compartida por todos los intervinientes que defienden la exequibilidad de la norma.

los desarrollos normativos que, con apego a esas normas, haya efectuado el Concejo de Bogotá. De ahí que la disposición acusada remita específicamente a los artículos 154 y 155 del Decreto Ley 1421 de 1993, que regulan lo relativo a los impuestos ICA y predial. Luego no hay incertidumbre sobre las normas que pueden adoptar los municipios ciudades capitales, pues estas son plenamente identificables.

54. Frente al argumento sobre la demostración práctica de la indeterminación, propuesto por quienes solicitan la inexecutable de la norma, uno de los intervinientes indica que concebir la remisión hacia los acuerdos que expide el Concejo de Bogotá afectaría el principio de autonomía territorial.⁴⁹ En su criterio, esa corporación no está autorizada para sujetar las decisiones tributarias de otros municipios a través de sus acuerdos. Otro interviniente estima que si el lenguaje empleado en el artículo demandado genera confusión lo procedente es precisar, mediante una decisión de constitucionalidad condicionada, que remite a las leyes que regulan el régimen tributario de Bogotá.⁵⁰

55. *Cuarto cargo. Violación de los artículos 13, 95.9 y 363 de la Constitución Política:* para algunos intervinientes el cargo presenta defectos en su formulación.⁵¹ Con él se cuestiona que la norma autoriza a los concejos de las ciudades capitales adoptar una mayor presión fiscal sobre los contribuyentes, sin considerar su capacidad contributiva, al permitir incrementar las tarifas hasta llegar al tope del 100% del valor pagado por predial o del 33 por mil para ICA. Esas censuras no se siguen del texto del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. La norma solo prevé una autorización que se sujeta, entre otras, a las realidades tributarias de la respectiva ciudad capital. Por lo mismo, si un concejo municipal escoge un factor inadmisibles para incrementar estos dos tributos, se está ante un problema de indebida aplicación de la ley y no de su constitucionalidad.

56. Asimismo, se acusa la vulneración del principio de igualdad sin efectuar el respectivo juicio integrado para verificar, inicialmente, su afectación. Al seguir este juicio puede advertirse que la demandante propone un criterio de comparación que remite a sujetos y situaciones no comparables. Esto, porque

⁴⁹ Cuestión que fue señalada por Asocapitales.

⁵⁰ Propuesta que expuso el MHCP.

⁵¹ A saber: (i) Fedemunicipios y (ii) Alcaldía de Santiago de Cali.

los sujetos pasivos del ICA y predial operan bajo distintas condiciones sociales, administrativas y económicas en cada entidad territorial. Como las entidades territoriales tienen realidades heterogéneas no deben, por consiguiente, recibir un tratamiento homogéneo. Reconocer aquello forma parte de la descentralización y autonomía territorial que busca fortalecer la Ley 2082 de 2021.

57. Los intervinientes estiman, por otra parte, que el artículo demandado garantiza un trato igualitario frente a la ley y un trato equitativo en relación con la capacidad de contribuir.⁵² El artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 faculta que se adopten las normas sobre ICA y predial previstas para Bogotá, en atención a las realidades tributarias de cada ciudad capital. Luego los concejos municipales de las ciudades capitales no pueden transitar de manera arbitraria a tarifas más elevadas frente a los impuestos predial e ICA, pues deben valorar su propia realidad tributaria. Aquello implica, de contera, que deben consultar la capacidad económica de los contribuyentes al establecer la base gravable de ambos impuestos, pues esta se define en atención a los ingresos obtenidos en la respectiva ciudad o al valor del inmueble ubicado en esa ciudad. En definitiva, la reformulación de ambos impuestos con base en las normas que rigen para Bogotá debe estar precedida de un análisis sobre la compatibilidad de las medidas con la realidad tributaria de la ciudad capital.

8. Concepto de la Procuradora General de la Nación

58. La Procuradora General de la Nación rindió concepto el 28 de noviembre de 2024⁵³ y este ingresó al despacho sustanciador el 4 de diciembre de 2024.⁵⁴ En él se solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, por considerar que enmarca “*una medida razonable*

⁵² Esta consideración se planteó por: (i) DNP; (ii) Alcaldía de Santiago de Cali; (iii) Asocapitales; (iv) Oscar Andrés Guzmán Medina, (v) Johan Daniel Vargas Pardo; y (vi) MHCP. La presidencia de la Cámara de Representantes, por su parte, no formuló cuestionamiento directo frente al particular.

⁵³ Expediente digital: [Concepto - Procuradora General de la Nación](#).

⁵⁴ Expediente digital: [D0016125. Informe a despacho](#). El ingreso se dio en la citada fecha por la suspensión de términos que tuvo el proceso.

*en materia de categorización de los municipios, que aviene con los artículos 13, 95.9, 150.12, 158, 320, 322, 228 y 363 de la Constitución Política”.*⁵⁵

59. La Procuradora señaló que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia de categorización municipal. Esto implica que puede, bajo criterios de razonabilidad, seleccionar los factores y establecer las tipologías que valore convenientes para desarrollar las clasificaciones requeridas en pro de una adecuada gestión administrativa, y para optimizar el principio de autonomía territorial.⁵⁶ Por ello, estima que una norma de categorización municipal se ajusta a la Constitución si supera un test intermedio de razonabilidad,⁵⁷ que implica evaluar si la norma: *(i)* persigue una finalidad constitucionalmente importante; *(ii)* el medio para lograrla es efectivamente conducente; y *(iii)* la medida no resulta evidentemente desproporcionada. Para la Procuradora, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 reúne aquellas exigencias.

60. En primer lugar, la disposición demandada se encamina a que las ciudades capitales de departamento puedan aplicar las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá D.C. En esa medida, busca optimizar la autonomía de las ciudades capitales y el principio de eficacia tributaria, en coherencia con los artículos 287 y 363 de la Constitución Política.

61. En segundo lugar, estudios técnicos señalan que una mejora de la gestión tributaria territorial pasa por permitir que municipios diferentes a Bogotá D.C. puedan aplicar su régimen fiscal especial en lo que atañe a los impuestos predial e ICA.⁵⁸ Esto, porque se trata de una normatividad que flexibiliza el periodo de causación de dichos impuestos, incorpora la declaración privada y establece tarifas especiales. Aquellos aspectos redundan en un mayor recaudo conforme a las realidades económicas, y en el desarrollo de las entidades territoriales.

⁵⁵ Expediente digital: [Concepto - Procuradora General de la Nación](#), fl. 5.

⁵⁶ Respalda esta consideración en la Sentencia C-579 de 2021.

⁵⁷ Aserto que justifica en las Sentencias C-084 de 2020 y C-271 de 1996.

⁵⁸ Consideración que soporta en: Comisión de Estudio del Sistema Tributario Territorial (2020). *Informe Final*.

62. En tercer lugar, los cargos de la demanda no muestran que la norma acusada resulte desproporcionada. Es razonable que la ley que establece una nueva categoría de municipios ordene *“la sujeción tributaria de la nueva tipología sin desconocer el principio de unidad de materia (artículo 158 Superior), en tanto el artículo 320 de la [Constitución] Política dispone que ‘la ley podrá establecer categorías de municipios’, con fundamento, entre otros criterios, en los ‘recursos fiscales’”*.⁵⁹ También es razonable que las ciudades capitales puedan remitirse al régimen fiscal de la capital de la República. Si bien el artículo 322 de la Constitución Política dispone que Bogotá tendrá un régimen fiscal especial, *“lo cierto es que no ordena que el mismo sea exclusivo y, por ello, no se desconoce el ordenamiento superior cuando para algunas capitales de departamento se permite por remisión la aplicación de aquella normativa”*.⁶⁰ Máxime porque la remisión solamente aplica frente a los impuestos predial e ICA, se delimita por las realidades tributarias de la ciudad capital y debe respetar las disposiciones constitucionales sobre la materia.

63. Adicionalmente, la norma demandada no viola el principio de legalidad tributaria. Ella solo concede a los concejos de las ciudades capitales la facultad de aplicar, en materia de los impuestos predial e ICA, el régimen fiscal previsto para los municipios en las Leyes 14 de 1983 y 44 de 1990, o el contemplado para Bogotá en el Decreto Ley 1421 de 1993. De manera que la disposición no incorpora una nueva regulación frente estos dos impuestos y, por ello, no requería reproducir sus elementos. La norma tampoco viola el principio de igualdad, pues la facultad que contempla de aplicar el régimen fiscal de Bogotá se ciñe a la realidad tributaria de cada ciudad capital. Por ende, su aplicación deberá fundarse *“en criterios de razonabilidad, que eviten tratos diferenciados gravosos para los contribuyentes, so pena de la nulidad de la normativa local por decisión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”*.⁶¹

64. La Procuradora comparte, en consecuencia, la postura de quienes piden la exequibilidad de la norma.⁶² En efecto, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021

⁵⁹ Expediente digital: [Concepto - Procuradora General de la Nación](#), fl. 4.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*, fl. 5.

⁶² En particular, comparte la postura seguida por los siguientes intervinientes: (i) MHCP; (ii) DNP; (iii) Fedemunicipios; (iv) Asocapitales; y (v) Alcaldía de Santiago de Cali.

representa “una manifestación razonable de la ‘libertad de configuración legislativa’, ‘en la medida en que permite fortalecer el recaudo fiscal de las ciudades capitales y abre un camino para que estos entes territoriales, a través de la iniciativa del alcalde y la gestión del acuerdo respectivo, puedan adoptar regulaciones puntuales del impuesto de industria y comercio y del impuesto predial de acuerdo a su realidad y necesidades tributarias’”.⁶³

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

65. La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, para conocer y pronunciarse de forma definitiva sobre la presente demanda de inconstitucionalidad, pues esta se formula en contra de una disposición contenida en una ley de la República.

2. Cuestión previa: aptitud sustantiva de la demanda

66. La Sala Plena definirá, en primer término, la aptitud sustantiva de la demanda. Como lo ha señalado de forma pacífica el precedente constitucional, la Sala Plena de la Corte está facultada para realizar un nuevo examen de procedibilidad en la sentencia, aunque en el auto admisorio de la demanda se haya decidido sobre su aptitud.⁶⁴

67. La jurisprudencia constitucional ha señalado que puede valorarse la procedibilidad de emitir una decisión de fondo, entre otras, de forma explícita cuando existen dudas sobre la conducencia de la demanda y así lo han advertido la Sala Plena o los intervinientes.⁶⁵ Esto por cuanto: (i) al entrar a resolver de fondo, con base en las intervenciones oficiales, de los coadyuvantes e

⁶³ Expediente digital: [Concepto - Procuradora General de la Nación](#), fl. 5.

⁶⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-303 de 2021, C-366 de 2022 y C-128 de 2023.

⁶⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-436 de 2011, C-418 de 2012 y C-031 de 2014.

impugnantes de la demanda de inconstitucionalidad y del concepto rendido por el procurador general de la nación, es posible tener una apreciación más completa y profunda de la controversia planteada por el accionante;⁶⁶ y, (ii) el estudio efectuado por el magistrado sustanciador en la etapa de admisibilidad de la demanda no compromete ni define la competencia de la Corte para resolver de mérito.⁶⁷

68. Los intervinientes que piden la exequibilidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no hicieron reparos explícitos sobre la aptitud de la demanda. Empero, sí refutaron la fundamentación de los cargos que la integran y, para el efecto, apelaron a razones que están relacionadas con puntos relativos a su aptitud.⁶⁸ Así se observa, por ejemplo, con los reproches sobre la apreciación subjetiva del artículo 322 Constitucional para fundamentar el primer cargo, o la fundamentación del tercer cargo con base en una acusación ajena al contenido de la norma demandada e, incluso, con la falta de la carga argumentativa adicional por violación del principio de igualdad en el cuarto cargo. En esas condiciones, resulta oportuno analizar la aptitud sustantiva de la demanda.

69. En aras de valorar esta cuestión, la Sala Plena procederá de la siguiente forma: (i) expondrá los parámetros con los que analizará en esta fase procesal la aptitud de los cargos de la demanda; y (ii) evaluará cada uno de los cargos con base en esos derroteros. Aquello permitirá establecer si para hacer un pronunciamiento de mérito la demanda reúne los requisitos de aptitud.

2.1. Parámetros para analizar la aptitud de los cargos de la demanda

70. El artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 dispone que la demanda de inconstitucionalidad debe reunir los siguientes requisitos: (i) señalar las normas demandadas y transcribirlas o adjuntar un ejemplar de su publicación oficial; (ii) indicar las normas constitucionales que se estiman infringidas; (iii) presentar

⁶⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-530 de 2023 y C-035 de 2024.

⁶⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-366 de 2022, C-128 de 2023 y C-035 de 2024.

⁶⁸ Así lo adujeron: (i) Fedemunicipios, (ii) Johan Vargas Pardo, y (iii) Alcaldía de Santiago de Cali.

las razones por las cuales dichas normas se consideran violadas; (iv) indicar el trámite legislativo impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado, cuando fuere el caso; y (v) explicar la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la demanda.

71. El tercero de estos requisitos remite a lo que se conoce como el *concepto de violación*.⁶⁹ Para cumplirlo, la Corte Constitucional ha indicado que deben reunirse unas condiciones mínimas de argumentación a efectos de que sea posible realizar el control de constitucionalidad.⁷⁰ El concepto de violación se formula debidamente cuando: (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se expone el contenido normativo de las disposiciones acusadas, lo cual implica señalar los elementos materiales que se estiman violados; y (iii) se expresan las razones por las cuales los textos demandados violan la Constitución. De ahí que las razones que sustentan al concepto de violación deban ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.⁷¹

72. Las razones de un concepto de violación serán *claras* cuando la acusación que formula el demandante sea comprensible y de fácil entendimiento. Serán *ciertas* cuando la acusación recaiga directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor. Resultarán *específicas* si muestran de forma concreta la manera como la disposición acusada vulnera la Constitución Política. Se entenderán *pertinentes* cuando estén basadas en argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no legal, personal, doctrinal o de conveniencia. Y serán *suficientes* cuando tengan la capacidad de generar una sospecha o duda mínima sobre la presunción de constitucionalidad del precepto demandado.⁷²

73. A los referidos requisitos argumentativos pueden agregarse otros más específicos en función del concepto de violación que se formula. Esto se exige, por ejemplo, cuando se proponen cuestionamientos por violación al principio de igualdad o al principio de unidad de materia.

⁶⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-132 de 2018, C-165 de 2019 y C-270 de 2022.

⁷⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-1115 de 2004, C-437 de 2019 y C-321 de 2022.

⁷¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-089 de 2020, C-270 de 2022 y C-128 de 2023.

⁷² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1052 de 2001, C-1115 de 2004, C-044 de 2021 y C-321 de 2022.

74. La censura por violación al principio de igualdad reclama la satisfacción de una carga argumentativa adicional, en aras de beneficiar la suficiencia de la acusación y salvaguardar la libertad de configuración normativa en cabeza del legislador.⁷³ De ahí que su formulación deba caracterizarse por una carga argumentativa importante, representada por su precisión, la cual no se agota con indicar que la disposición viola el artículo 13 Constitucional.⁷⁴

75. La jurisprudencia constitucional ha señalado, frente a la anotada carga, que el demandante debe estructurar su argumentación conforme determinadas etapas. En esas condiciones, requiere:⁷⁵ (i) identificar cuál es el criterio de comparación, para así conocer entre quiénes se da el trato diferenciado y si los supuestos son comparables; (ii) explicar en qué sentido se da esa diferenciación, para así definir el presunto trato discriminatorio que introduce la disposición acusada; y (iii) exponer las razones por las cuales el tratamiento distinto está justificado por la Constitución, esto es, si las situaciones objeto de comparación ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual.

76. La censura por violación del principio de unidad de materia exige, igualmente, unos presupuestos argumentativos mínimos. Estos derivan de lo dispuesto tanto en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política como en los artículos 2 y 3 del Decreto Ley 2067 de 1991. A partir de aquellos, la jurisprudencia constitucional ha indicado que quien demanda debe:⁷⁶ (i) señalar la materia de la que se ocupa la ley; (ii) citar las disposiciones que, en su criterio, no guardan relación con el tema general de la ley; y (iii) explicar las razones por las cuales estima que esas disposiciones no son afines a la materia de la ley.

77. La Corte Constitucional se guía por el principio *pro actione* para verificar los presupuestos de aptitud. Aquello presupone maximizar la garantía democrática subyacente a la acción pública de inconstitucionalidad, al examinar si la demanda reúne la carga necesaria para suscitar un pronunciamiento de

⁷³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-043 de 2021.

⁷⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-043 de 2021 y C-128 de 2023.

⁷⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-635 de 2012, C-283 de 2014, C-043 de 2021 y C-128 de 2023.

⁷⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-704 de 2010, C-133 y C-894 de 2012 y C-353A de 2021.

fondo.⁷⁷ De manera que el examen de la demanda no puede resultar en un método de apreciación tan estricto que anule el derecho de acción, y las dudas razonables sobre su procedencia deben interpretarse a favor del demandante y, por lo mismo, se admitirá y estudiará de fondo.⁷⁸ No obstante, la jurisprudencia constitucional indica que la aplicación del principio *pro actione* requiere de la existencia de una argumentación básica y precisa, aunque pasible de dudas, y no opera para corregir o aclarar las deficiencias de las demandas.⁷⁹ En efecto, la Corte no puede suplantar al actor en la formulación de los cargos ni fijar por sí misma el concepto de violación de las normas acusadas como infringidas.⁸⁰

2.2. Análisis de los cargos formulados contra el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021

78. La accionante acusa con su demanda la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. En su criterio, esta disposición viola los artículos 13, 95.9, 150.12, 158, 322, 338 y 363 de la Constitución Política. Soporta su aserto en cuatro cargos. De estos, solo el segundo reúne los requisitos necesarios para propiciar un pronunciamiento de fondo sobre la validez de la disposición.

79. Para lo que interesa a este caso, es preciso indicar que el requisito de *certeza* exige que el cargo de inconstitucionalidad que se admita a trámite recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “*y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita*” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “*esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender*

⁷⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-272 de 2022.

⁷⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-502 de 2023 y C-240 de 2024.

⁷⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-358 de 2013, C-726 de 2015, C-584 de 2016 y C-292 de 2019.

⁸⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-520 de 2006 y C-292 de 2019.

*deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.*⁸¹

80. El artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 alude a la adopción de normas para los impuestos predial unificado e ICA. La disposición concede una facultad a los concejos de los municipios ciudades capitales para que puedan adoptar las normas que rigen en Bogotá para esos dos impuestos. La posibilidad en comento está delimitada por tres presupuestos, a saber: *(i)* el alcalde es quien tiene la iniciativa para proponer la adopción normativa al concejo municipal; *(ii)* esa adopción normativa debe estar acorde con las realidades tributarias de la respectiva ciudad capital; y *(iii)* la adopción normativa procede en lo que no contraríe las disposiciones constitucionales sobre la materia.

81. El primer cargo de la demanda no considera estos contenidos, pues parte de una lectura subjetiva que hace la demandante del artículo acusado. La apropiación por parte de los municipios ciudades capitales de las normas que rigen para Bogotá en impuestos predial e ICA, y la consecuente homogeneización de regímenes fiscales, es una proposición ajena al contenido del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021. Este prevé que la facultad de adopción normativa viene delimitada por las realidades tributarias del municipio ciudad capital que pretenda acoger las normas de los impuestos ICA y predial. Ello implica que el respectivo consejo de la ciudad capital debe considerar esas realidades de su ciudad durante el proceso de deliberación y votación de la adopción normativa.

82. De lo anterior se sigue que la adopción normativa no supone la apropiación inconsulta de las normas que rigen a Bogotá en materia de impuestos predial e ICA. En esas condiciones, el primer cargo sugiere una lectura del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 que está fundamentada en una proposición jurídica deducida por la demandante. La lectura propuesta en la demanda desatiende el propio condicionamiento que trae el artículo acusado sobre la consideración de las realidades tributarias de las ciudades capitales al hacer uso de la facultad de adopción normativa.

⁸¹ Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001.

83. La Corte observa igualmente que el primer cargo carece de especificidad. Este se concentra únicamente en señalar que es contrario a la Constitución Política que las normas que rigen los impuestos predial e ICA en Bogotá puedan ser aplicadas en los municipios ciudades capitales por decisión de los concejos municipales. Dicha acusación es en extremo genérica, y no explica cuáles de estas reglas son especiales de Bogotá y, por lo mismo, cuándo se violaría la especialidad del régimen distrital al aplicarse los acuerdos del Distrito Capital en las ciudades capitales.

84. Las modificaciones especiales para los impuestos ICA y predial en el Distrito Capital se determinan en los artículos 154 y 155 del Decreto Ley 1421 de 1993. En materia de ICA aluden a: *(i)* la facultad del Concejo Distrital para determinar el periodo de causación del impuesto; *(ii)* lo que se entiende por ingresos percibidos en Bogotá para *(a)* actividades industriales y *(b)* comerciales o de servicios; *(iii)* lo que se consideran actividades de servicio; *(iv)* la base gravable; *(v)* la tarifa; y *(vi)* la posibilidad de eliminar el impuesto de avisos y tableros. En materia de predial refieren, por su parte, a: *(i)* la base gravable; *(ii)* la liquidación del impuesto; *(iii)* la responsabilidad solidaria por el pago del impuesto; *(iv)* la posibilidad de establecer bases presuntas para los avalúos; y *(v)* el deber del Concejo Distrital de fijar las tarifas del impuesto.

85. El cargo no repara en explicar cuáles de estos elementos, al ser extendidos por las demás ciudades capitales, suprimen la singularidad del régimen fiscal de Bogotá. La especificidad de la acusación en este punto resultaba necesaria, pues no todas esas materias son exclusivas. Solo por citar un ejemplo, la posibilidad de establecer bases presuntas mínimas para los auto avalúos del impuesto predial, prevista en el artículo 155.5 del Decreto Ley 1421 de 1993, también aplica para los demás municipios de conformidad con el artículo 187 de la Ley 1753 de 2015. En consecuencia, el cargo no detalla cómo la facultad contenida en la norma acusada infringe la singularidad prevista en el artículo 322 Constitucional para el régimen fiscal de Bogotá.

86. Las carencias de certeza y especificidad del primer cargo entrañan, de contera, el incumplimiento del requisito de suficiencia. Al cimentarse sobre una interpretación insular de la norma, la demanda no contiene elementos

suficientes para suscitar una duda seria de constitucionalidad que habilite el ejercicio del control abstracto confiado a la Corte Constitucional.

87. Por otra parte, en lo que respecta al tercer cargo de la demanda, la Corte también evidencia su falta de certeza. Este se basa en una interpretación que es ajena al contenido del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, porque se asume que introduce modificaciones a los elementos esenciales de los impuestos predial e ICA para acusar su incertidumbre al no precisar cuáles son los elementos que está modificando. No obstante, el artículo demandado no tiene aquel alcance, pues este solo define una autorización para aplicar ciertos contenidos normativos frente a dos impuestos territoriales, en atención a unas precisas condiciones que delimitan esa posibilidad.

88. Por consiguiente, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no predetermina, crea o autoriza un tributo. Los impuestos ICA y predial se encuentran regulados en sus elementos esenciales en las Leyes 14 de 1983 y 44 de 1990. En esas disposiciones están fijados los elementos mínimos para determinar la obligación tributaria que, a su turno, deben considerar los entes territoriales al adoptar estos dos impuestos. Por consiguiente, se advierte que la lectura propuesta con el cargo surge de una interpretación aislada que no atiende la regulación existente en materia de ICA y predial, y reprocha la falta de certeza tributaria en que incurre el artículo acusado, aun cuando este no crea o modifica esos dos impuestos territoriales.

89. Ahora, las anotadas falencias se acentúan al confrontar el fundamento de los cargos primero y tercero con la interpretación que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado le da al artículo acusado. Aunque la demanda no se propone para cuestionar la interpretación judicial que dicha autoridad ha dado al artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, sí apela a una lectura del artículo que se distancia del sentido dado por el Consejo de Estado, sin que se hayan señalado las razones para asumir tal alcance.

90. La Corte ha indicado que es posible decidir de fondo una demanda de inconstitucionalidad cuando existe al menos una duda razonable sobre el

alcance interpretativo de la norma acusada.⁸² Por ejemplo, en la Sentencia C-426 de 2002 la Corte señaló que *“si una preceptiva legal puede ser interpretada en más de un sentido por parte de las autoridades judiciales que tienen a su cargo la aplicación de la ley, y alguna de ellas entra en aparente contradicción con los valores, principios, derechos y garantías que contiene y promueve la Constitución Política, corresponde a la Corte adelantar el respectivo análisis de constitucionalidad con el fin de establecer cuál es la regla normativa que, consultando el espíritu del precepto, en realidad se ajusta o se adecua a la Carta Política.”*⁸³ En estos eventos, el control abstracto *“se lleva a cabo sobre uno de los contenidos de la norma sometida a examen: el que surge de la interpretación que en sentido general hace la autoridad judicial competente, y al cual se le han reconocido todos los efectos jurídicos como consecuencia de constituir la orientación jurisprudencial dominante o el criterio judicial obligatorio para quienes son destinatarios de la ley.”*⁸⁴ (énfasis añadido).

91. Es claro que el control abstracto de constitucionalidad tiene por propósito la salvaguarda de la supremacía e integridad de la Constitución Política, y no la fijación de la interpretación de la ley para resolver o precaver conflictos jurídicos puntuales que puedan presentarse entre los interesados en esta. De modo que, cuando de forma excepcional la Corte se pronuncia sobre la exequibilidad de la interpretación de una norma con rango de ley, además de partir de precisos supuestos y exigencias, el juicio de constitucionalidad no puede extenderse de manera generalizada a la actuación de las autoridades administrativas o de los particulares⁸⁵ sino que deberá tener por objeto la interpretación real y cierta de la norma que hayan fijado las autoridades judiciales competentes.

92. Dicho de otro modo, *“no puede considerarse satisfecho el requisito de certeza cuando el reproche de inconstitucionalidad se sustenta en simples “hipótesis hermenéuticas” que no hallan sustento en una real y cierta*

⁸² Corte Constitucional, Sentencia C-272 de 2022.

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2002.

⁸⁴ C-426 de 2002

⁸⁵ Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-758 de 2002, C-965 de 2003, C-596 de 2004, C-422 de 2006, C-C-309 de 2009, C-1084 de 2008, C-136 de 2017 y C-122 de 2020, entre otras.

interpretación judicial, o donde la interpretación no conduce a las implicaciones reprochadas”. Es claro que no le corresponde a la Corte resolver cualquier conflicto jurídico que genere la aplicación de una norma con rango de ley. Para esos efectos el ordenamiento jurídico prevé el ejercicio de la función jurisdiccional por parte de los jueces naturales de cada tipo de conflicto a quienes corresponde corregir los yerros que cometan los particulares o las autoridades públicas en el ejercicio de los derechos, libertades o competencias que les fije la ley en cada caso.

93. En la demanda que ahora nos ocupa, la propia demandante y con posterioridad algunos intervinientes dieron cuenta de que la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha fijado la interpretación de la norma acusada en sentido contrario a la interpretación sobre la que se sustentan los cargos primero y tercero de la demanda. Así, mientras el primer cargo de la demanda afirma que la disposición acusada desconoce lo previsto en el artículo 322 de la Constitución Política porque permite a las ciudades capitales fijar los elementos de los impuestos predial y de industria y comercio en aplicación directa del régimen especial de Bogotá, el criterio fijado por el Consejo de Estado indica todo lo contrario. Por consiguiente, se propone una interpretación de la norma que no corresponde a la interpretación que de la misma ha fijado el Consejo de Estado, juez natural de este tipo de asuntos, y que constituye el derecho viviente en este caso.

94. En el mismo sentido, la interpretación del Consejo de Estado desvirtúa el reproche que se formula en el tercer cargo por la presunta falta de certeza insalvable de la norma sobre los elementos esenciales de los impuestos predial y de industria y comercio que la ley fija como límites a las competencias de los concejos municipales en materia tributaria. Aunque el cargo cuestiona una indeterminación de los elementos básicos que permite la facultad de adopción normativa, el Consejo de Estado ha indicado que las normas que rigen a Bogotá y que pueden extenderse a las ciudades capitales por decisión del concejo municipal son las aplicadas por Bogotá para la regulación de estos tributos. Esta lectura claramente se diferencia de la supuesta indeterminación insalvable sobre la que se fundamenta todo el tercer cargo.

95. En efecto, la interpretación autorizada de la facultad concedida en la disposición acusada, esto es, la fijada por el Consejo de Estado, es que el artículo 14 demandado **no** habilita a las ciudades capitales para aplicar *in genere* las leyes orgánicas que constituyen el régimen especial del Distrito Capital de Bogotá D.C., sino *aquellas que hubieren sido aplicadas por la ciudad de Bogotá D.C. cuando regula el tributo*,⁸⁶ esto es, los acuerdos vigentes adoptados por el Consejo de Bogotá en relación con estos impuestos. Así lo indicaron el Consejo de Estado y el ICDT.

96. Para llegar a esta conclusión el Consejo de Estado aplicó una interpretación sistemática e histórica de la norma. Al interpretar sistemáticamente la disposición, recordó que las competencias de las entidades territoriales en materia tributaria se circunscriben a los márgenes que fije la ley que autoriza la creación del tributo. Así, concluyó que *“para los municipios y el Distrito Capital existen diferentes regulaciones que establecen el marco general del impuesto, las cuales deben ser observadas en cada caso. No obstante, estas entidades también deben atender las demás leyes que contengan regulaciones y/o autorizaciones en materia de establecimiento del tributo, pues como se señaló la autonomía territorial se encuentra enmarcada en la ley”*⁸⁷.

97. Hecho esto, indagó en los antecedentes de la Ley y encontró que la finalidad de la medida prevista en el artículo 14 demandado era facultar a las ciudades capitales para adoptar la regulación de los impuestos de industria y comercio y predial que han facilitado la eficiencia del recaudo distrital. Así, señaló que *“la finalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, es que las ciudades capitales puedan adoptar las normas que hicieron más eficiente a la Administración de Bogotá, con lo cual hace referencia a las disposiciones que se aplican en el Distrito Capital para fijar de manera concreta los distintos aspectos de estos tributos, en tanto son las que tienen impacto en la gestión tributaria del Distrito Capital. Entre estas, se encuentra la norma que fija la tarifa en la ciudad de Bogotá, por cuanto es la que le permite cumplir con sus objetivos en los aspectos económicos de la tributación, como el recaudo del*

⁸⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del 4 de julio de 2024. Rad. 28171, reiterada en Sentencia del 1 de agosto de 2024. Rad. 28582.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 9.

impuesto, y en esa medida, tiene incidencia en la eficiencia de la Administración Tributaria”.

98. A partir de estas dos premisas, el Consejo de Estado concluyó que *“las ciudades capitales están autorizadas a aplicar el Decreto Ley 1421 de 1993, pero siempre que aquella normativa hubiere sido implementada por el concejo distrital mediante un acuerdo, toda vez que la ley no autorizó la adopción de parámetros, límites o regulaciones generales, sino respecto de las normas que rigen en Bogotá, que corresponden a aquellas que fijan los contenidos concretos del tributo. // Lo anterior, porque si bien las disposiciones que pueden acoger las ciudades capitales están referidas a cualquier tipo de normativa que se encuentre regulando el Impuesto predial o de Industria y Comercio en el Distrito Capital, no puede perderse de vista que la ley condicionó su adopción a las ‘normas que rigen’ dichas materias, por lo que debe entenderse que corresponden a aquellas que hubieren sido aplicadas por la ciudad de Bogotá D.C. cuando regula el tributo”.*

99. De hecho, en la corrección de la demanda, la demandante admite que *“[e]l Consejo de Estado se decantó por entender que lo vigente es el acuerdo de Bogotá, mientras que otros doctrinantes que apoyan estos acuerdos demandados consideran que rige la Ley debido a su rango como autorizadora de los tributos y no los acuerdos pese a que la autorización está referida a adoptar no la ley sino a un ‘conjunto de normas’ entre las cuales están los acuerdos, decretos y resoluciones de las autoridades administrativas de Bogotá, como ocurre con la resolución que establece nuevas categorías y tarifas.”⁸⁸*

100. En el mismo sentido el ICDT reconoció que la interpretación del Consejo de Estado descartaba la lectura sobre la que se cimenta la demanda, pero expresó su desacuerdo con tal interpretación. Así, afirmó que, en su opinión, la lectura correcta de la norma demandada era que se facultaba a las ciudades capitales a aplicar de forma directa cualquier norma del régimen especial de Bogotá para fijar, por ejemplo, las tarifas del ICA y el impuesto predial en los rangos admitidos para Bogotá, aún si el Distrito Capital tenía una tarifa menor. Añadió que esa lectura, aunque en su opinión era fiel a la norma, era contraria a la

⁸⁸ Corrección de la demanda, p. 17.

Constitución Política y por eso la disposición acusada debía ser declarada inexecutable.

101. Lo anterior reafirma la falta de certeza de la demanda que se anotó a inicios de este acápite. En efecto, esta se fundamenta en una interpretación de la norma que proviene de doctrinantes particulares o incluso de algunas entidades territoriales como usuarias de la facultad concedida, y que ha sido desvirtuada por el Consejo de Estado. En consecuencia, la demanda no propone a la Corte un problema abstracto de constitucionalidad, sino un problema concreto de aplicación de la norma. Esto, porque los cargos formulados por la presunta violación de los artículos 322 (primer cargo), 338 y 150.12 (tercer cargo) cuestionan la consistencia de la norma con la Constitución Política a partir de una interpretación aislada que de ella han efectuado algunos doctrinantes y algunos destinatarios de la ley en su propio beneficio.

102. Por otro lado, la Sala Plena encuentra que el cuarto cargo de la demanda también carece de aptitud sustantiva. Este cargo acusa al artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 de violar los artículos 13, 95.9 y 363 Constitucionales. Para soportar aquello, se compara la capacidad contributiva de los residentes sujetos a tributación en Bogotá con la de los residentes en las otras ciudades capitales. Además, se apela al criterio de comparación entre diferentes personas según sus bienes, ingresos y otras métricas necesarias para garantizar la igualdad de condiciones frente a los tributos que se les imponen. Así, se busca mostrar que las realidades tributarias de Bogotá son distintas a las de las otras ciudades capitales. Con base en esa metodología, se aduce que los municipios ciudades capitales pueden ejercer mayor presión fiscal sobre sus contribuyentes, al permitirles imponer tarifas diseñadas para Bogotá, sin atender ningún indicador de capacidad contributiva. Por ello no se garantiza un trato igualitario frente a la ley y un trato equitativo en relación con la capacidad de contribuir.⁸⁹

103. Este concepto de violación descansa sobre una premisa que carece de *certeza*. El cargo se construye sobre la premisa de que la norma autoriza a las ciudades capitales a aumentar las tarifas de los impuestos ICA y predial sin consultar la capacidad contributiva de los sujetos obligados. Sin embargo, la

⁸⁹ Cfr. Expediente digital: [Corrección de la Demanda](#), fls. 20-27.

literalidad de la norma impide arribar razonablemente a esa interpretación. El mismo texto del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 impone condiciones para el ejercicio de la facultad concedida a los Concejos municipales que descartan el reproche formulado por la accionante. Estas condiciones son: (i) la adopción por parte del Concejo de las normas que rigen para el Distrito Capital en materia de impuesto predial e ICA debe ser acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital; y (ii) la adopción referida no puede contrariar las disposiciones constitucionales aplicables a esta materia que incluyen, por supuesto, los principios de equidad y justicia tributaria.

104. Luego las normas que le han servido a Bogotá D.C. para hacer más eficiente su administración tributaria, y cuya adopción pretenda hacerse por las ciudades capitales, deben consultar estos presupuestos. Por lo mismo, un determinado municipio ciudad capital no podría acoger tarifas para los impuestos ICA y predial que desatiendan la capacidad contributiva de los sujetos obligados en su jurisdicción y, con ello, los principios de igualdad y equidad en el campo impositivo. En el evento en que el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 14 demandado desconociera la capacidad contributiva de los obligados, lo que corresponde es, tal y como lo señaló la Procuradora General de la Nación, controvertir la norma que se profiera en esos términos ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

105. Además, el cargo también incumple el requisito de *especificidad*, por lo menos por dos razones. Primero, el cargo presume la indebida utilización de la norma pues parte de la base de que la facultad allí prevista implica indefectiblemente el aumento de las tarifas de los impuestos sin consultar la capacidad contributiva de los obligados, y asume que todo aumento implica necesariamente el desconocimiento de la capacidad contributiva de los habitantes de las ciudades capitales. Así, la demanda parte de dos supuestos que no se derivan de la norma sino de una lectura personal de la demandante que presume el ejercicio arbitrario de la facultad allí prevista.

106. Para atender este reproche, en la corrección de la demanda se indica que “[l]as competencias de los concejos están previstas en los arts. 287 y 313 ord. 4 de la Carta, **de manera que la reiteración en la ley no quita ni pone alguna garantía adicional** ya que los actos abstractos que modifican o crean tributos deben estar justificados es una premisa que se deriva de las cláusulas de

libertad y propiedad de los individuos que pueden ser restringidas siempre con justificación en los intereses generales. Si los propios concejos no pueden rebasar las competencias constitucionales que el ordenamiento ha diferenciado para los municipios en general y para Bogotá en especial, la ley acusada en su artículo 14 queda al descubierto: se trata de una regla que simplemente permite hacer lo que la Carta no autoriza.” Este argumento finalmente no aporta nada a la especificidad del cargo pues no ofrece razones que permitan concluir que la limitación prevista expresamente por el legislador para que los concejos municipales consulten la realidad tributaria de las ciudades capitales es insuficiente para proteger el principio de equidad tributaria en la aplicación de la norma.

107. Segundo, al proponer la comparación entre los contribuyentes que habitan el Distrito Capital y las ciudades capitales, el cargo parte de la presunción de que *i)* solo en Bogotá D.C. existen contribuyentes con capacidad contributiva; *ii)* que todos los habitantes de cualquier otra ciudad capital carecen de capacidad contributiva; y, *iii)* que cualquier variación del impuesto predial o de ICA en las ciudades capitales implica desconocer la capacidad contributiva de sus habitantes. Estas tres presunciones se basan en juicios subjetivos que hacen inespecífico el cargo. Como la misma demanda lo reconoce, la situación económica de las ciudades capitales del país es heterogénea, pues Bogotá D.C. y otras cinco ciudades capitales (Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Cartagena) agrupan el 30% de las personas y los ingresos del país, mientras que otras capitales tienen poblaciones muy bajas y producen ingresos mucho menores que las principales ciudades. De modo que no es posible formular un juicio de igualdad mediante la comparación un grupo compuesto por los habitantes de todas las ciudades capitales de Colombia y otro compuesto únicamente por los habitantes de Bogotá D.C. Dada precisamente la heterogeneidad de las ciudades capitales, en el primer grupo estarían contribuyentes con capacidades contributivas similares a las de los habitantes de Bogotá si, por ejemplo, se trata de las cinco (5) ciudades más grandes, y también personas naturales y jurídicas que no comparten rasgos similares por habitar ciudades capitales con condiciones económicas menos favorables.

108. El cargo, además, resume que el artículo demandado permite *“incrementar las tarifas, desatendiendo los límites cuantitativos del IPC hasta llegar al tope del 100% del valor pagado por el impuesto de sus predios o llegar*

a unas tarifas del 33 por mil para gravar negocios y ejercicios profesionales”,⁹⁰ con fundamento en la ubicación física de un predio o de una actividad económica. Esta apreciación no se deriva de la norma demandada en abstracto, sino de las consecuencias que puede generar en una ciudad capital en específico, que escapan del alcance del juicio de constitucionalidad y que, en todo caso, pueden ser controvertidas en sede contencioso-administrativa pues no se derivan del texto de la ley, sino de un uso arbitrario de la misma.

109. Las falencias hasta acá detectadas evidentemente inciden en la suficiencia que debe predicar el cargo por violación al principio de igualdad. Recuérdese que la jurisprudencia constitucional ha determinado que un concepto de violación de este tipo debe reunir las siguientes exigencias:⁹¹ (i) identificar cuál es el criterio de comparación, para así conocer entre quiénes se da el trato diferenciado y si los supuestos son comparables; (ii) explicar en qué sentido se da esa diferenciación, para así definir el presunto trato discriminatorio que introduce la disposición acusada; y (iii) exponer las razones por las cuales el tratamiento distinto está justificado por la Constitución, esto es, si las situaciones objeto de comparación ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual. El análisis efectuado en precedencia da cuenta que estos presupuestos no se satisfacen en el presente caso.

110. Así las cosas, el cargo cuarto carece de aptitud sustantiva, por lo que la Corte se inhibirá de emitir una decisión de fondo al respecto.

111. El segundo cargo de la demanda acusa al artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 de violar el artículo 158 de la Constitución Política, por inobservar los parámetros de categorización previstos en el artículo 320 Constitucional. En ese sentido, la demandante plantea un cargo autónomo por violación del principio de unidad de materia y hace uso de la referencia a la categorización municipal que prevé la Constitución Política como un recurso argumentativo para delimitar el alcance temático de la ley que contiene a la disposición demandada.

⁹⁰ Expediente digital: [Corrección de la Demanda](#), fl. 20.

⁹¹ Cfr. *Supra* “2.1. Parámetros para analizar la aptitud de los cargos de la demanda”.

112. A partir de ahí, el cargo se orienta a explicar que la categorización que debe proponer la Ley 2082 de 2021 es para señalar un régimen distinto para la organización, gobierno y administración de la categoría municipal que se crea. Según la demanda, el artículo 14 de esa ley no tiene conexión con ninguno de esos asuntos pues concede a los municipios ciudades capitales la facultad de adoptar las normas del régimen impositivo de Bogotá que rigen para los impuestos predial e ICA. La materia que aborda resulta, por consiguiente, ajena a la Ley 2082 de 2021 cuyo elemento irrestricto de observancia es el artículo 320 de la Constitución Política.

113. Este concepto de violación, a diferencia de los anteriores cargos analizados, sí reúne los requisitos de aptitud para provocar un pronunciamiento de fondo. En efecto, la argumentación propuesta se ocupa de señalar la materia que debería ser abordada por la Ley 2082 de 2021. Adicionalmente, se identifica al artículo 14 de esa ley como una disposición ajena a dicho contenido temático objeto de regulación. Y para sustentar aquel aserto, se explica que las competencias previstas en la disposición demandada, en tanto abarcan asuntos de naturaleza impositiva para dos tributos territoriales, no resultan afines a las materias que contempla la Constitución Política para categorizar municipios, las cuales, a su turno, deberían estar abordadas en la Ley 2082 de 2021.

114. Nótese que el cargo identifica un problema de carácter constitucional: la presunta violación del principio de unidad de materia en que incurre el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 por introducir una regulación de naturaleza fiscal que, en criterio de la demandante, es ajena al contenido temático de la ley que trata de la categorización de municipios. Ciertamente, la Corte advierte que los propósitos que orienta a la ley en mención se circunscriben a categorizar los municipios ciudades capitales y fortalecer su autonomía administrativa. En tanto las disposiciones en ella contenidas deben guardar conexidad con esos fines, se advierte una duda razonable frente a la constitucionalidad del artículo demandado por la presunta desconexión temática propuesta por la demandante. Por ende, el planteamiento propuesto permite comprender que la censura se basa en una lectura directamente relacionada con el contenido de la disposición demandada y no en una interpretación subjetiva de la misma como aconteció en los cargos primero, tercero y cuarto ya estudiados.

115. La argumentación que orienta al cargo es *clara*, toda vez que controvierte la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 con argumentos lógicos y entendibles. Explica que el legislador reguló en la disposición demandada un asunto que no está previsto para la ley de categorización. La argumentación también cumple el requisito de *certeza* en la medida que recae sobre una interpretación objetiva y razonable de la norma. En efecto, cuestiona un contenido propio del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, como lo es la facultad de adopción normativa en materia de impuestos ICA y predial a favor de los municipios ciudades capitales. Además, el reproche propuesto es *específico*, porque precisa cómo la disposición demandada desatiende las materias previstas en la Constitución Política para categorizar municipios y, por esa vía, desconoce el principio de unidad de materia. Aquello refleja, de igual forma, el cumplimiento de la carga de *pertinencia*, en tanto el cargo se sustenta en argumentos de naturaleza constitucional. Por consiguiente, como quiera que el cargo es capaz de generar dudas razonables sobre la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021, satisface el presupuesto de *suficiencia*.

116. En suma, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos primero, tercero y cuarto por ineptitud sustantiva de la demanda. En contraste, procederá a resolver el cargo segundo.

3. Presentación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

117. La demandante considera que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 vulnera el principio de unidad de materia. Algunos participantes del proceso también acompañan esta postura. En criterio de todos ellos, la disposición acusada concede una facultad impositiva, para los impuestos ICA y predial, que resulta ajena a las materias que debería regular la Ley 2082 de 2021. En tanto esa ley se sustenta en el artículo 320 de la Constitución Política, debe consultar los asuntos previstos en dicha disposición constitucional para categorizar municipios. Ninguno de esos asuntos tiene relación con potestades tributarias.

118. La Procuradora General de la Nación y otros participantes del proceso no compartieron esa posición y vieron razonable que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 disponga reglas de sujeción tributaria para la nueva categoría de

municipios. Afirmaron que el artículo 320 Constitucional permite hacer la categorización con base en los recursos fiscales, entre otros criterios. Añadieron que los entes territoriales no pueden adoptar medidas relativas a la administración pública, ni lograr mayor eficiencia en sus territorios, sin recursos e ingresos. Además, estimaron que la norma busca realizar los principios de autonomía y descentralización territorial, y la categoría que dispone la ley tiene por objeto, precisamente, crear mecanismos para fortalecer esos principios. Por lo tanto, concluyeron que la norma no viola el principio de unidad de materia.

119. El referido panorama enfrenta a esta Sala Plena al siguiente problema jurídico: ¿el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 viola el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución Política al disponer que los concejos municipales de las ciudades capitales puedan adoptar, bajo determinadas condiciones, las normas que rigen para Bogotá en materia de impuestos predial e ICA?

120. La Sala Plena resolverá este interrogante con fundamento en la siguiente metodología: (i) se referirá al principio de unidad de materia; (ii) hará alusión a las figuras de descentralización y autonomía territorial; (iii) examinará el fundamento y los propósitos de la categorización municipal; y, con base en aquellos elementos, (iv) procederá a solucionar el caso concreto.

4. El principio de unidad de materia

121. El principio de unidad de materia está consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. Aquella disposición establece que “*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*”. Dicho mandato se complementa mediante el artículo 169 de la Constitución Política, el cual dispone, entre otras, que “*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*”.

122. La Corte Constitucional ha indicado que este principio promueve la racionalidad y transparencia de los procesos democráticos que se surten en el Congreso de la República para aprobar las leyes.⁹² La racionalidad supone coherencia material, porque disciplina al proceso legislativo para que mantenga un orden temático de materias acotadas y definidas, que permitan un debate serio e informado.⁹³ Por ello rechaza la incoherencia, incongruencia y dispersión temática, pues demanda que los contenidos de un mismo cuerpo normativo se enmarquen en una misma problemática.⁹⁴ La transparencia prohíbe que se introduzcan reglas de manera subrepticia o intempestiva, que no guarden relación con el proceso legislativo, y sobre las cuales no se ha surtido el debate democrático que precede a la incorporación de cualquier disposición legal al ordenamiento jurídico, como manifestación de la voluntad general.⁹⁵

123. La jurisprudencia constitucional ha precisado, a partir de los elementos anotados, la finalidad del principio de unidad de materia. Esta se orienta a exigir del proceso legislativo un grado mínimo de coherencia y congruencia. Por ello, los enunciados contenidos en determinado proyecto de ley, que se introduzcan al inicio del trámite legislativo o durante su transcurso,⁹⁶ deben estar ligados a la materia principal de que trata ese proyecto.⁹⁷ De esta forma se concreta el principio democrático inherente al proceso legislativo.⁹⁸ Su respeto y aplicación se comprometen, en cambio, ante la inclusión de disposiciones extrañas e inconexas al proyecto de ley.⁹⁹ En aquel evento, dichas disposiciones

⁹² *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias C-133 de 2012 y C-507 de 2020.

⁹³ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias C-886 de 2002, C-230 de 2008 y C-830 de 2013.

⁹⁴ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2020.

⁹⁵ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias C-802 de 2009, C-077 de 2012, C-830 de 2013 y C-507 de 2020.

⁹⁶ La materia inicial de un proyecto de ley no es una camisa de fuerza para el Congreso de la República. Los contenidos temáticos de un proyecto pueden adicionarse con otros nuevos que tengan relación de conexidad objetiva con los contenidos de esta. *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-992 de 2001.

⁹⁷ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias C-507 de 2020 y C-167 de 2021.

⁹⁸ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-809 de 2007.

⁹⁹ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias C-551 de 2003 y C-084 de 2018.

deben ser declaradas inexecutable por configurar un vicio material de constitucionalidad.¹⁰⁰

124. Dado que el principio de unidad de materia se relaciona de forma estrecha con el principio democrático, debe examinarse en consideración del proceso dialógico propio del debate legislativo en una democracia liberal.¹⁰¹ Aquello implica que el control de constitucionalidad que se surte para verificarlo se caracteriza por su flexibilidad, pues considera el amplio margen de configuración legislativa.¹⁰² Por ello, la Corte Constitucional ha dicho que no puede “*manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio*”.¹⁰³

125. Esta característica revela que el principio de unidad de materia no equivale a simplicidad temática.¹⁰⁴ La Corte Constitucional ha acotado que el concepto “materia” debe leerse a partir de una perspectiva amplia y global, la cual permita considerar que en ella pueden concurrir “*diversos temas cuyo límite es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen*”.¹⁰⁵ Es decir, un proyecto de ley o la ley en sí misma pueden tener pluralidad de temas, siempre y cuando exista una conexidad que los una de manera objetiva y razonable y, por lo mismo, que los haga pertenecer al texto normativo como partes propias de aquél a través del eje temático que les sirve de articulador.¹⁰⁶ En cambio, la falta de conexidad entre los temas de un artículo y la materia de la ley no será constitucionalmente admisible por infringir el principio de unidad de materia.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-501 de 2001, C-809 de 2007 y C-507 de 2020.

¹⁰¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-551 de 2003 y C-084 de 2018.

¹⁰² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1057 de 2005, C-400 de 2010 y C-015 de 2016.

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia C-133 de 2012 y C-353A de 2021.

¹⁰⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-992 de 2001, C-809 de 2007 y C-507 de 2020.

¹⁰⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-025 de 1993 y C-263 de 2016.

¹⁰⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-133 de 2012 y C-263 de 2016.

¹⁰⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-263 de 2016 y C-353A de 2021.

126. Nótese que la conexidad se proyecta como el elemento determinante para revisar el cumplimiento de este principio. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que deben consultarse interpretaciones razonables y proporcionadas “*que permita[n] verificar si entre las normas y la ley existe conexidad causal, teleológica, temática o sistemática*”.¹⁰⁸ Para ese propósito, la Corte Constitucional ha diseñado una metodología que permite determinar el respeto del principio de unidad de materia, a través de la explicación de los distintos criterios de conexidad existentes. Por la importancia que suponen para el caso, se procede a sintetizar su explicación mediante el siguiente cuadro:¹⁰⁹

Criterios metodológicos para verificar el respeto del principio de unidad de materia	
Tipología de conexidad	Definición dada por la jurisprudencia constitucional
Temática	Remite a identificar el núcleo temático de la ley. Para ese propósito, pueden revisarse distintas fuentes que se considere pertinentes como, por ejemplo, los antecedentes legislativos, el título de la ley o su contexto. A partir de ahí, se verifica si existe una vinculación objetiva y razonable entre la materia o el asunto general sobre el que trata determinada ley, y la materia o el asunto sobre el que trata una disposición suya en particular.
Causal	Supone consultar la identidad que debe existir entre los motivos que dieron lugar a la expedición de una ley y cada una de sus disposiciones. Esto implica revisar que las razones que fundamentaron el nacimiento de esa ley, en su conjunto, sean las mismas que justifican la inclusión de cada uno de sus artículos.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-025 de 1993 y C-133 de 2012.

¹⁰⁹ Esta consolidación de criterios de conexidad deriva de la reiterada jurisprudencia que la Corte Constitucional ha dictado frente a la materia. En particular, aquella se sustenta en las Sentencias C-025 de 1993, C-714 y C-1025 de 2001, C-832 de 2006, C-133 de 2012, C-933 de 2014, C-015 de 2016, C-507 de 2020 y C-153 de 2022.

Criterios metodológicos para verificar el respeto del principio de unidad de materia	
Tipología de conexidad	Definición dada por la jurisprudencia constitucional
Teleológica	Constata la finalidad y objetivos de la ley vista en su conjunto general y de las disposiciones contenidas en ella en particular. Tanto la ley como un todo y sus disposiciones como partes de ese todo deben orientarse a alcanzar un mismo propósito o propósitos. Esto, sin omitir el contexto de posible complejidad o pluralidad temática que puede contener la ley. También se acepta que haya una conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley, ya que esta relación indica una conexidad de tipo consecuencial.
Sistemática	Apela a la lectura integral de la ley como un todo ordenado. En esas condiciones, consulta la relación existente entre todas y cada una de las disposiciones que forman parte de una ley. Esa relación hace que constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna.

127. Los criterios de conexidad reseñados posibilitan establecer si una disposición posee, de manera objetiva y razonable, conexidad con el cuerpo normativo al que pertenece. La Corte Constitucional los ha aplicado de manera concatenada para determinar aquello. Ejemplo de esto puede observarse por intermedio de la Sentencia C-507 de 2020, que declaró inexecutable el artículo 153 de la Ley 210 de 2019 por violación del principio de unidad de materia.

128. La citada decisión consultó la siguiente metodología de análisis: *“para identificar el núcleo de la ley -conexidad temática- y la finalidad perseguida por el legislador con la expedición de la norma -conexidad teleológica-, el juez está facultado para revisar, entre otras fuentes que considere pertinentes, los*

antecedentes legislativos¹¹⁰ o el título de la ley¹¹¹. También puede efectuarse, para este mismo propósito, una lectura integral de la norma -conexidad sistemática-, bajo el supuesto de que aquella constituye un todo, en principio ordenado. Y, puede revisarse que las razones que dieron nacimiento a la ley, en su conjunto, sean las mismas que justifican la inclusión de cada uno de sus artículos -conexidad causal-, esto es, que cada disposición, leída por separado, sirva al mismo propósito general buscado por la ley¹¹². Finalmente, es dable verificar si los efectos de la disposición demandada coincidan con los efectos esperados de la ley -conexidad consecuencial-¹¹³”.¹¹⁴

129. Desde esa óptica, se concluyó que el artículo 153 de la Ley 2010 de 2019 carecía de todo tipo de conexidad con la materia general que dicha normatividad abordaba. Esto, porque *“mientras que la Ley 2010 de 2019 introduce una reforma al sistema tributario, y hace uso de los instrumentos impositivos para la consecución de objetivos de orden macroeconómico vinculados a la promoción del crecimiento económico, la inversión y el empleo, el precepto demandado introduce una norma de orden laboral y prestacional”*.¹¹⁵

¹¹⁰ Ello a través del estudio de, por ejemplo, las exposiciones de motivos o los debates en el seno del Congreso. [Cita original].

¹¹¹ Cfr., Sentencia C-015 de 2016. Citando la Sentencia C-714 de 2001, advirtió que: “El principio de unidad de materia no busca dificultar el trabajo legislativo, fragmentando la regulación de materias sobre la base de la independencia absoluta de estas, por no referirse exactamente a un mismo eje temático, sino que, por el contrario, lo que persigue, como ya se ha observado, es que razonablemente y desde un punto de vista objetivo, pueda establecerse una relación entre las diferentes disposiciones que conforman un cuerpo normativo, y entre estas y el título de la ley”. (Subrayas fuera de texto). [Cita original]

¹¹² Cfr., Sentencia C-933 de 2014. Sobre esto último, se advirtió en esa providencia que “[l]a conexidad causal, hace referencia a “la identidad en los motivos que ocasionaron su expedición. En otras palabras, tal conexidad hace relación a que las razones de la expedición de la ley sean las mismas que dan lugar a la consagración de cada uno de sus artículos en particular, dentro del contexto de la posible complejidad temática de la ley”. [Cita original]

¹¹³ Cfr. Sentencia C-832 de 2006. “A este respecto es fundamental recordar que una de las modalidades de conexidad teleológica es la conexidad de tipo consecuencial. En este sentido, la Corte ha señalado que respeta el principio de unidad de materia “la conexión en razón a los efectos fácticos de una norma que aparentemente no guarda relación alguna con el tema de la ley”. [Cita original]

¹¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2020, en alusión a la Sentencia C-015 de 2016.

¹¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2020.

130. Los referidos criterios de conexidad también se han utilizado como métodos de verificación en leyes que regulan ciertos asuntos de los entes municipales y sus categorías, o que establecen categorías de municipios. Las Sentencias C-837 de 2001, C-100 de 2013, C-830 de 2013 y C-353A de 2021 son ilustrativas en ese sentido.

131. La Sentencia C-837 de 2001 revisó varias demandas en contra de algunos artículos y de la totalidad de la Ley 617 de 2000 “[p]or la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. Entre los distintos cargos propuestos se planteó la violación del principio de unidad de materia. La demanda acusaba las modificaciones establecidas al régimen especial de Bogotá, en los artículos 52 a 60, frente a la financiación de sus gastos de funcionamiento y el valor máximo de estos. Al respecto, se sostuvo que lo relativo al Distrito Capital debía tramitarse en una ley especial de conformidad con el artículo 322 de la Constitución Política, y no a través de la ley acusada que aborda diversas materias. Por lo tanto, no había la unidad de materia con el resto del articulado.

132. Para resolver el cargo, la Corte advirtió que el criterio temático dominante de la Ley 617 de 2000 aludía a la organización territorial, que engloba elementos de orden político, democrático, administrativo, presupuestal y económico. Señaló que la ley adoptó, a partir de ese propósito, distintas medidas referidas a, entre otras, la categorización de entidades territoriales y la prohibición de transferencias a entidades descentralizadas ineficientes. Así, estimó que las medidas presupuestales no eran las únicas previstas en la ley ni tampoco configuraban la finalidad exclusiva de esta. Por ende, descartó la violación del principio de unidad de materia.

133. La Corte también descartó la inexecutable por el cargo formulado por la imperatividad de regular el régimen del Distrito Capital en una ley especial. Para el efecto adujo dos razones: *Primero*, el artículo 322 Constitucional circunscribe el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá a una ley especial, pero ello no significa que haya creado una categoría de ley semejante a las orgánicas o estatutarias. La citada ley especial es, desde el punto de vista

del procedimiento legislativo, de corte ordinario. Por ende, resulta probable que materias del régimen de Bogotá coexistan con otras materias distintas en una misma ley, siempre que el principio de unidad de materia se acate. *Segundo*, el estatus especial de la ley se borraría si se considera que él abarca toda regulación que afecte de alguna forma a Bogotá. La especialidad se da en sentido funcional: *“necesidad de conciliar su condición genérica de entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con su condición única de Distrito Capital -sede de los órganos superiores del Estado - y capital del Departamento de Cundinamarca”*.¹¹⁶ De lo contrario, no sería posible comprender por qué a Bogotá también le aplican, en lo no regulado por la Constitución Política y las leyes especiales, las disposiciones vigentes para los demás municipios.

134. La Sentencia C-100 de 2013 resolvió una demanda en contra de varios artículos de la Ley 1551 de 2012 *“[p]or la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*. Uno de los conceptos de violación formulados aludió a la violación del principio de unidad de materia que suponía la expresión “departamental y” incluida en el párrafo cuarto del artículo sexto de la ley.¹¹⁷ La demanda afirmaba que la ley solo podía regular el régimen municipal y no el régimen departamental. En esas condiciones, la posibilidad prevista en el párrafo a favor de los departamentos para celebrar convenios solidarios con las juntas de acción comunal solo procedería cuando se expidiese la ley del régimen departamental.

135. Para resolver este reproche, la Sala Plena indicó que el eje temático de la Ley 1551 de 2012 era la regulación de la administración, gobierno y organización de las entidades municipales y distritales y, en ese contexto, la adopción de reglas aplicables a sus relaciones con otros niveles territoriales. Subsecuentemente, concluyó que la autorización conferida a los entes del orden departamental para celebrar convenios solidarios con las juntas de acción

¹¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-198 de 1998, citada en la Sentencia C-837 de 2001.

¹¹⁷ El contenido normativo al que se alude indica lo siguiente: *“PARÁGRAFO 4o. Se autoriza a los entes territoriales del orden departamental y municipal para celebrar directamente convenios solidarios con las juntas de acción comunal con el fin de ejecutar obras hasta por la mínima cuantía. Para la ejecución de estas deberán contratar con los habitantes de la comunidad”*.

comunal se vinculaba con el núcleo temático de la ley que había sido previamente delimitado.

136. La Corte comprobó la existencia de una conexidad temática, teleológica y sistemática entre la norma demandada y la ley en la que estaba inserta. Primero, porque las juntas de acción comunal son un escenario de participación y gestión marcadamente local y, en esa medida, incluir disposiciones que inciden en sus actividades se vincula con el objeto de la ley. Segundo, porque la autorización para celebrar convenios de solidaridad con las entidades del orden departamental promueve el desarrollo municipal, lo cual hace parte del propósito de la ley. Tercero, porque regular en una misma disposición convenios que pueden celebrar diferentes entes territoriales permite que haya un cuerpo normativo ordenado y motivado por la misma racionalidad interna.

137. La Sentencia C-830 de 2013 también revisó dos demandas formuladas contra una disposición de la Ley 1551 de 2012. En esa oportunidad se cuestionó al artículo 47 de la ley, que prevé la conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en los procesos ejecutivos promovidos contra municipios. Vale señalar, como dato de interés, que el contenido normativo de esa disposición prevé reglas especiales para los municipios de cuarta a sexta categoría.¹¹⁸ El demandante de ese proceso consideró que regular aquel requisito de procedibilidad distaba del propósito de modernizar, organizar y regular el funcionamiento de los municipios que orientaba a la Ley 1551 de 2012.

138. La Corte evaluó el concepto de violación en términos semejantes a como lo hizo en la Sentencia C-100 de 2013. Así, partió por establecer el alcance o contenido temático de la Ley 1551 de 2012. Con base en los antecedentes,

¹¹⁸ De esto dan cuenta el párrafo segundo y el inciso tercero del párrafo transitorio: “PARÁGRAFO 2o. En los municipios de 4a, 5a y 6a categoría y para los efectos de que tratan los artículos 46 y 48 de la presente ley, el comité de conciliación lo conformará solo el alcalde, el jefe de la oficina jurídica a quien se le asigne la función de la defensa judicial del municipio y el encargado del manejo del presupuesto. | PARÁGRAFO TRANSITORIO. [...] | Si se trata de obligaciones tributarias o parafiscales, la entidad pública acreedora podrá reducir hasta el noventa por ciento (90%) de los intereses y/o las sanciones a que haya lugar, siempre y cuando el municipio se comprometa a pagar el valor del capital correspondiente en un máximo de dos vigencias fiscales. Este plazo podrá ampliarse a tres vigencias fiscales si se trata de municipios de 4ª, 5a y 6ª categoría. En el acuerdo de pago el municipio deberá pignorar recursos del Sistema General de Participaciones, propósito general, u ofrecer una garantía equivalente.”

contexto y contenido básico de la ley, determinó que su materia dominante radica en dos propósitos amplios: modernizar la organización y el funcionamiento del municipio. Una vez delimitado aquello, procedió a verificar si el artículo 47 demandado tenía una relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica con la materia de la ley.

139. El anotado ejercicio de verificación arrojó una respuesta afirmativa, pues se advirtió una relación de conexidad. Causal, porque la conciliación prejudicial ayuda a satisfacer el criterio de economía y buen gobierno del municipio, al ser una herramienta útil para preservar su economía y autosostenibilidad fiscal y, a la postre, para modernizar el funcionamiento del municipio. Temática, porque la disposición se relaciona con el objeto de la ley, sus principios de economía y buen gobierno que son rectores de la administración municipal y la necesidad de defensa adecuada y técnica de los intereses de los municipios. Sistemática, porque la disposición cumple un papel en el diseño de la ley al realizar uno de sus principios y permitir satisfacer las necesidades anotadas, lo cual revela racionalidad interna. Y teleológica, pues todos estos vínculos demostraban una relación entre la norma demandada y los fines y principios que incorpora la ley.

140. La Sentencia C-353A de 2021 resulta de especial interés, puesto que dirimió unas demandas en contra de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021 “[p]or medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”. Las disposiciones acusadas tenían por objeto modificar la regulación de los distritos especiales en lo relativo al régimen jurídico de sus fondos de desarrollo local. Se acusó que ellas violaban el principio de unidad de materia, puesto que eran ajenas al núcleo temático de la ley que las contenía, el cual pasa por crear una categoría municipal de ciudad capital y fortalecer la descentralización administrativa.

141. Para evaluar esta cuestión, la Corte partió por examinar la temática general de la Ley 2082 de 2021. Determinó, con base en los antecedentes legislativos y la literalidad de los artículos, que el objetivo de la ley radica en aumentar y profundizar la autonomía y la descentralización de los municipios

capitales de departamento. Desde esa perspectiva, procedió a constatar si la modificación del régimen de los fondos de desarrollo local de los distritos revestía de una relación de conexidad con la temática tratada en la ley.

142. La Corte tuvo por probada la violación del principio de unidad de materia. Las disposiciones acusadas, al regular un asunto relacionado con la reconcentración de funciones de unas pocas ciudades capitales que son distritos, carecían de conexidad material, teleológica, sistemática y causal con el objeto de la ley. Primero, porque establecieron una facultad para los alcaldes distritales, en una ley que se limita crear la categoría de municipios ciudades capitales. Segundo, porque la ley pretende aumentar la descentralización administrativa, al crear herramientas para las ciudades capitales que no tienen la categoría de distritos, pero los artículos regulan los fondos de desarrollo local de distritos que cuentan con ellos. Tercero, porque abordan una competencia de los distritos, que son entidades territoriales que no están en el objeto de la ley, y cuyos efectos fácticos tampoco se relacionan con el tema general de esta. Cuarto, porque responden a un objetivo distinto al propuesto en la ley.

143. Las decisiones previamente reseñadas revelan un método de valoración constante. En todas ellas se procedió a: *(i)* establecer el contenido y alcance de la disposición acusada, *(ii)* identificar el contenido temático de la ley contentiva de la disposición acusada; y *(iii)* verificar si dicha disposición presenta, de manera objetiva y razonable, una relación de conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con la materia dominante de la ley. Dicha verificación se hizo a partir de un examen flexible, donde la simple pluralidad de temas no se ofreció como parámetro para definir el respeto o infracción del principio de unidad de materia. En cambio, lo que sustentó la conclusión sobre el respeto o la infracción de este principio fue la comprobación de la existencia o ausencia de relación temática entre los artículos de la ley y la materia de ella.

144. La Corte concluye, con base en lo hasta acá analizado, que el principio de unidad de materia promueve la transparencia y la racionalidad del proceso legislativo que se surte para aprobar las leyes. Esto, porque demanda coherencia y congruencia entre los enunciados normativos de la ley y su temática dominante. Por esa vía concreta el respeto y la garantía del principio

democrático, que es inherente al trámite legislativo. La relación entre los principios democrático y de unidad de materia influencia al control de constitucionalidad, pues lo caracteriza por una flexibilidad que impide obstaculizar todo el trabajo legislativo. Dicha condición permite comprender, a su turno, que la pluralidad de asuntos abordados en una ley resulta admisible siempre que haya una conexidad causal, teleológica, temática o sistemática que los una de manera objetiva y razonable con ella. Para definir lo anterior, se apela a un método que parte de identificar la materia dominante de la ley y, seguidamente, definir si cierta disposición contenida en ella presenta alguna de las tipologías de conexidad definidas por la jurisprudencia constitucional.

5. Descentralización territorial y autonomía de las entidades territoriales

145. La Constitución Política prevé en su artículo 1º, entre otras, que “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales*”. Esto revela un avance importante en materia territorial, pues dentro de la forma territorial de Estado unitario se transitó de un modelo de centralización política y descentralización administrativa hacia uno descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales.¹¹⁹

146. La descentralización es un principio tutelar de la organización administrativa que se concibe como una manera de administrar. En el caso de la descentralización territorial, ella tiene por finalidad configurar un conjunto de entidades territoriales que como personas jurídicas de derecho público puedan obrar en el ámbito territorial en procura de satisfacer las necesidades de las comunidades asentadas en sus territorios,¹²⁰ mediante la atribución directa

¹¹⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-520 de 1994 y C-158 de 2021.

¹²⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1993.

o el traspaso de funciones y competencias del órgano central hacia ellas,¹²¹ las cuales se ejecutan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad.¹²²

147. La autonomía consiste en la “*la facultad que se le atribuye a determinadas entidades públicas para gobernarse por sí mismas*” en lo que se refiere a los asuntos que les son propios.¹²³ Es por ello que se les confiere autonomía a las entidades territoriales para el manejo de sus propios asuntos, sin que ello implique su exclusión del control ejercido por el poder central en los casos expresamente previstos por la Constitución.¹²⁴

148. Nótese la correlación existente entre descentralización y autonomía. Esta última remite a la libertad que la Constitución Política y la ley garantizan a las entidades territoriales para ejercer como propias las funciones que les son atribuidas o trasladadas de manera permanente.¹²⁵ De ahí que tengan un alto grado de independencia para el manejo, definición, control, planeación, dirección, organización y ejecución de sus propios intereses.¹²⁶ La autonomía así vista tiene, por tanto, especificidad frente a la descentralización territorial,¹²⁷ lo que significa que la descentralización territorial no puede concebirse sin el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, lo cual constituye la nota diferencial con la descentralización funcional y/o por servicios la cual conlleva el ejercicio del control, de tutela administrativa en toda su expresión.¹²⁸

149. Vale aclarar, no obstante, que la correlación entre estas dos nociones no supone su asimilación conceptual. Desde la jurisprudencia constitucional más temprana se acotó que ambas son interdependientes, pues juegan un papel

¹²¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-497A de 1994.

¹²² *Ibidem.*

¹²³ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992.

¹²⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-216 de 1994.

¹²⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001.

¹²⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001.

¹²⁷ *Ibidem.*

¹²⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1258 de 2001.

relevante en la ampliación de la libertad territorial, pero remiten a perspectivas diferentes. *“Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas - territoriales y funcionales - en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses”*.¹²⁹

150. La Corte Constitucional ha determinado que el principio de autonomía de las entidades territoriales se configura a partir de dos dimensiones.¹³⁰ La primera, que se ve determinada por el principio de Estado unitario, concreta un límite a las competencias de las entidades territoriales y las supedita a las decisiones que adopte el legislador para la gestión de intereses nacionales o que traspasen lo local.¹³¹ La segunda dimensión enmarca una garantía de contenidos mínimos que deben respetarse por parte del legislador y las autoridades nacionales en sus relaciones con las entidades territoriales.¹³²

151. Dichos contenidos mínimos a garantizar se reconocen en la Constitución Política. El artículo 287 Constitucional es indicativo en tal sentido. La Corte Constitucional ha acotado, a partir de él, los elementos que configuran el núcleo de la autonomía de las entidades territoriales. Ellos se agrupan de la siguiente forma: **(i) autogobierno**, visto como la *“potestad de elegir sus propias autoridades, así como la ausencia de subordinación de éstas, respecto de las autoridades nacionales, en lo que respecta la gestión de sus intereses o de los asuntos propios”*.¹³³ **(ii) Autonomía administrativa**, entendida como *“la posibilidad real de que las entidades territoriales asuman el manejo de los asuntos propios mediante el ejercicio de las competencias que les reserva la*

¹²⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992.

¹³⁰ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-158 de 2021.

¹³¹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-189 de 2019 y C-158 de 2021.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ Corte Constitucional, Sentencia C-119 de 2020. Esta posibilidad no se extiende a asuntos de orden público, sino que las autoridades locales se someten al principio jerárquico, al tratarse de una cuestión de interés nacional (art. 296 de la Constitución Política).

Constitución y la ley".¹³⁴ Y, finalmente, **(iii) autonomía fiscal**, que se concreta en "*la participación de las rentas nacionales, la administración de sus recursos y la potestad de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones en el marco que defina la ley*".¹³⁵

152. Esta última faceta de autonomía incluye el derecho de las entidades territoriales a organizar y administrar sus recursos para el cumplimiento de sus funciones.¹³⁶ La Constitución Política así lo reconoce, en favor de las autoridades del orden regional, departamental, metropolitano, municipal, distrital y local, mediante sus artículos 300.2-3-12; 305.4; 306, 311, 312.2; 315.5; 318, 319; 322; 325; 330 y 339.¹³⁷ Del ejercicio de este derecho se deriva, entre otras, la competencia a favor de las entidades territoriales para elaborar su plan de desarrollo y, con ello, diseñar su sistema e instrumentos para administrar los ingresos y gastos.¹³⁸ Así se sigue de los artículos 287.3-4; 300.4-5-12; 313.4-15; 315.5-9; 318; 319; 324; 352; 353; 356; 357; 360; 361 y 362 de la Constitución.¹³⁹

153. Esa competencia permite a los concejos distritales y municipales, y a las asambleas departamentales, decidir sobre *los tributos y gastos locales*, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la ley.¹⁴⁰ También faculta al alcalde para presentar oportunamente ante el concejo proyectos sobre el presupuesto anual de rentas y gastos y otros que estime convenientes para la buena marcha del municipio.¹⁴¹ El ejercicio de esta competencia se supedita, en

¹³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-158 de 2021.

¹³⁵ *Ibidem*, en cita de: Corte Constitucional, Sentencia C-1051 de 2001.

¹³⁶ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencias C-346 de 2017 y C-189 de 2019.

¹³⁷ *Cfr.* Corte Constitucional, Sentencia C-158 de 2021.

¹³⁸ *Cf.*, Corte Constitucional, Sentencia C-346 de 2017.

¹³⁹ *Cf.* Corte Constitucional, Sentencias C-624 de 2013 y C-158 de 2021.

¹⁴⁰ El numeral cuarto del artículo 313 de la Constitución Política da cuenta de aquello.

¹⁴¹ Los numerales quinto y noveno del artículo 315 de la Constitución Política dan cuenta de aquello.

todo caso, a los límites que defina la ley, para cuya adopción el legislador tiene ámbitos de libertad diferentes en función de la naturaleza del recurso regulado.

154. La Corte Constitucional ha acotado el margen de configuración normativa en estos asuntos a partir de consultar la fuente de financiación de los recursos: exógena o endógena.¹⁴² La libertad de configuración normativa por parte del legislador es mayor ante los recursos exógenos, porque en ellos pueden confluir intereses nacionales. En particular, cuando se trata del gasto de rentas cedidas, la inversión de regalías, o la ejecución de recursos entregados a título de cofinanciación. La citada libertad de configuración normativa se reduce, en cambio, ante los recursos endógenos. Aunque pueden admitir algún ámbito de regulación cuando su ejecución compromete intereses nacionales, estos en principio son de libre disposición de las entidades territoriales. Ejemplo de este tipo de recursos son las rentas tributarias obtenidas a partir de fuentes tributarias propias.

155. En conclusión, la descentralización territorial y la autonomía territorial son nociones correlacionadas. La descentralización es una forma de administrar caracterizada por dar mayor libertad a las entidades territoriales en el manejo de sus propios asuntos, mediante el otorgamiento de funciones específicas que son ejercidas autónomamente. Una de sus expresiones es la descentralización territorial, que da cierto grado de autonomía a las entidades territoriales para gobernarse por sí mismas, a través del otorgamiento de competencias administrativas. Aquello se articula con la autonomía territorial, porque esta alude a la libertad que la Constitución y la ley garantizan a las entidades territoriales para ejercer las funciones que les son atribuidas por ellas. De esta manera se concreta un grado de independencia a favor de dichas entidades para, entre otras, el manejo, definición, organización y ejecución de sus intereses.

¹⁴² Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-447 de 1998, C-579 de 2001, C-262 de 2015, C-346 de 2017 y C-189 de 2019.

6. Fundamento y propósitos de la categorización municipal prevista en el artículo 320 de la Constitución Política

156. La figura de categorización municipal tiene tradición en el ordenamiento jurídico colombiano. Sus inicios se remontan a la época de la reforma constitucional efectuada mediante el Acto Legislativo 01 de 1945, cuyo artículo 84 consagró lo siguiente: “[l]a ley podrá establecer diversas categorías de Municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales e importancia económica, y señalar distinto régimen para su administración”.¹⁴³ Esa medida fue el resultado de buscar fortalecer el régimen municipal, a partir del reconocimiento de las realidades heterogéneas de los municipios.¹⁴⁴ Aquel propósito vino a ratificarse, posteriormente, con el artículo 63 del Acto Legislativo 01 de 1968 que, entre otras, replicó la misma fórmula de categorización municipal planteada en 1945.¹⁴⁵

157. La Asamblea Nacional Constituyente vino a retomar en sus discusiones la importancia de esta figura. Allí se adujo que el proceso de descentralización debía distanciarse de una concepción homogénea, pues los municipios, como eje de la organización político-administrativa del país, presentaban naturaleza diversa y heterogénea. De ahí la necesidad de su categorización, en tanto le permitiría a cada municipio contar con las herramientas adecuadas para afrontar las necesidades locales, mediante la asignación de funciones y recursos.¹⁴⁶ En coherencia, se dijo que la categorización debía ser un mecanismo que produjera

¹⁴³ Acto Legislativo 01 del 18 de junio de 1945.

¹⁴⁴ Cfr. Revista Académica Colombiana de Jurisprudencia (1944), número 152/3, pp.251-252. El presidente Alberto Lleras Camargo, al defender el Proyecto de Reforma Constitucional que derivó en el Acto Legislativo 01 de 1945, indicó lo siguiente frente a la diversificación de los municipios: “[u]no de los más grandes problemas administrativos del país reside en la existencia constitucional de una sola división administrativa para lo municipal. Todo es municipio, lo mismo Bogotá o Medellín, Barranquilla, las capitales de los departamentos o las ciudades que no son grandes, y los municipios de escasa población y rentas mezquinas. La Constitución debe abrir la puerta al establecimiento de dos categorías de municipios cuyas distinciones y régimen administrativo puedan ser motivo de leyes posteriores”.

¹⁴⁵ Ese artículo introdujo, además, la posibilidad de que la ley organizara a dos o más municipios de un mismo departamento bajo la figura de área metropolitana y que estableciera las condiciones y normas bajo las cuales los municipios podrían asociarse para la prestación de los servicios públicos.

¹⁴⁶ Cfr. Asamblea Nacional Constituyente. Informe sesión del 5 de abril de 1991 de la comisión segunda, p. 15.

efectos en el régimen fiscal, las estructuras administrativas, las relaciones intergubernamentales y en la asignación de recursos y de funciones.¹⁴⁷

158. Estos antecedentes fueron la antesala de las actuales disposiciones que contemplan la figura de categorización municipal. El artículo 320 de la Constitución Política es uno de los que consagra esta figura. Este prevé que la *“ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”*.

159. Así, la Constitución Política de 1991 avanzó la figura de categorización municipal prevista de las reformas constitucionales de 1945 y 1968. En efecto, el factor de situación geográfica pasó a ser un criterio de consulta para establecer categorías, y los propósitos de la categorización se ampliaron a los ámbitos de organización y gobierno.

160. En todo caso, tanto en su versión inicial como actual, esta figura se fundamenta en la necesidad de fortalecer al municipio a partir del reconocimiento de sus realidades heterogéneas. Lo anterior implica, por una parte, abandonar la concepción homogénea del proceso de descentralización y, por otra parte, dotar a los municipios de las funciones y recursos necesarios, en consideración de esa diversidad de realidades, a través de su categorización. Precisamente por ello la categorización incide, entre otras materias, en el régimen fiscal y la asignación de recursos de los municipios.

161. La jurisprudencia constitucional confirma esta interpretación del artículo 320 de la Constitución Política. Así, en la Sentencia C-271 de 1996, la Corte indicó que la diversidad, complejidad y volumen de tareas que cumplen los municipios con ocasión de sus diferencias en materias de ubicación geográfica, población, recursos fiscales y necesidades socioeconómicas y ambientales, justifican la formulación de reglas especiales para su organización, gobierno, administración y funcionamiento. Máxime porque por esta vía tienen la posibilidad de cumplir las funciones atribuidas por la Constitución Política y la

¹⁴⁷ Cfr. Gaceta Constitucional número 43 del 11 de abril de 1991, p.17.

ley en materia de servicios públicos, ejecución de obras y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.¹⁴⁸

162. El propósito de lograr la eficiencia en el cumplimiento de las funciones encargadas a estas entidades territoriales, por intermedio de la categorización municipal, también ha sido apropiado por el legislador. El artículo 24 de la Ley 1454 de 2011¹⁴⁹ prevé la diversificación de los regímenes municipales por categorías. Con fundamento en el artículo 320 Constitucional, prevé que la ley establecerá categorías de municipios en atención a su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalará para ellos distinto régimen en su organización, gobierno y administración. Lo anterior, con el fin de democratizar y hacer más eficiente y racional la administración municipal. El artículo 28 de la misma ley consagra, entre otras, la autonomía de los municipios para establecer su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada, y para el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos con miras al cumplimiento adecuado de sus deberes constitucionales. También contempla la posibilidad de asociación entre municipios para procurar el bienestar y desarrollo de sus habitantes.

163. La categorización así prevista resulta ser, por ende, un medio para lograr la eficiencia y racionalidad de la administración territorial. Esto, a partir del trato diferenciado que se dispensa entre municipios según su categoría. El tratamiento distinto apunta a garantizar que las necesidades, también distintas, de esas entidades territoriales puedan asegurarse. Por ello la figura permite a los municipios ajustar sus formas de gobierno, administración y gestión de sus asuntos en función de la complejidad, variedad y cantidad de actos cumplen. Ese ajuste puede surgir a partir de uno o varios factores como, por ejemplo, las necesidades socioeconómicas del municipio, su población o recursos fiscales.

164. La jurisprudencia constitucional también ha puntualizado que los criterios de categorización deben seleccionarse en atención a la finalidad con la que pretende hacerse la categoría de municipios. La Sentencia C-579 de 2001

¹⁴⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-271 de 1996.

¹⁴⁹ "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones".

es ilustrativa en ese sentido. En esa oportunidad se acusó, entre otras, dos disposiciones de la Ley 617 de 2000¹⁵⁰ que se ocupaban de diseñar un sistema de categorización para departamentos y municipios basado en la capacidad de gestión administrativa y fiscal de cada entidad territorial, su población e ingresos corrientes de libre destinación. Los demandantes acusaban la norma por violar los artículos 302 y 320 de la Constitución Política por cuanto la categorización allí prevista no consultaba todos los factores de distinción previstos en estas normas, sino únicamente los relativos a ingresos y población, con una clara preponderancia de los primeros.

165. La Corte desestimó el cargo y para sustentar su postura, indicó lo siguiente: “[n]o debe perderse de vista que los cánones constitucionales reseñados [artículos 302 y 320 Constitucionales] se deben interpretar en forma armónica con los artículos 209 y 287 Superiores, los cuales preservan, respectivamente, la eficacia de la función administrativa y la autonomía real de las entidades territoriales; en efecto, si lo que el Legislador pretende es una categorización efectiva y eficaz en materia presupuestal, que contribuya a coordinar el ejercicio autónomo de las respectivas competencias fiscales a nivel territorial, mal haría en tomar en cuenta criterios que no son relevantes para dicha finalidad”.¹⁵¹

166. La jurisprudencia de la Corte reafirma, en esos términos, que la categoría de municipios es un medio para lograr la eficiencia y eficacia de la administración territorial, e insiste en que la categorización municipal tributa en favor de la descentralización y autonomía territorial.

167. En conclusión, la categorización municipal tiene su fundamento en la necesidad de reconocer el carácter heterogéneo de los municipios y, por esa vía, fortalecer a dicha entidad territorial que es eje de la organización político-administrativa del país. Esta figura tiene, a su turno, los propósitos de servir como un mecanismo para lograr la eficiencia y eficacia de la administración territorial, dotar a los municipios de funciones y recursos necesarios para

¹⁵⁰ Artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000.

¹⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2001.

atender esa diversidad de realidades, y fortalecer la descentralización y la autonomía territorial. El artículo 320 Constitucional faculta al legislador para crear categorías de municipios en atención a sus diferencias en términos de ubicación geográfica, población y recursos fiscales. Aquello les permite ajustar sus formas de gobierno, administración y gestión en atención a sus necesidades particulares. Por lo mismo, el legislador debe consultar los factores relevantes para la finalidad de la categorización que se persigue. Esto implica que la creación de cierta categoría no necesariamente debe sustentarse en todos los factores previstos para el efecto, pues puede sustentarse en uno o varios de estos como, por ejemplo, las necesidades socioeconómicas del municipio, su población o recursos fiscales.

7. Solución del caso concreto

168. La Corte resolverá el problema jurídico planteado con el siguiente método de análisis: *(i)* examinará la estructura, objetivos y contenido de la Ley 2082 de 2021; *(ii)* revisará el contenido y alcance del artículo 14 de esa ley; y, a partir ahí, *(iii)* establecerá si la disposición demandada viola el principio de unidad de materia.

7.1. La estructura, objetivos y contenido de la Ley 2082 de 2021

169. La Ley 2082 de 2021 se identifica con el siguiente título: “[p]or medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones”. El artículo primero de la ley dispone que esta tiene “por objeto crear la categoría de municipios ‘ciudades capitales’, adoptar mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y dictar otras disposiciones”.

170. Ese propósito se trazó, según la exposición de motivos del proyecto que luego derivó en la expedición de Ley 2082 de 2021, con la finalidad de “llenar

vacíos en el diseño institucional, adoptar herramientas efectivas de gobernanza multinivel, provocar definiciones en materia de desarrollo y ordenamiento territorial y otorgar a las ciudades capitales un status jurídico y unas herramientas que les permitan asumir y cumplir su rol en el sistema político y en la dinámica socio económica del país de manera más eficiente.”¹⁵²

171. La justificación de esa finalidad partió por reconocer la importancia de las ciudades capitales como polos de desarrollo. Para que pudiesen ejercer sus competencias efectivamente, se planteó establecer herramientas que realizaran los principios descentralización y colaboración armónica. A su turno, se adujo que uno de los desafíos actuales del país pasaba por asegurar las condiciones reconocidas en la Constitución Política con respecto a la gobernabilidad pluralista y multinivel, y a la autonomía territorial. Frente al particular, se indicó que ha mediado una dificultad práctica para reconocer las diferencias existentes entre los gobiernos locales, pues a estos se les ha aplicado una normatividad homogénea, a pesar de que sus realidades son heterogéneas.

172. En la exposición de motivos también se indicó que las ciudades capitales han asumido nuevas cargas y responsabilidades derivadas de las condiciones fácticas que generó el conflicto armado, los procesos económicos y sociales que ocurren en las regiones, y las nuevas atribuciones que la ley les ha reconocido. En concreto, las nuevas cargas asumidas por los municipios que son también ciudades capitales son el resultado de atender a las víctimas del conflicto, a la población migrante y las crecientes demandas sociales de estos grupos. Se señaló que, a pesar de esto, las ciudades capitales no han *“recibido los instrumentos (y recursos) correspondientes necesarios para poder hacerlo de forma efectiva”*.¹⁵³ Se estimó, así mismo, que esos desafíos mostraban la necesidad de crear un sistema de corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales.

173. En procura de abordar el referido panorama, la Ley 2082 de 2021 se estructuró mediante cuatro capítulos titulados así: (i) de las ciudades capitales

¹⁵² Gaceta del Congreso No. 657 del 25 de julio de 2019, p. 17.

¹⁵³ *Ibidem*.

y el desarrollo territorial; (ii) relaciones de las ciudades capitales con la Nación y otras entidades territoriales; (iii) áreas metropolitanas y cooperación horizontal; y (iv) otras disposiciones. Esta estructura fue analizada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-353A de 2021¹⁵⁴ que se reitera en lo pertinente así:

174. El capítulo primero se compone de cuatro artículos. Estos determinan, en su orden: (a) el objeto de la ley; (b) la creación de la categoría “ciudades capitales” conforme al artículo 320 Constitucional, y su descripción general; (c) la asignación de recursos; y (d) la compensación de cargas adicionales que soportan las ciudades capitales y los municipios que integran sus áreas metropolitanas. La exposición de motivos del proyecto que luego permitió la expedición de la Ley 2082 de 2021, evidencia que este capítulo se soporta en la importancia económica de las ciudades capitales y sus diferencias en términos de población con respecto a otros municipios. Esos factores ameritan la creación de *“un régimen especial acorde con sus particularidades, que les permita a su vez, el cumplimiento eficiente de sus competencias”*.¹⁵⁵ Para tal propósito, se apeló a la figura de categorías de municipios que prevé el artículo 320 de la Constitución Política. Por esa vía, se agrupa a Bogotá y las demás capitales de departamento bajo la nueva categoría.

175. La búsqueda de cohesión entre el régimen de las ciudades capitales y sus particularidades tiene sustento en los fenómenos que han propiciado nuevas cargas y responsabilidades para ellas. Es decir, en situaciones como la recepción de población y la reparación de los efectos producidos por el conflicto armado, las migraciones o la pobreza. De ahí que en este capítulo se fijen *“dos elementos diferenciadores de esta categoría de municipios, referentes a la asignación de recursos y reglas focalizadas, los cuales van encaminados a la protección de los derechos de las personas residentes de las ciudades capitales para*

¹⁵⁴ Esta decisión conoció de tres demandas de inconstitucionalidad formuladas en contra de los artículos 15 y 16 de la Ley 2082 de 2021. En aquella oportunidad se resolvió declarar la inexequibilidad de las disposiciones acusadas, al constatar que el cargo formulado por violación al principio de unidad de materia prosperaba.

¹⁵⁵ Gaceta del Congreso No. 657 del 25 de julio de 2019, p. 17.

*garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos y funciones a cargo de las alcaldías municipales de las ciudades capitales”.*¹⁵⁶

176. Las disposiciones contenidas en este capítulo establecen que el régimen especial de las ciudades capitales será para su organización, gobierno y administración. Definen, así mismo, que su tratamiento diferenciado deriva de su importancia económica y población. Además, determinan que este régimen especial debe concordar con las Leyes 617 de 2000 y 1617 de 2013, y estará sometido a la Constitución Política y a las leyes especiales dictadas para sus competencias, pero en ausencia de ellas debe acudir a las que regulan el régimen ordinario de los municipios. Igualmente, establecen que en el caso del Distrito Capital el régimen especial de las ciudades capitales deberá armonizarse con el Decreto 1421 de 1993 o las disposiciones que lo modifiquen.

177. En este capítulo también se establece que el régimen especial de las ciudades capitales debe guiarse por: (i) los lineamientos de desarrollo urbano y territorial; y (ii) los procesos de ordenamiento territorial y urbano que optimicen la implementación de los instrumentos de gestión, planificación y financiación del desarrollo urbano. Esto último, en procura de garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio, en armonía con los objetivos de desarrollo humano, social, económico y ambiental.

178. Adicionalmente, se fijan los criterios de asignación de recursos y de focalización, al igual que las reglas para la compensación de cargas adicionales. La asignación y focalización de recursos deberán ser consideradas en las políticas públicas nacionales para procurar un desarrollo equilibrado, armónico, equitativo y sostenible del territorio, que reduzca las desigualdades en la calidad de vida entre los habitantes de las ciudades capitales. La compensación de cargas adicionales que soportan las ciudades capitales supone aplicar las reglas de distribución de recursos en atención a las particularidades que ellas resisten, y las cuales fueron previamente referenciadas.

179. En suma, este capítulo introduce el régimen que caracteriza y distingue a las ciudades capitales. Aquel viene a definirse por intermedio de unos elementos

¹⁵⁶ *Ibidem*, p. 18.

generales que orientan su actuación, y por reglas que permiten distribuir los recursos y compensar las cargas adicionales que soportan las ciudades capitales. Todo ello redundando en el diseño de un régimen especial que reconoce las particularidades de estas ciudades y, en vista de aquello, fija mecanismos para que ellas estén en la capacidad de cumplir eficientemente sus competencias.

180. El segundo capítulo se compone de siete artículos. Estos regulan: (i) la coordinación entre las ciudades capitales y la Nación para el diseño y la ejecución de las políticas públicas a desarrollar en sus territorios; (ii) la creación, conformación y funciones de la Comisión de Coordinación y Seguimiento para las relaciones entre la Nación, los departamentos y las ciudades capitales; (iii) la aplicación del principio de delegación entre las entidades del orden nacional y las ciudades capitales; (iv) el procedimiento para efectuar dicha delegación; (v) los requisitos para el efecto; (vi) la posibilidad de revocatoria de la delegación; y (vii) las suscripción de convenios institucionales para hacer efectivo el principio de coordinación entre la Nación y las ciudades capitales.

181. En definitiva, este capítulo, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en su Sentencia C-353A de 2021, *“profundiza el concepto de coordinación entre las ciudades capitales y la Nación, en relación con políticas públicas que vayan a desarrollarse en sus territorios, y determina, bajo el principio de proximidad, que las entidades nacionales deben delegar sus funciones en las ciudades capitales cuando estas dispongan de las capacidades institucionales y se comprometan con los indicadores de cumplimiento. Así mismo regula todo el procedimiento y requisitos para su delegación”*.¹⁵⁷

182. El tercer capítulo se compone de dos artículos. El primero de los artículos adiciona un párrafo al artículo octavo de la Ley 1625 de 2013, con la finalidad de introducir la posibilidad de que las ciudades capitales y sus municipios circunvecinos constituyan áreas metropolitanas. El segundo de los artículos permite a las ciudades capitales desarrollar instrumentos de cooperación horizontal para apoyar a otra ciudad capital y a otros municipios circunvecinos. Lo anterior, en aras de que puedan cumplir las funciones

¹⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-353A de 2021.

delegadas por la Nación, cuyo desarrollo presente inconvenientes y puedan conducir a la reasunción de competencias por parte de esta última.

183. El cuarto capítulo, que es el último que conforma la estructura de la Ley 2082 de 2021, se componía en su versión original de tres artículos. Sin embargo, dos de ellos (artículos 15 y 16) fueron declarados inexecutable por la Corte Constitucional, en Sentencia C-353A de 2021, al infringir el principio de unidad de materia. La disposición que se conserva en este capítulo, y cuya constitucionalidad se cuestiona en el presente proceso, se denomina “adopción de normatividad”. A través de ella se introduce la posibilidad de que los concejos de las ciudades capitales puedan adoptar, a iniciativa del alcalde y en concordancia con las realidades tributarias de la ciudad, las normas que rigen para Bogotá en materia de impuestos predial unificado e ICA, siempre que no se contraríen las disposiciones constitucionales sobre la materia.

184. Según la exposición de motivos de la Ley 2082 de 2021 esta disposición “*establece que las normas que han servido para hacer más eficiente la administración tributaria en Bogotá se puedan aplicar en las demás ciudades capitales*”.¹⁵⁸ Esta justificación se mantuvo constante tanto en los informes de ponencia para primer y segundo debate en la Cámara de Representantes,¹⁵⁹ como en los informes de ponencia para primer y segundo debate en el Senado de la República.¹⁶⁰ El artículo no fue modificado en el transcurso del proceso legislativo.¹⁶¹

185. En el primer debate que tuvo lugar en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, el coordinador ponente de la iniciativa adujo que la disposición acusada permitía a las ciudades capitales acoger opcionalmente las experiencias de éxito que en Bogotá se han dado con

¹⁵⁸ Gaceta del Congreso No. 657 del 25 de julio de 2019, p. 19.

¹⁵⁹ Cfr. Gacetas del Congreso Nos. 1039 del 24 de octubre de 2019, p. 6 y 1178 del 4 de diciembre de 2019, p. 11.

¹⁶⁰ Cfr. Gacetas del Congreso Nos. 1090 del 13 de octubre de 2020, p. 11 y 1486 del 14 de diciembre de 2020, p. 4.

¹⁶¹ De ello dan cuenta el informe de conciliación al proyecto de ley y su correspondiente texto conciliado. Cfr. Gaceta del Congreso No. 1502 del 15 de diciembre de 2020, pp. 4 y 6.

respecto al recaudo de los impuestos predial e ICA. De ahí que se pretendiera “*generar una serie de herramientas jurídicas que facilitan la gestión de las alcaldías, de ciudades capitales y al mismo tiempo reconocen el carácter diverso, el carácter heterogéneo, de las entidades territoriales que hoy protagonizan el proceso de descentralización en Colombia*”.¹⁶² Adicionalmente, durante el segundo debate realizado en la plenaria del Senado de la República, el coordinador ponente de la iniciativa, recalcó que la norma daba a las ciudades capitales la posibilidad de “*adoptar medidas que se tomaron hace mucho tiempo en Bogotá, que les permiten manejar de una manera diferente, lo que tiene que ver con el impuesto predial y con el impuesto de industria y comercio, que hace más eficiente el recaudo de estas materias*”.¹⁶³

186. Por consiguiente, este capítulo lo compone una disposición que introduce la posibilidad para las ciudades capitales de adoptar la normativa que rige para Bogotá en materia de los impuestos ICA y predial. La justificación de aquello reside en permitir acoger las normas que han hecho más eficiente la administración tributaria en la capital de la República frente a esos dos impuestos. De ahí que la disposición busque generar herramientas a favor de las ciudades capitales, vistas ellas como unas de las protagonistas del proceso de descentralización territorial, para que sean más eficientes en su recaudo.

187. Con lo revisado hasta este punto frente al título de la ley, sus antecedentes legislativos y su estructura, puede identificarse el núcleo temático de la Ley 2082 de 2021. Su objetivo principal se traza en función de dos propósitos coligados. El primero es disponer la creación de una nueva categoría de municipio denominada “ciudades capitales”, y definir para ella un régimen especial para su organización, gobierno y administración que concuerde con las particularidades propias de las ciudades integrantes de esa categoría. El segundo se orienta a establecer mecanismos que fortalezcan la descentralización de las ciudades capitales, en aras de que tengan los instrumentos y recursos necesarios para cumplir eficientemente con sus competencias en materia de desarrollo territorial, para así garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible

¹⁶² Gaceta del Congreso No. 1254 del 24 de diciembre de 2024, contentiva del acta de comisión número 24, p. 10.

¹⁶³ Gaceta del Congreso No. 149 del 19 de marzo de 2021, contentiva del acta de plenaria número 40, p. 142.

del territorio. Así, la Ley 2082 de 2021 dotó a las ciudades capitales con un estatus jurídico y unas herramientas que les permiten cumplir su papel en la dinámica socioeconómica del país, pues se reconoce la gobernanza multinivel, la autonomía territorial y las realidades heterogéneas de los gobiernos locales.

7.2. El contenido y alcance del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021

188. El artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 se ubica en el título cuarto de la ley denominado “otras disposiciones”. Este artículo recibe por nombre “adopción de normatividad”, y dispone que los *“Concejos de las ciudades capitales podrán adoptar, a iniciativa del alcalde y acorde con las realidades tributarias de la ciudad capital, las normas que rigen para el Distrito Capital de Bogotá en materia de impuesto predial unificado y de industria y comercio, en lo que no contraríe las disposiciones de tipo constitucional sobre la materia”*.

189. No hay duda de que la facultad prevista en la disposición acusada recae sobre dos impuestos del orden territorial. El impuesto predial reviste de tal naturaleza de conformidad con el artículo 317 de la Constitución Política. Esa disposición constitucional define, entre otras, que solo los municipios *“podrán gravar la propiedad inmueble”* y, en consonancia, la jurisprudencia constitucional ha indicado que ellos están facultados para gravarla a través de sus concejos municipales o distritales.¹⁶⁴ La Ley 44 de 1990 regula los elementos esenciales de esta obligación y, a su turno, recalca su condición de impuesto municipal cuya administración, recaudo y control corresponde a esos entes.¹⁶⁵ Tales condiciones lo enmarcan como un gravamen que pertenece a la categoría de recursos de fuente endógena.¹⁶⁶

190. El impuesto de industria y comercio también se identifica como un impuesto de carácter territorial.¹⁶⁷ Esa caracterización surge con ocasión de la Ley 14 de 1983, que determina los elementos esenciales de esta obligación

¹⁶⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-183 de 2003 y C-304 de 2012.

¹⁶⁵ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-467 de 1993 y C-944 de 2003.

¹⁶⁶ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-262 de 2015 y C-155 de 2016.

¹⁶⁷ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-220 de 1996, C-495 de 1998 y C-812 de 2009.

tributaria. A partir de ahí, la Corte Constitucional ha identificado que el impuesto de industria y comercio: (i) es de carácter municipal; y (ii) recae sobre las actividades comerciales, industriales y de servicio ejercidas o realizadas en las respectivas jurisdicciones municipales.¹⁶⁸ Asimismo, la jurisprudencia constitucional lo considera como un ingreso endógeno de los entes locales.¹⁶⁹

191. Dichas preceptivas, en uno y otro impuesto, aplican para Bogotá, salvo en lo que haya sido objeto de modificación con el Decreto Ley 1421 de 1993. Así se sigue de su artículo 153, el cual dispone que el establecimiento, determinación y cobro de tributos en Bogotá se rigen por “*las normas vigentes sobre la materia con las modificaciones adoptadas en el presente estatuto*”. En tratándose de los impuestos ICA y predial, las modificaciones adoptadas en el Decreto Ley 1421 de 1993 se determinan en los artículos 154 y 155.

192. Como se anotó en apartes previos de esta decisión, las modificaciones del impuesto de ICA para Bogotá consisten en: (i) la facultad del Concejo Distrital para determinar el periodo de causación del impuesto; (ii) lo que se entiende por ingresos percibidos en Bogotá para (a) actividades industriales y (b) comerciales o de servicios; (iii) lo que se consideran actividades de servicio; (iv) la base gravable; (v) la tarifa; y (vi) la posibilidad de eliminar el impuesto de avisos y tableros. Por su parte, las modificaciones relativas al impuesto predial aluden a: (i) la base gravable; (ii) la liquidación del impuesto; (iii) la responsabilidad solidaria por el pago del impuesto; (iv) la posibilidad de establecer bases presuntas para los avalúos; y (v) el deber del Concejo Distrital de fijar las tarifas del impuesto.

193. Ahora, el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 prevé que la adopción de las normas que rigen para Bogotá en materia de estos dos impuestos territoriales es facultativa. Dicho de otro modo, las ciudades capitales pueden o no hacer uso de esta facultad. La opción en comentario está, a su turno, delimitada por tres presupuestos. *Primero*, el alcalde de la ciudad capital es quien tiene la iniciativa para proponer la adopción normativa al concejo de la ciudad capital¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-121 de 2006, C-260 de 2015 y C-056 de 2019.

¹⁶⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-056 de 2019.

¹⁷⁰ El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, ha fijado el alcance de la

Segundo, la adopción normativa que pretenda hacerse por parte del concejo de la ciudad capital debe estar acorde con las realidades tributarias de la ciudad. *Tercero*, la adopción normativa que pretenda hacerse por parte del concejo de la ciudad capital procede en lo que no se contraponga a las disposiciones constitucionales sobre la materia. Los referidos presupuestos enmarcan, por consiguiente, condiciones a observar cuando se pretenda aplicar la medida prevista en la disposición.

194. La Corte advierte, en consecuencia, que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 concede una facultad a los concejos de las ciudades capitales. Esta recae sobre dos impuestos del orden territorial, que se conciben como fuentes de recursos endógenos de las entidades territoriales. A su turno, la opción prevista en la disposición se sujeta a tres condicionantes que deben ser consultados en caso de querer aplicarla. En esos términos se confiere la posibilidad a favor de los concejos de las ciudades capitales para adoptar, por iniciativa del alcalde y de acuerdo con las realidades tributarias de la ciudad, las normas que rigen para Bogotá en materia de impuestos predial e ICA, siempre que aquello no contrarie las disposiciones constitucionales sobre la materia.

7.3. La disposición demandada no viola el principio de unidad de materia

195. La Corte considera que el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no infringe el principio de unidad de materia pues se relaciona con los criterios para crear la categoría de municipios ciudades capitales, la gestión de los intereses de aquellas entidades territoriales, y el fortalecimiento de su autonomía territorial.

196. La norma demandada guarda conexidad temática por cuanto se relaciona con la materia dominante de la Ley 2082 de 2021. Recuérdese que la ley traza su objetivo en atención a dos propósitos coligados: *(i)* disponer la creación de una nueva categoría de municipio denominada “ciudades capitales”, y definirle un régimen especial para su organización, gobierno y administración

norma y ha señalado que el hecho de que la iniciativa para el ejercicio de la facultad haya sido asignada al Alcalde no restringe la potestad del Concejo municipal para modificar las disposiciones presentadas a su consideración como parte del proceso democrático. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 25 de julio de 2024. Rad. 28442.

que concuerde con las particularidades propias de las ciudades integrantes de esa categoría; y (ii) establecer mecanismos que fortalezcan la descentralización de esas ciudades, en aras de que tengan los instrumentos y recursos necesarios para cumplir eficientemente con sus competencias en materia de desarrollo territorial, para así garantizar el uso racional, equitativo, productivo y sostenible del territorio.

197. El factor de recursos fiscales es relevante para los fines de la categoría de municipios ciudades capitales. La ley busca establecer medidas de asignación y focalización de recursos, como consecuencia de las situaciones que afrontan estas ciudades por la recepción de población y la reparación de los efectos producidos por el conflicto armado, las migraciones o la pobreza. Aquellos recursos les sirven a las ciudades categorizadas para garantizar el cumplimiento de sus funciones en materia de prestación eficiente de los servicios públicos y protección de los derechos de los habitantes de la ciudad. La disposición acusada se relaciona con esos aspectos. Al prever una facultad en favor de las ciudades capitales para mejorar el recaudo de dos impuestos territoriales, puede aumentar los recursos que ellas requieren para atender sus particularidades o mejorar la eficiencia en el recaudo mediante la aplicación de reglas específicas sobre los periodos de recaudo, la base gravable, el auto avalúo, las tarifas o los mecanismos de fiscalización adoptados en las normas que rigen para el Distrito Capital.

198. La norma persigue la mejora en el recaudo tributario de dos impuestos que resultan claves para la financiación de los gastos de las ciudades capitales. Esto les permite a la postre atender sus cargas y responsabilidades derivadas de las situaciones fácticas relacionadas con la recepción de población migrante o víctima del conflicto, y la solución de las problemáticas causadas por el conflicto armado, las migraciones o la pobreza.

199. Dado que la medida favorece la gestión de los intereses de las ciudades que integran la categoría fortalece la descentralización y la autonomía territorial.¹⁷¹ Esto, porque el diseño de descentralización territorial requiere de

¹⁷¹ Intervenciones de: (i) DNP; (ii) Alcaldía de Santiago de Cali; (iii) Fedemunicipios; (iv) Asocapitales; (v) Oscar Guzmán Medina, (vi) Johan Vargas Pardo; y (vii) MHCP.

la autonomía de las entidades territoriales, lo cual incluye la autonomía fiscal. De modo que la disposición acusada se relaciona con el segundo propósito que plantea el objetivo de la ley.

200. En consecuencia, los propósitos de crear la categoría de ciudades capitales, y brindarles los instrumentos y recursos para desarrollar sus funciones en concordancia con las particularidades que enfrentan, se relacionan con la facultad que introduce el artículo acusado. Al preverse la posibilidad de acudir a normas que mejoren la gestión en el recaudo de los impuestos ICA y predial se logra que las ciudades capitales adquieran recursos para afrontar las necesidades y nuevas responsabilidades surgidas por la recepción de población y la reparación de los efectos producidos por el conflicto armado, las migraciones o la pobreza. Esto, porque la gestión eficiente del recaudo fortalece la capacidad de las ciudades capitales para invertir en el desarrollo o diseño de programas y proyectos orientados a satisfacer las referidas necesidades. Así, se constata que la norma acusada guarda una relación temática razonable con las materias que regula la Ley 2082 de 2021.

201. Existe conexidad causal puesto que la motivación del artículo 14 acusado es consistente con las razones que inspiraron la expedición de la Ley 2082 de 2021. Parte de la justificación de la ley radicó en la necesidad de otorgar a las ciudades capitales las herramientas y los recursos correspondientes para que pudieran asumir y cumplir su rol en la dinámica socioeconómica del territorio de manera más eficiente. Tal como se señaló en la sección precedente la medida prevista en el artículo 14 acusado persigue el mismo propósito: generar herramientas a favor de las ciudades capitales para que fuesen más eficientes en el recaudo de los impuestos ICA y predial.

202. En esas condiciones, fortalecer el recaudo de los impuestos territoriales permite fortalecer la captación de recursos requeridos para responder a las necesidades que afrontan las ciudades capitales. Toda vez que ellas deben gestionar sus nuevas cargas y responsabilidades por la atención a las víctimas del conflicto, a la población migrante y las crecientes demandas sociales de estos grupos, por la vía de la mejora en el recaudo se fortalece su capacidad de concentrar y gestionar mayores recursos de inversión con destino a programas y proyectos que se orienten hacia esos propósitos.

203. Así, la medida incluida en el artículo demandado pretende mejorar el recaudo de dos fuentes de ingreso endógenas que son, por definición, de libre disposición de las ciudades capitales. Esto redundaría en la pretensión de brindarles a estas ciudades herramientas y recursos para cumplir sus funciones. Es más, el hecho de que la medida del artículo 14 prevea una facultad y no un deber refleja coherencia con las razones dadas, también para sustentar la Ley 2082 de 2021, frente a la intención de asegurar el respeto por la gobernabilidad multinivel y la autonomía territorial. Ello es del caso, porque libertad de configuración normativa del legislador, en tanto se reduce frente a la regulación de los recursos endógenos de las entidades territoriales, no puede constituir una intromisión que termine por borrar los contenidos mínimos de la autonomía territorial, dentro de los cuales está la autonomía fiscal.

204. Existe conexidad teleológica en la medida en que la Ley 2082 de 2021 y su artículo 14 se orientan por los mismos propósitos. Como ha podido advertirse hasta este punto, la ley se proyecta como un vehículo para lograr la eficiencia y eficacia de la administración territorial y el artículo acusado representa, a su turno, una pieza importante en ese objetivo.

205. En efecto, el artículo acusado permite a las ciudades capitales gestionar el recaudo de los impuestos predial e ICA para administrar sus propios asuntos en consideración de las necesidades y responsabilidades que afrontan. Por esa vía se concreta el propósito de que ellas puedan manejar, definir, controlar, planear, dirigir, organizar y ejecutar sus propios intereses con mayor solvencia. De manera que la posibilidad prevista en el artículo acusado de adoptar normas fiscales que han sido eficaces para el recaudo de esos dos impuestos redunde en beneficio de una mejor eficiencia administrativa de las ciudades capitales.

206. Adicionalmente, tanto la Ley 2082 de 2021 como su artículo 14 responden a la filosofía de abordar las realidades disímiles de la institución que sirve de eje político-administrativo del Estado. Aquello resulta ser un propósito del cuerpo normativo que integra a la disposición demandada, el cual se plantea en función del artículo 320 de la Constitución Política.

207. La Ley 2082 de 2021 se expidió como respuesta a las dificultades prácticas para reconocer las diferencias existentes entre las entidades territoriales. El que se haya ocupado de introducir una nueva categoría de

municipios, y dotarla de un régimen especial, refleja una tendencia que pasa por reconocer, precisamente, las realidades heterogéneas de esas entidades territoriales. Así, la ley apunta a garantizar un tratamiento distinto para las ciudades capitales en función de la diversidad, complejidad y volumen de tareas que cumplen, y que, a su vez, las distinguen de otros municipios que no son capitales de departamento.

208. El artículo 14 acusado se relaciona, justamente, con algunas de esas realidades disímiles: las necesidades socioeconómicas de las ciudades capitales y los recursos fiscales. Recuérdese que la jurisprudencia constitucional ha indicado que estos dos factores son algunos de los que justifican la formulación de reglas especiales para la organización, gobierno y administración de los municipios.¹⁷² De ahí que dichos criterios resulten relevantes para efectos de adelantar una categorización municipal de las ciudades capitales.

209. Por consiguiente, tanto la Ley 2082 de 2021 vista en su conjunto, como el artículo 14 que forma parte de ese conjunto, se orientan a abandonar la visión homogénea del proceso de descentralización. A cambio de ello, propenden por brindarles a los municipios que conforman la categoría de ciudades capitales las funciones y recursos necesarios, en deferencia con la diversidad de realidades que afrontan. Esto ratifica la cohesión existente entre el propósito trazado dentro de la propia ley, en atención al artículo 320 Constitucional, y el artículo demandado.

210. Existe conexidad sistemática puesto que la lectura integral de la ley evidencia una racionalidad interna que abarca a la disposición demandada. En efecto, la Ley 2082 de 2021 se orienta a insertar la categoría de los municipios ciudades capitales, definir un régimen especial para ella, y desarrollar los principios de descentralización territorial y autonomía de las entidades territoriales. El artículo 14 acusado apunta, así mismo, a contribuir en el logro de esos contenidos que comprenden el conjunto de propósitos perseguidos con la ley.

¹⁷² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-271 de 1996.

211. En general, el artículo 14 alude a un factor relevante para efectos de realizar la categoría municipal de que trata la Ley 2082 de 2021, como son los recursos fiscales. Se trata, por consiguiente, de una regulación que forma parte del catálogo de contenidos mínimos de la autonomía territorial que deben asegurarse, como lo es la autonomía fiscal. Por ello, el que el artículo acusado se concentre en la arista fiscal de la autonomía se integra adecuadamente a los propósitos de la ley, puesto que uno de estos pasa por fortalecer la descentralización y autonomía de las ciudades capitales. Ciertamente, el artículo se proyecta en la ley como una materia importante para permitirles a los integrantes de la categoría cumplir sus funciones, por cuanto a través de esa vía logran la eficiencia y eficacia de la administración territorial.

212. En particular, la racionalidad interna se evidencia con la correlación entre el primer capítulo de la Ley 2082 de 2021 y su artículo 14. La facultad que comprende esta última disposición cohesiona con los lineamientos orientadores del régimen especial de las ciudades capitales, previstos en el primer capítulo, por cuanto optimiza la implementación de los instrumentos de gestión y financiación del desarrollo urbano. Asimismo, la facultad introducida en el artículo acusado tiene la potencialidad de agregarse a los mecanismos previstos en el capítulo primero de la ley en materia de asignación de recursos y compensación de cargas adicionales a favor de las ciudades capitales.

213. Esto último pone de presente, de hecho, el por qué la ubicación del artículo acusado en el título “otras disposiciones” no es arbitraria. La facultad de adopción normativa del artículo 14 apunta a mejorar el recaudo, y con ello fortalecer la adquisición de recursos, de dos fuentes endógenas de los municipios ciudades capitales. Es decir, su regulación trata de recursos que son propios de esas entidades territoriales. Por su parte, la asignación y focalización de recursos y compensación de cargas, previstas en el primer capítulo de la ley, versan sobre la distribución de recursos que las políticas nacionales deben consultar a favor de las ciudades capitales. De ahí que exista una adecuada diferenciación entre las fuentes de financiación que precisan los integrantes de la categoría para cumplir sus funciones de manera eficiente y eficaz.

214. La Corte Constitucional considera, con fundamento en el análisis realizado hasta este punto, que la censura de la demandante no debe prosperar.

Su reproche se centró en cuestionar los fines previstos en el artículo 320 de la Constitución Política para categorizar los municipios, pero dejó de lado el análisis de los factores que el legislador puede consultar para crear determinada categoría municipal. Además, la objeción propuesta quedó desvirtuada al verificar que la materia dominante de la ley recaba en unos propósitos que tienen afinidad con la regulación inserta en la disposición acusada.

215. En suma, para la Sala Plena el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 no desconoce el principio de unidad de materia en tanto guarda conexidad temática, causal, teleológica y sistemática con la materia dominante de la ley en la que se incorpora. En consecuencia, se declarará la exequibilidad de la disposición acusada por el cargo analizado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 “*[p]or medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones*”, por el cargo de violación del principio de unidad de materia.

SEGUNDO.- Declárese **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 14 de la Ley 2082 de 2021 respecto de los cargos primero, tercero y cuarto de la demanda por ineptitud sustantiva.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Presidente

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Ausente con comisión

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General