

De la rigidez a la incertidumbre jurídica: Tensiones y desafíos del modelo ecléctico en la potestad tributaria territorial en Colombia

Diana Gicela Lozano Campos¹

Alexander Puentes Gómez²

César Augusto Romero Molina³

Resumen

Este artículo analiza la evolución de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre la potestad tributaria territorial. El estudio se enfoca en la tensión entre la autonomía fiscal consagrada en el artículo 287 de la Constitución y los principios de legalidad, predeterminación y estabilidad previstos en el artículo 338. Se emplea un enfoque dogmático-jurisprudencial para identificar las principales etapas interpretativas de la Corte, inicialmente una perspectiva rígida o centralista, posteriormente una más flexible y, finalmente, un modelo ecléctico fundamentado en la competencia compartida y la doctrina de lo determinable. El análisis examina normas constitucionales, precedentes y aportes doctrinales, y compara este modelo con casos relativos al impuesto de industria y comercio, al impuesto sobre vehículos automotores, así como a tasas y sobretasas territoriales. El principal hallazgo indica que, si bien el modelo ecléctico ha contribuido a equilibrar la autonomía territorial y la reserva de ley, persisten desafíos prácticos en el ejercicio de la potestad tributaria territorial. La ambigüedad en conceptos como “marco legal mínimo”, “parámetros generales” y “hecho generador determinable” genera interpretaciones divergentes, normativas desiguales y un aumento de la litigiosidad. Por lo tanto, aunque la competencia compartida favorece la descentralización fiscal, persiste una incertidumbre que afecta tanto a las entidades territoriales como a los contribuyentes. Estos resultados evidencian la necesidad de una mayor precisión jurídica en la definición de las competencias tributarias.

Palabras claves: autonomía fiscal territorial, potestad tributaria territorial, legalidad tributaria, reserva de ley, competencia compartida, descentralización fiscal, certeza tributaria, jurisprudencia constitucional

From Rigidity to Legal Uncertainty: Tensions and Challenges of the Eclectic Model in Territorial Taxing Authority in Colombia

Abstract

¹ Candidata a Magister en Derecho Tributario, Universidad Santo Tomás Bucaramanga. Correo: diana.lozano@ustabuca.edu.co

² Candidato a Magister en Derecho Tributario, Universidad Santo Tomás Bucaramanga. Correo: alexander.puentes@ustabuca.edu.co

³ Director: Consultor Tributario y Aduanero. Reestructuraciones empresariales estatales y privadas. Investigador en derecho. Docente universitario. Doctor en Derecho con estancias postdoctorales en USA y España. Investigador y miembro subcomisión académica Instituto Colombiano Derecho Tributario. Miembro de la International Bar Asociación (IBA). Profesor Universidad Santo Tomas, Bucaramanga

This article analyzes the evolution of the jurisprudence of the Colombian Constitutional Court regarding territorial taxing power, with particular emphasis on the tension between territorial fiscal autonomy, recognized in Article 287 of the 1991 Constitution, and the principles of tax legality, predetermination, and stability established in Article 338. The study adopts a doctrinal-jurisprudential approach to identify the main stages in the Court's interpretation: an initially rigid or centralist approach, followed by a more flexible approach, and ultimately an eclectic model based on shared competence and the doctrine of determinability. The analysis examines constitutional provisions, judicial precedents, and doctrinal contributions, and considers cases concerning the industry and commerce tax, the motor vehicle tax, and territorial fees and surcharges. The findings show that, although the eclectic model has contributed to balancing territorial autonomy and the statutory reservation principle, significant practical challenges remain in the exercise of territorial taxing powers. In particular, the lack of uniform criteria regarding concepts such as the "minimum legal framework," "general parameters," "determinable taxable event," and "minimum regulatory intensity" has generated divergent interpretations, regulatory heterogeneity, and increased litigation. Consequently, while shared competence strengthens fiscal decentralization and gives substantive effect to territorial autonomy, it also creates legal uncertainty for both territorial entities and taxpayers. The article concludes that greater legal precision is required to define the distribution and limits of taxing powers between the national government and territorial entities, in order to reconcile fiscal autonomy with tax legality, legal certainty, and the predictability of the tax system.

Keywords: territorial fiscal autonomy, territorial taxing power, tax legality, statutory reservation, shared competence, fiscal decentralization, tax certainty, constitutional jurisprudence

Introducción

La Constitución Política de 1991 estableció un modelo territorial orientado a equilibrar el carácter unitario del Estado con la autonomía política, administrativa y fiscal de los departamentos, distritos y municipios. En materia tributaria, surge una tensión compleja entre el artículo 287, que otorga a las entidades territoriales la facultad de administrar sus recursos y crear tributos para el cumplimiento de sus funciones, y el artículo 338, que exige que la creación y regulación de las obligaciones tributarias se funden en el principio de legalidad y que sus elementos esenciales estén previamente definidos. Esta tensión se intensifica porque la Constitución asigna competencias tributarias al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales, sin especificar con claridad cómo deben distribuirse estas funciones en la regulación de los tributos territoriales. En consecuencia, la jurisprudencia constitucional ha desempeñado un papel fundamental para delimitar los alcances de la autonomía fiscal en el marco de la República unitaria.

El principal problema jurídico abordado en este estudio consiste en la dificultad para delimitar el alcance de la regulación que corresponde al legislador nacional y los aspectos que pueden ser legítimamente desarrollados por las entidades territoriales. La Corte Constitucional ha transitado desde una interpretación rígida, que priorizaba la reserva de ley y restringía la capacidad normativa de las entidades territoriales, hacia una postura

más flexible y, posteriormente, hacia un modelo ecléctico basado en la competencia compartida. En este último, el Congreso tiene la responsabilidad de crear o autorizar el tributo y establecer un marco normativo mínimo, mientras que las asambleas y concejos pueden complementar la regulación dentro de los límites fijados por la ley. La doctrina de lo determinable profundiza en esta solución al admitir que ciertos elementos no requieren estar plenamente definidos, siempre que puedan deducirse razonablemente del contenido normativo.

En este contexto, la investigación busca responder a la pregunta de cómo ha evolucionado la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana desde una postura rígida o centralista hacia un modelo ecléctico de competencia compartida en la potestad tributaria territorial, así como los efectos de este cambio sobre la autonomía fiscal de las entidades territoriales y el principio de legalidad tributaria. Este cambio jurisprudencial representa un avance para la autonomía territorial, al evitar que asambleas y concejos se limiten a recaudar tributos definidos exclusivamente por el Congreso. Sin embargo, también plantea nuevos desafíos para delimitar con precisión el alcance de las competencias de cada nivel de gobierno. Aunque constituye un esfuerzo jurídicamente relevante para armonizar la autonomía territorial y el principio de legalidad tributaria, consagrados en los artículos 287 y 338 de la Constitución, el modelo de competencia compartida no ha resuelto satisfactoriamente sus tensiones prácticas.

La falta de criterios uniformes para determinar conceptos como el marco legal mínimo, los parámetros generales, el hecho generador determinable o el mínimo de intensidad normativa ha generado un escenario de incertidumbre jurídica, en el que asambleas, concejos y administraciones territoriales pueden interpretar de manera divergente el alcance de una misma habilitación legislativa. Como resultado, la flexibilidad diseñada para fortalecer la autonomía puede derivar en heterogeneidad normativa, expansión desigual de las competencias fiscales, tratamientos tributarios diferenciados para situaciones económicas comparables y un aumento de la litigiosidad, trasladando, en muchos casos, a los jueces la tarea de precisar ex post lo que el legislador no definió con suficiente claridad.

Para desarrollar esta tesis, el artículo se estructura en tres partes. El primer apartado, “Fundamentos constitucionales y tensiones normativas de la potestad tributaria territorial”, expone el marco conceptual y jurídico de la investigación y analiza la relación entre Estado unitario, descentralización, Hacienda Pública, autonomía fiscal, legalidad, reserva de ley, poder tributario, hermenéutica y certeza tributaria. El segundo apartado, “El péndulo de la Corte Constitucional, de la centralización al modelo ecléctico”, examina la evolución jurisprudencial desde la postura rígida de los primeros años de la Constitución de 1991, pasando por una apertura flexible a comienzos del siglo XXI, hasta alcanzar el modelo ecléctico y la doctrina de lo determinable. Finalmente, el tercer apartado, “Luces y sombras de la competencia compartida: implicaciones críticas del modelo actual”, analiza las consecuencias prácticas de esta evolución, en particular la falta de definición del marco legal mínimo, sus efectos en la seguridad jurídica y la expansión desigual de las competencias tributarias, utilizando como ejemplos controversias sobre el impuesto de industria y comercio, el impuesto sobre vehículos automotores y las tasas y sobretasas territoriales.

El objetivo del artículo no es cuestionar la autonomía tributaria territorial ni proponer un retorno al centralismo fiscal, sino examinar si el modelo desarrollado por la Corte proporciona reglas claras y predecibles que permitan el funcionamiento efectivo de la competencia compartida sin afectar la certeza tributaria. El desafío actual va más allá de determinar la existencia de potestades tributarias en las entidades territoriales, ya que ello ha sido reconocido por la jurisprudencia, por tanto, se centra en definir los límites de su ejercicio para evitar que la autonomía derive en falta de claridad normativa o que la reserva de ley anule el propósito de la descentralización fiscal.

Fundamentos constitucionales y tensiones normativas de la potestad tributaria territorial

Unidad estatal, descentralización y autonomía territorial

El análisis de la potestad tributaria territorial en Colombia se basa en la Constitución de 1991, que establece un Estado social de derecho organizado como una república unitaria, descentralizada y con autonomía para sus entidades territoriales, cuya consecuencia es una tensión entre la garantía de la unidad política, normativa y fiscal del Estado, frente al espacio que otorga a los departamentos, distritos y municipios para gestionar sus intereses.

En un Estado unitario, la soberanía reside en el pueblo y se manifiesta a través del orden constitucional general, mientras que la autonomía se refiere a la capacidad de las entidades territoriales para administrar sus propios intereses, tomar decisiones administrativas y ejercer competencias normativas dentro de los límites establecidos por la Constitución y la ley, una clara distinción que previene tanto la negación absoluta de la capacidad tributaria de municipios y departamentos como la atribución de una facultad para crear tributos de manera completamente independiente del Congreso Nacional.

Sánchez Torres (2003) afirma que el nuevo régimen constitucional buscó profundizar los esfuerzos descentralizadores emprendidos desde las reformas de 1968 y 1986, especialmente en el ámbito fiscal, sin que este avance implicara la adopción de un modelo federal, más bien, la consolidación de una fórmula intermedia entre centralización política y descentralización administrativa. De esta manera, el debate sobre la autonomía fiscal territorial trasciende una mera disputa de competencias entre la Nación y los territorios, para enfocarse en el diseño constitucional colombiano, que si bien reconoce la autonomía dentro de un Estado unitario, otorga competencias territoriales sujetas a la ley y permite capacidad fiscal local, aunque sin conferir soberanía tributaria plena, dejando zonas oscuras que la Corte Constitucional ha debido precisar, caso por caso, los límites de la intervención del legislador nacional y el margen efectivo de las entidades territoriales.

El concepto constitucional de autonomía territorial ha sido restringido por desarrollos legales y jurisprudenciales que han limitado la capacidad de gestión de las entidades territoriales sobre sus recursos, así la Constitución de 1991 propuso descentralización y autonomía, la práctica legislativa y jurisprudencial ha oscilado entre el reconocimiento formal de la autonomía y el mantenimiento de controles centrales estrictos (Sánchez, 2003) Precisamente es este punto donde surge el conflicto, cuando la ley

nacional regula con tal detalle que anula la autonomía territorial, o cuando las entidades territoriales actúan con tal amplitud que afectan la reserva de ley y la seguridad jurídica de los contribuyentes (Molina y Monterroza, 2024)

La potestad tributaria territorial debe analizarse en el contexto integral de la Hacienda Pública. Plazas Vega (2008) sostiene que existe una unidad conceptual en el Derecho de la Hacienda Pública, que abarca el derecho tributario, el presupuesto, el gasto público, el crédito público y el control fiscal. Desde esta perspectiva, el tributo constituye solo uno de los instrumentos legales mediante los cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos. Este enfoque permite ampliar el análisis de la autonomía territorial, dado que la capacidad de crear y gestionar tributos resulta fundamental en un sistema en el que los ingresos están vinculados al gasto, a la planeación, al presupuesto y a la satisfacción de necesidades colectivas. La autonomía fiscal debe evaluarse tanto en función del poder normativo de las entidades territoriales para crear impuestos, como en función de su capacidad efectiva para obtener, administrar y utilizar recursos para el cumplimiento de sus funciones.

Esta perspectiva integral previene que la tributación territorial sea percibida únicamente como un mecanismo de recaudación. La Hacienda Pública trasciende la simple obtención de ingresos, ya que los recursos fiscales se legitiman por su función de financiación del gasto público y por el cumplimiento de objetivos económicos y sociales. Plazas Vega (2008) sostiene que los diversos aspectos de la actividad financiera pública comparten un marco jurídico común, lo que impide su fragmentación artificial. Desde esta óptica, el debate sobre la potestad tributaria territorial debe vincularse con la capacidad de los departamentos y municipios para financiar bienes y servicios públicos, implementar políticas redistributivas y cumplir con las obligaciones legales que les son asignadas. Por lo tanto, analizar la autonomía tributaria implica también considerar la suficiencia financiera y la relación entre competencias, ingresos y gastos en los territorios.

Alcance y límites de la autonomía fiscal territorial

En Colombia la autonomía es derivada y limitada que proviene de una habilitación constitucional que debe ejercerse conforme a la ley, que en línea con Rincón Vargas (2022) quien manifiesta que los entes territoriales poseen autonomía, aunque esta está subordinada al sector central, dado que Colombia mantiene la estructura de república unitaria, que lleva al dilema constitucional donde los municipios pueden dictar normas propias, pero no pueden actuar fuera del marco legal nacional. Por lo tanto, la autonomía fiscal constituye un ámbito de competencias compartidas, sujeto a regulación estatal.

La autonomía fiscal constituye un elemento fundamental en el proceso de descentralización, desde lo cual Restrepo Salazar (2024) afirma que las finanzas territoriales representan un aspecto central de la Hacienda Pública, y la descentralización implica la distribución de recursos y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. Este proceso requiere la transferencia de competencias administrativas y la garantía de que las autoridades locales dispongan de los recursos financieros necesarios para ejercer sus funciones. Cuando las responsabilidades locales aumentan sin un crecimiento proporcional de los ingresos propios, de las participaciones u de otros

mecanismos de financiación, la autonomía formal pierde efectividad. Por lo tanto, la descentralización fiscal exige un equilibrio adecuado entre las funciones asignadas y los recursos disponibles.

El artículo 287 de la Constitución de 1991 reconoce a las entidades territoriales el derecho a administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A su vez, los artículos 300 y 313 autorizan a asambleas y concejos a votar tributos departamentales y locales. Sin embargo, estas facultades deben ejercerse “de conformidad con la Constitución y la ley”, que funciona como límite material y de competencia.

Conviene mencionar las diferentes perspectivas, i) perspectiva rígida, donde la ley nacional debe definir completamente los elementos esenciales del tributo, permitiendo que las entidades territoriales solo lo adopten o administren. ii) Perspectiva flexible, la Constitución reconoce a asambleas y concejos una capacidad normativa real, permitiéndoles completar la configuración del tributo cuando la ley ha creado o autorizado la imposición. Iii) Perspectiva ecléctica, que predomina en la jurisprudencia reciente, propone una fórmula intermedia, en la cual la ley debe establecer los elementos mínimos, especialmente el hecho generador, mientras que las entidades territoriales pueden desarrollar ciertos aspectos dentro de parámetros objetivos.

Restrepo Salazar (2024) analiza la relación entre descentralización y autonomía, y sostiene que el fortalecimiento de los territorios se produce dentro de una estructura financiera que integra los distintos niveles de gobierno. Así, los ingresos propios, las transferencias nacionales, las regalías y las reglas de responsabilidad fiscal conforman un sistema integrado. En este sentido, la autonomía tributaria debe concebirse como parte de una coordinación entre los niveles de gobierno, en la que el fortalecimiento de los recursos territoriales se equilibra con la necesidad de preservar la sostenibilidad macroeconómica y la solidaridad interregional. Desde esta perspectiva, el modelo constitucional colombiano no busca crear sistemas fiscales independientes, sino distribuir las competencias financieras dentro de un Estado unitario.

Rincón Vargas (2022) indica que el debate sobre la autonomía tributaria territorial se ha caracterizado por una “falta de claridad y certeza” en cuanto a su alcance, que ha requerido una delimitación conforme a la Constitución, la ley y la jurisprudencia, por lo que el problema trasciende una laguna normativa puntual y se constituye un conflicto permanente entre descentralización, legalidad y seguridad jurídica.

Desde otro punto de vista, la autonomía fiscal territorial debe revisarse también en función de la capacidad real de los municipios para cumplir sus objetivos, como lo manifiesta Sánchez Torres (2003) que muestra que numerosos municipios presentan una capacidad fiscal efectiva limitada y dificulta el cumplimiento de las responsabilidades constitucionales y legales asignadas. El reconocimiento formal de competencias tributarias resulta insuficiente si los territorios carecen de los instrumentos normativos, administrativos y técnicos necesarios para ejercerlas de manera eficaz, que a su vez, se relaciona con la justicia fiscal, en la cual un modelo que niega autonomía fiscal a los territorios puede generar dependencia excesiva de transferencias nacionales, mientras que

un modelo que permite la proliferación desordenada de tributos locales puede ocasionar cargas inequitativas, inseguridad jurídica y desigualdad territorial, dejando de lado a quién puede crear el tributo, pasando a preguntarse por las condiciones, límites y garantías para los contribuyentes.

La desigualdad en la capacidad fiscal de las entidades territoriales evidencia que la descentralización en Colombia no puede basarse únicamente en los tributos propios. Restrepo Salazar (2024) sostiene que las transferencias intergubernamentales son fundamentales para las finanzas territoriales y que el debate sobre la descentralización trasciende la mera distribución de recursos. Los fondos provenientes del nivel nacional incrementan los ingresos locales y además permiten la prestación descentralizada de servicios públicos y contribuyen a reducir las disparidades fiscales entre territorios. Por lo tanto, la autonomía financiera territorial depende de una combinación de ingresos propios y recursos del sistema intergubernamental. Mantener este equilibrio resulta esencial para evitar tanto la insuficiencia de recursos como la dependencia excesiva del gobierno central.

No obstante, las transferencias no deben constituir un sustituto permanente del esfuerzo fiscal propio. Restrepo Salazar (2024) indica que una descentralización orientada al desarrollo debe incentivar a los gobiernos subnacionales a optimizar el uso de los recursos recibidos y a fortalecer su capacidad para generar ingresos propios. Este enfoque resulta relevante para la investigación, ya que demuestra que la autonomía tributaria implica competencias frente al Congreso y responsabilidad fiscal por parte de las entidades territoriales. Por consiguiente, la ampliación de las facultades tributarias debe acompañarse de una sólida capacidad administrativa, eficiencia en el recaudo, una gestión adecuada de los recursos y criterios de sostenibilidad que fortalezcan la autonomía sin incrementar la dependencia financiera del gobierno central.

El principio de legalidad tributaria constituye una garantía básica del Estado de derecho, que significa que no puede exigirse un tributo sin una norma previa expedida por un órgano democráticamente legitimado. Este principio se expresa en el artículo 338 de la Constitución, según el cual, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones fiscales o parafiscales, y la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los elementos del tributo (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 338).

Rincón Vargas (2022) explica que el principio de legalidad tributaria abarca representación efectiva, reserva de ley, certidumbre sobre los elementos del tributo y generalidad de las normas. En consecuencia, este principio es una garantía sustancial para los contribuyentes, que va más allá del requisito formal de la existencia de una norma, sino que esta debe emanar de una autoridad competente, definir los elementos esenciales del tributo y permitir que el obligado conozca previamente la carga fiscal que se le impone. Pero el artículo 338 resulta siendo una fuente de ambigüedad, al mencionar simultáneamente la ley, las ordenanzas y los acuerdos, parece reconocer competencia normativa tanto al legislador nacional como a las corporaciones territoriales.

El problema consiste en determinar si asambleas y concejos pueden fijar directamente los elementos del tributo o si solo pueden hacerlo cuando la ley nacional ha

definido previamente todos los aspectos esenciales, en la cual entra a jugar la reserva de ley que cumple una función de garantía, al impedir que la administración o autoridades sin legitimidad democrática suficiente creen tributos o definan sus elementos centrales. Sin embargo, en el ámbito territorial, la reserva de ley no puede interpretarse de manera aislada, ya que la Constitución reconoce competencias tributarias a corporaciones territoriales representativas, tanto así que una interpretación estrictamente centralista del principio de legalidad puede desconocer la descentralización constitucional.

Rincón Vargas (2022) afirma que el principio de legalidad exige la predeterminación del tributo y la autorización expresa a las entidades territoriales para establecer tributos y contribuciones conforme a la Constitución y la ley, del cual se desprende que los departamentos y municipios no gozan de soberanía fiscal, en tanto que su facultad tributaria existe, pero se encuentra condicionada por la Constitución, por la ley y por los límites derivados del Estado unitario.

Una reserva de ley absoluta implicaría que el Congreso debe fijar todos los elementos del tributo territorial de manera completa y cerrada, en contraste, una reserva relativa permite que la ley cree o autorice el tributo y determine sus parámetros básicos, dejando a las entidades territoriales un margen de concreción. El desarrollo jurisprudencial hacia el modelo ecléctico puede interpretarse como el paso de una reserva de ley rígida hacia una reserva legal mínima pero sustantiva, en cuyo caso, la dificultad está en definir qué debe entenderse por “mínimo sustantivo”, en la jurisprudencia reciente, el hecho generador ocupa un lugar central, así la ley debe señalar, al menos, el supuesto fáctico que da nacimiento a la obligación tributaria, sin hecho generador legalmente definido o razonablemente determinable, la autonomía territorial se convierte en creación tributaria autónoma, lo cual resulta incompatible con el Estado unitario y con la seguridad jurídica.

Poder tributario, potestad y autonomía tributarias

Poder tributario, potestad y autonomía tributarias, son conceptos que, aunque estos términos suelen emplearse como equivalentes, presentan alcances distintos. poder tributario puede entenderse como la facultad del Estado para crear tributos. En un Estado unitario, el poder tributario originario corresponde principalmente al Congreso, como órgano de representación nacional. Sin embargo, la Constitución también reconoce a asambleas y concejos competencias tributarias, aunque subordinadas a la Constitución y la ley, como ya se mencionó.

Rincón Vargas (2022) distingue entre poder tributario originario y poder tributario derivado. El primero emana directamente de la Constitución y solo se encuentra limitado por ella; el segundo se deriva de la Constitución, pero está sujeto a la ley. Esta distinción resulta útil para ubicar la potestad tributaria territorial en el marco de que las entidades territoriales no ejercen una soberanía fiscal plena, más bien una competencia constitucional condicionada por el marco legal.

La potestad tributaria, en sentido funcional, se refiere al conjunto de competencias para gestionar, administrar, fiscalizar, recaudar y controlar los tributos. Esta dimensión incluye la creación normativa, así como la operación administrativa del sistema fiscal. Los

municipios, por ejemplo, pueden administrar impuestos como el predial o el de industria y comercio, expedir actos de determinación, adelantar cobro coactivo y adoptar procedimientos de gestión, siempre que respeten el marco legal.

La autonomía tributaria territorial, por su parte, expresa el grado de libertad normativa y administrativa que tienen las entidades territoriales en materia fiscal. Rincón Vargas (2022) define el poder tributario territorial como la facultad otorgada a los entes territoriales para imponer tributos mediante ordenanzas o acuerdos, pero sujetos a la Constitución y a la ley, que demuestra que la autonomía tributaria no es soberanía fiscal, sino competencia condicionada.

La categoría de “poder tributario territorial” puede resultar problemática si se entiende como poder originario absoluto, contradiciendo la estructura unitaria del Estado. Sin embargo, si se entiende como poder derivado o competencia reconocida constitucionalmente, permite explicar que las entidades territoriales no son simples ejecutoras de decisiones nacionales. La clave radica en reconocer que las entidades territoriales poseen capacidad normativa, aunque no ilimitada. la ley nacional crea o autoriza el tributo y fija sus elementos mínimos, mientras las entidades territoriales desarrollan aspectos concretos de aplicación, adoptan el tributo en su jurisdicción y gestionan su recaudo. De este modo, la potestad tributaria territorial se configura como una competencia compartida, ni monopolio absoluto del Congreso ni libertad plena de municipios y departamentos.

La reserva de ley no implica que las normas tributarias se apliquen automáticamente ni que deban ser de precisión absoluta en su redacción. La aplicación del derecho tributario exige la interpretación de las normas. Según Piza Rodríguez (2025), debido a su carácter general, la norma “deja un espacio abierto para su aplicación a los casos concretos”, lo que hace imprescindible su calificación e interpretación (p. 12). Esta cuestión adquiere particular relevancia en el ámbito territorial, ya que las normas posteriormente interpretadas por el Congreso deben ser interpretadas por las asambleas, los concejos, las administraciones tributarias y los jueces. El problema constitucional radica más que en la interpretación misma, en determinar hasta qué punto esta puede precisar el contenido de la ley sin generar una nueva obligación tributaria.

La interpretación de las normas no se limita a un único método. Piza Rodríguez (2025) indica que el derecho tributario colombiano admite el uso de los métodos gramatical, teleológico y contextual, así como de criterios subsidiarios para resolver disposiciones ambiguas o contradictorias (p. 15). Esta diversidad metodológica explica por qué una misma autorización legal puede dar lugar a interpretaciones divergentes sobre la competencia territorial. No obstante, reconocer un margen de interpretación no equivale a permitir discrecionalidad normativa, interpretar consiste en reconstruir el contenido posible de una norma, mientras que crear un tributo implica una decisión que exige competencia normativa previa. Esta distinción será fundamental para el análisis posterior de la doctrina de lo determinable y el alcance del modelo ecléctico.

Certeza tributaria, seguridad jurídica y doctrina de lo determinable

El principio de certeza tributaria exige que los contribuyentes conozcan con claridad razonable el momento en que surge la obligación tributaria, el sujeto obligado, la base gravable, la tarifa aplicable y la autoridad competente para el recaudo, dándole legitimidad democrática y previsibilidad. En la configuración de tributos territoriales, la certeza se relaciona directamente con la determinación del hecho generador, que es el supuesto de hecho que activa la obligación tributaria, si este elemento no está definido por la ley o no puede deducirse objetivamente de ella, las entidades territoriales podrían terminar creando tributos nuevos bajo la apariencia de desarrollar una autorización legal.

Romero Molina y Gómez Monterroza (2024) actualizan este debate mediante la doctrina de “lo determinable”, una nueva perspectiva donde el análisis constitucional no debe limitarse a verificar si el hecho generador está descrito de manera exhaustiva, sino a establecer si puede determinarse razonablemente a partir de la norma legal, permitiendo superar el falso dilema entre rigidez absoluta y flexibilidad ilimitada, para lo cual introduce una regla de equilibrio, la ley no siempre tiene que agotar todos los detalles del tributo, pero sí debe ofrecer criterios objetivos suficientes para identificar sus elementos esenciales. Así, la Corte Constitucional puede admitir una configuración territorial complementaria cuando existe una base legal clara, pero debe invalidarla cuando la ley deja un vacío tan amplio que permite a la entidad territorial definir autónomamente el núcleo de la obligación.

Esta doctrina de lo determinable contiene en sí misma una fortaleza al reconocer la complejidad del sistema tributario territorial colombiano, en el que los tributos deben adaptarse a diversas realidades locales. En contraposición, presenta también un riesgo, en tanto que la categoría de “determinabilidad” puede resultar ambigua ante la ausencia de criterios de control precisos, ya que cualquier elemento indeterminado podría considerarse “determinable”, debilitando así la certeza tributaria. Por ello, el modelo ecléctico requiere una metodología rigurosa que logre identificar el contenido de la ley, el margen conferido a la entidad territorial, la razonabilidad de ese margen y la posibilidad de que el contribuyente conozca previamente la obligación.

El péndulo de la Corte Constitucional: De la centralización al modelo ecléctico

Línea rígida: La seguridad jurídica en los albores de la Constitución de 1991

Colombia se constituye como un Estado Social de Derecho cuya organización territorial, adoptada por la Constitución de 1991, fortaleció el proceso de descentralización al reconocer mayores niveles de autonomía política, administrativa y fiscal para las entidades territoriales, en contraste con el modelo de Estado centralista de la Constitución de 1886, caracterizado por la concentración de competencias a nivel nacional, que limitaba la capacidad de gestión de los entes territoriales y profundizaba la desigualdad regional.

El naciente ordenamiento constitucional hizo necesario precisar el alcance de la autonomía fiscal de las entidades territoriales, donde la Corte Constitucional asumió la labor interpretativa al desarrollar la denominada línea rígida en materia de potestad tributaria territorial, sustentada en los artículos 1 y 287 de la Constitución Política de 1991, que reconocen la autonomía territorial, y en el artículo 338, que regula el ejercicio de la potestad tributaria en la que faculta al Congreso de la República, asambleas departamentales, concejos distritales y municipales para establecer contribuciones fiscales y

parafiscales dentro del ámbito de sus respectivas competencias (Constitución Política de Colombia, 1991).

Las competencias tributarias de las asambleas departamentales y de los concejos municipales encuentran soporte en los artículos 300, numeral 4, y 313, numeral 4, de la Constitución de 1991, así como en el principio de legalidad tributaria consagrado en el artículo 338, marcos en los cuales se reconoció una autonomía fiscal sometida a límites constitucionales y legales, descartando la existencia de una potestad tributaria soberana en cabeza de las entidades territoriales.

La Sentencia C-004 de 1993 constituye el punto de partida de esta línea jurisprudencial al otorgar prevalencia al principio de reserva de ley como garantía de la seguridad jurídica, la igualdad tributaria y la unidad del sistema fiscal, concepto conforme al cual el Congreso debía definir previamente los elementos esenciales de los tributos territoriales, quedando las corporaciones públicas territoriales facultadas para ejercer sus competencias dentro del marco establecido por la Constitución y la ley.

El precedente de la Sentencia C-004 de 1993 fortaleció la seguridad jurídica al definir las competencias tributarias de la Nación y de las entidades territoriales, sin embargo, la intervención constante del legislador nacional redujo el margen de actuación de los departamentos y municipios, poniendo en evidencia la tensión entre el principio de legalidad tributaria y la autonomía fiscal.

Cabrera, Escobar, Campo y Ortiz (2024) sostienen que el principio de legalidad tributaria exige que toda obligación fiscal tenga un fundamento legal previo, claro y cierto, condición indispensable para proteger a los contribuyentes frente a actuaciones arbitrarias del Estado, premisa doctrinal que ilustra los fundamentos de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-004 de 1993, donde la reserva de ley adquirió un papel determinante en la delimitación de las competencias tributarias.

Sánchez Torres (2003) asegura que el reconocimiento constitucional de la autonomía fiscal nunca tuvo como propósito conferir soberanía tributaria a las entidades territoriales. Su finalidad consistió en permitir la administración de los recursos propios dentro del marco establecido por el legislador nacional, reflejando la armonía entre la autonomía territorial y el carácter unitario del Estado colombiano, cuya preservación exige mantener la unidad económica y la coherencia del sistema tributario.

Bajo esta misma premisa, la Sentencia C-084 de 1995 consolidó la línea rígida en materia de potestad tributaria territorial, reiterando que las asambleas departamentales y los concejos municipales únicamente podían intervenir en la creación de tributos cuando existiera una ley expedida por el Congreso que autorizara su establecimiento y definiera el marco normativo correspondiente.

Las corporaciones públicas territoriales disponían de un margen de actuación delimitado por el legislador nacional, responsable de fijar las condiciones dentro de las cuales podían desarrollarse las competencias tributarias locales, donde se evidenció el predominio del principio de legalidad tributaria y una concepción centralizada de la

distribución de las facultades fiscales durante los primeros años de vigencia de la Constitución Política de 1991.

Ricciulli-Marín (2024) explica que la evolución histórica de las finanzas públicas territoriales produjo importantes desequilibrios fiscales entre la Nación y las entidades territoriales, desbalance que legitimó la injerencia del legislador nacional en la regulación tributaria, interpretación acogida por la Corte Constitucional con el propósito de preservar la unidad del sistema fiscal y evitar que las diferencias en la capacidad económica de las regiones profundizaran las brechas de desigualdad entre departamentos y municipios.

La principal limitación de esta línea jurisprudencial radicó en la escasa eficacia práctica del principio de autonomía territorial, pese a que la Constitución reconoció a las entidades territoriales la facultad de administrar sus recursos y establecer tributos dentro de los límites fijados por el ordenamiento jurídico. La interpretación predominante subordinó el ejercicio de esa competencia a la voluntad del Congreso de la República, restringiendo la capacidad normativa de los entes territoriales.

La delimitación de las competencias tributarias realizada por el legislador nacional redujo el alcance práctico de los artículos 287, 300 y 313 de la Constitución Política, permaneciendo la definición de los elementos esenciales de los tributos concentrada en el Congreso de la República, circunstancia que limitó el margen de actuación de las asambleas departamentales y de los concejos municipales, manteniendo abierta la discusión sobre el verdadero alcance de la autonomía fiscal territorial.

Esta tendencia jurídica se transformó hacia el año 2002 dejando atrás este criterio restrictivo, no obstante, en las sentencias C-504 y C-538 de 2002 la Corte reinterpreto el principio de legalidad tributaria con el propósito de armonizar la reserva de ley y la autonomía territorial. Este nuevo esquema, donde el legislador conservó la competencia para autorizar la creación de los tributos, pero delegó en las entidades territoriales la facultad de desarrollar los aspectos normativos restantes, dio origen a la denominada línea flexible, concebida para superar las restricciones del criterio inicial y avanzar hacia un sistema de competencias compartidas que expandió el alcance de la gestión fiscal local sin desconocer la naturaleza unitaria del Estado colombiano.

Línea flexible: El intento de corregir el déficit de autonomía fiscal

Las Sentencias C-504 de 2002 y C-538 de 2002 (Corte Constitucional, 2002a, 2002b) marcaron cambios significativos en la comprensión de la potestad tributaria local en Colombia al superar la postura tradicional que exigía al Congreso definir de forma exhaustiva cada elemento de los tributos territoriales, adoptando en su lugar un criterio orientado a armonizar el principio de legalidad tributaria con la autonomía de las entidades territoriales, conforme a los artículos 1, 287, 300 (numeral 4), 313 (numeral 4) y 338 de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El legislador conservó la facultad exclusiva de crear o autorizar el tributo y fijar sus bases generales, mientras las asambleas departamentales y los concejos municipales obtuvieron la competencia para desarrollar los elementos específicos que la ley nacional

dejara abiertos, siempre dentro del marco constitucional y legal, buscando materializar la descentralización fiscal prevista en la Constitución Política de 1991 y preservar el carácter unitario del Estado colombiano (Asamblea Nacional Constituyente, 1991, arts. 1, 287 y 338), redefiniendo la distribución de las competencias tributarias entre el Congreso de la República y las entidades territoriales al ampliar el margen de actuación de estas últimas sin desconocer el principio de legalidad tributaria.

A este respecto, Ricciulli-Marín (2024) resalta que la transformación de las finanzas locales requería superar el esquema centralista rígido, debido a que las entidades territoriales asumieron una participación creciente en el financiamiento de sus obligaciones públicas; circunstancia que hacía inviable mantener un modelo que sometiera por completo la gestión fiscal a las decisiones del Congreso y abrió paso a una flexibilización jurisprudencial diseñada para fortalecer el recaudo territorial sin afectar la unidad del sistema tributario nacional.

Esta aparente apertura, sin embargo, planteó nuevos interrogantes, toda vez que las Sentencias C-504 y C-538 de 2002 (Corte Constitucional, 2002a, 2002b) ampliaron las atribuciones impositivas locales sin definir con precisión los asuntos reservados al Congreso y aquellos susceptibles de desarrollo por las corporaciones regionales; una indefinición que sembró incertidumbre tanto en las autoridades encargadas del recaudo como en los contribuyentes.

Al evaluar los alcances de esta etapa, Rincón Vargas (2022) indica que el principal problema de este periodo no radicó en el reconocimiento de la autonomía fiscal, sino en la ausencia de criterios claros para distribuir las competencias legislativas entre los distintos niveles gubernamentales, las cuales se expandieron dentro de un marco normativo ambiguo y carente de parámetros uniformes para determinar el alcance de las competencias que podían ejercer frente a las directrices fijadas por el legislador nacional. Esta lectura es compartida por Gómez Monterroza, Machuca Sánchez y Rangel Mercado (2018), quienes advierten que los fallos de 2002 impulsaron una visión más moderna de la hacienda territorial, aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional dejó sin resolver la tensión entre los principios de autonomía territorial y legalidad tributaria previstos en los artículos 287 y 338 de la Constitución Política (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Como consecuencia de estos factores, la línea flexible sufrió de un vacío normativo ante la falta de criterios claros para delimitar las competencias tributarias del Congreso y de las entidades locales, circunstancia que generó inseguridad jurídica e interpretaciones divergentes sobre el alcance de la autonomía fiscal y conflictos en la aplicación de los tributos regionales, al no existir parámetros precisos para determinar los aspectos reservados al legislador y aquellos susceptibles de regulación por las corporaciones públicas seccionales previstas por las sentencias C-504 de 2002 y C-538 de 2002.

La urgencia por superar dicha indeterminación obligó a la Corte Constitucional a profundizar sus criterios durante los años siguientes, al constatar que el mero reconocimiento de mayores libertades locales resultaba insuficiente para garantizar simultáneamente la certeza jurídica y la unidad del aparato tributario; crisis conceptual que

condujo, finalmente, a la consolidación de la doctrina jurisprudencial materializada en la Sentencia C-035 de 2009.

Línea ecléctica y la doctrina de lo determinable: La sistematización de la C-035/09 y posteriores

La Sentencia C-035 de 2009 marcó un hito en la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre la potestad tributaria territorial, redefiniendo el alcance de la autonomía fiscal local a partir de una interpretación sistemática de los artículos 1, 287, 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución Política, la Corte redefinió el alcance de la autonomía fiscal local, desplazando el debate de la elección excluyente entre la reserva de ley o la autonomía territorial hacia un modelo de distribución de competencias compartidas entre el Congreso y las corporaciones públicas territoriales.

La decisión pretendía superar las deficiencias teóricas de las etapas previas, por cuanto la postura rígida inicial subordinaba los tributos locales al control absoluto del legislador, la línea flexible posterior expandió las facultades de departamentos y municipios sin fijar límites claros; una falta de precisión que generó una profunda incertidumbre sobre las competencias normativas seccionales y la definición de los elementos esenciales del gravamen (Gómez, et ál., 2018).

Frente a dicha tensión, la Corte estructuró la denominada "teoría de lo determinable", cuyos antecedentes jurisprudenciales tempranos son rastreados por Romero Molina y Gómez Monterroza (2024) en pronunciamientos como las sentencias C-537 de 1995 y C-1097 de 2001, planteamiento bajo el cual la providencia de unificación modificó la comprensión tradicional de la reserva de ley al admitir que el Congreso de la República no necesita definir de manera exhaustiva cada elemento del tributo en el plano local, bastando con que establezca un marco normativo mínimo con criterios y objetivos que permitan deducirlos razonablemente y excluyan la arbitrariedad de las asambleas y concejos (Corte Constitucional, 2009).

Esta lectura de la Corte coincide con las advertencias de Sánchez Torres (2003), para quien la autonomía fiscal fortalece la descentralización siempre que se ejerza dentro de los límites de la legalidad, lo que implica que la distribución de competencias no representa una restricción, sino un mecanismo de equilibrio con la unidad del Estado, a lo que Gómez Monterroza (2024) sostiene que esta evolución jurisprudencial refleja con mayor coherencia el modelo de la Carta Política de 1991, pues la competencia compartida robustece el fisco local sin desconocer la función ordenadora del Congreso, evitando tanto la centralización absoluta como la dispersión fiscal incontrolada.

La Sentencia C-035 de 2009 omitió precisar las condiciones técnicas que constituyen dicho "marco legal mínimo" o el grado de especificidad necesario para dar por determinados los elementos del impuesto, omisión que trasladó la disputa jurídica desde la titularidad del poder tributario hacia la delimitación práctica de las facultades de cada nivel de gobierno. Al no consolidarse una postura uniforme, la jurisprudencia posterior ha dado pie a interpretaciones divergentes, prolongando los debates sobre la previsibilidad del sistema y la aplicación homogénea de las cargas fiscales.

La vigencia de este modelo ecléctico implica que, en el ordenamiento jurídico actual, la validez de los tributos locales continúe subordinada a la existencia de directrices nacionales previas pero genéricas, una realidad normativa que impone el desafío de transitar desde la mera flexibilidad interpretativa hacia la expedición de un estatuto orgánico tributario territorial de carácter uniforme que defina con precisión los linderos del marco legal mínimo, lo que permitiría mitigar la dispersión normativa de las asambleas y concejos, salvaguardar de forma efectiva el principio de certeza impositiva frente a las administraciones locales y reducir la litigiosidad que, de acuerdo con Romero Molina y Gómez Monterroza (2024), aún desestabiliza la seguridad jurídica de los contribuyentes en las regiones.

Luces y sombras de la "competencia compartida": Implicaciones críticas del modelo actual

Indeterminación del concepto de “marco legal mínimo” y su impacto en la seguridad jurídica

El modelo ecléctico de potestad tributaria territorial parte de la idea de que la creación de tributos territoriales no es solo responsabilidad del Congreso ni puede quedar en manos exclusivas de las asambleas departamentales y los concejos municipales. Esta competencia es compartida, el legislador nacional debe autorizar el impuesto y establecer un marco normativo básico, mientras que las entidades territoriales pueden adoptarlo y completar los aspectos no regulados por la ley.

Este modelo busca equilibrar el principio de unidad del Estado con la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en los artículos 1, 287, 300, 313 y 338. Su mayor ventaja es evitar dos problemas, el centralismo tributario, que dejaría a las entidades territoriales solo como ejecutoras de decisiones nacionales, y la autonomía fiscal total, que permitiría a departamentos y municipios crear impuestos sin una base legal clara.

Sin embargo, el principal problema de este modelo es que el concepto de “marco legal mínimo” no está claramente definido. Aunque la expresión indica lo que debe hacer la ley de autorización tributaria, no existe una definición legal precisa ni criterios jurisprudenciales del todo claros sobre el nivel de detalle que debe tener el legislador. Por eso, no siempre es fácil saber cuándo una ley ofrece una regulación básica suficiente y cuándo, en cambio, deja en manos de la entidad territorial la creación principal del tributo.

El “marco legal mínimo” como categoría jurisprudencial

El artículo 338 de la Constitución dispone que la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de los impuestos. No obstante, la norma constitucional no distribuye expresamente cada elemento del tributo entre el Congreso y las corporaciones territoriales. Tampoco señala cuál debe ser el contenido mínimo de una ley que autoriza la creación de un gravamen departamental o municipal.

La jurisprudencia constitucional ha ido cubriendo este vacío poco a poco. En general, la Corte ha dicho que el Congreso debe autorizar la creación del tributo y definir, al menos, su hecho generador. Las asambleas y concejos pueden decidir si adoptan el impuesto y regular los demás elementos dentro de los límites legales. La ley no debe ser tan vaga que permita a la entidad territorial crear la obligación por sí sola, ni tan detallada que elimine la competencia que la Constitución reconoce a las entidades territoriales.

Rincón Vargas (2022) resume esta distribución señalando que la ley puede autorizar el tributo y definir o limitar “como mínimo el hecho generador”, mientras que la entidad territorial regula los elementos restantes (p. 66). Sin embargo, el mismo autor advierte que las diferencias interpretativas en torno a los requisitos que deben cumplir las leyes creadoras de tributos territoriales han generado inseguridad jurídica (Rincón, 2022, p. 61).

La idea de marco mínimo se relaciona con dos reglas. La primera es que la ley debe autorizar el tributo y definir su parte esencial. La segunda es que el Congreso no debe regular en exceso para no quitarles margen de decisión a las entidades territoriales. El reto es saber exactamente dónde termina la regulación básica y dónde empieza la regulación excesiva.

La expresión “marco legal mínimo” no es lo mismo que una autorización general. La ley no cumple con el artículo 338 solo por decir que un departamento o municipio puede crear una tasa, sobretasa, impuesto o estampilla. Debe permitir identificar qué conducta, situación económica, operación o circunstancia genera la obligación. Si no es así, la entidad territorial no estaría desarrollando el tributo, sino creando su base material.

En la Sentencia C-101 de 2022, la Corte Constitucional declaró inexecutable la autorización para establecer tasas y sobretasas destinadas a financiar fondos territoriales de seguridad, por no definir el hecho generador. La Corte consideró que la referencia general a una modalidad tributaria no delimitaba el “contenido mínimo de la obligación” y dejaba a los contribuyentes sometidos a una incertidumbre insuperable.

De esta decisión se deriva una primera regla, el marco legal mínimo exige algo más que identificar la finalidad del recaudo o la entidad beneficiaria. La destinación de los recursos explica para qué se cobra, pero no determina qué conducta o manifestación de capacidad económica queda sometida al gravamen. Autorizar una carga para financiar seguridad, deporte, cultura o actividad bomberil no basta si la ley no permite reconocer el hecho que origina la obligación tributaria.

Entre la determinación expresa y la doctrina de lo determinable

El problema se complica porque la Corte no exige que el hecho generador esté siempre descrito de manera completa. La jurisprudencia acepta que los elementos esenciales pueden identificarse a partir de la ley mediante los métodos normales de interpretación jurídica. Esta idea reconoce que las normas no pueden ser totalmente precisas y que siempre hay cierto grado de apertura, vaguedad o ambigüedad.

Romero Molina y Gómez Monterroza (2024) explican que la doctrina de lo determinable permite examinar la validez de un tributo territorial cuando el hecho generador no está descrito taxativamente, pero puede identificarse a partir del contenido normativo. Desde esta perspectiva, la constitucionalidad no depende únicamente de la literalidad de una expresión, sino de la posibilidad de reconstruir razonablemente el supuesto gravado mediante una interpretación sistemática.

La Sentencia C-315 de 2022 constituye una manifestación de este enfoque. Al estudiar la denominada Tasa Pro Deporte y Recreación, la Corte reconoció que las normas tributarias pueden presentar indeterminaciones, siempre que estas sean superables mediante pautas generales de interpretación. Por ello, sostuvo que la vulneración de la certeza tributaria se presenta cuando “la falta de claridad sea insuperable” (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-315/22, 2022, párr. 46).

Esta regla hace que el modelo sea más flexible, pero también plantea un problema metodológico. No hay una fórmula clara para distinguir de antemano entre una ambigüedad resoluble y otra no resoluble. Expresiones parecidas pueden ser valoradas de manera distinta según el contexto legal, el tipo de tributo y el método de interpretación que adopte el juez.

La Sentencia C-502 de 2023 evidencia este problema, la Corte examinó una ley que autorizaba gravámenes sobre contratos, obras públicas, interventorías, concesiones “o demás” negocios de competencia departamental. La mayoría consideró que la expresión “o demás” no cumplía el “mínimo de intensidad normativa”, porque su amplitud permitía incorporar prácticamente cualquier supuesto relacionado con las competencias departamentales. En consecuencia, declaró inexecutable esa expresión, así como las autorizaciones genéricas para crear tasas y sobretasas cuyo hecho generador no había sido definido (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-502/23, 2023).

Sin embargo, el salvamento de voto sostuvo que la expresión cuestionada era determinable mediante una lectura sistemática. Desde esa posición, “o demás” debía entenderse como una referencia a otros contratos de competencia departamental, de modo que el tipo de negocio jurídico y el nivel territorial proporcionaban criterios suficientes para resolver la ambigüedad. La divergencia dentro de la propia Corte demuestra que el límite entre apertura admisible e indeterminación inconstitucional no se desprende automáticamente del texto normativo.

Esta situación es una de las principales limitaciones del modelo ecléctico. La doctrina de lo determinable intenta equilibrar la autonomía y la certeza, pero deja una parte importante de la definición del tributo en manos de los jueces. El contenido mínimo de la ley se define posteriormente, cuando la Corte Constitucional o el Consejo de Estado decide si una expresión abierta puede interpretarse de manera razonable.

Impacto en la seguridad jurídica de las entidades territoriales

La primera consecuencia de esta falta de claridad afecta a las asambleas departamentales y a los concejos municipales. Estas entidades deben decidir si una ley les

otorga suficientes facultades para crear el tributo y definir sus elementos. Pero cuando la autorización utiliza categorías abiertas, no siempre pueden saber con certeza si están cumpliendo la ley o excediendo su competencia.

Si la interpretación es excesivamente amplia, la ordenanza o el acuerdo pueden ser anulados por vulnerar la reserva de ley. Si resulta excesivamente restrictiva, la entidad territorial puede dejar de ejercer las competencias fiscales que sí le corresponden. En ambos casos, se afecta la autonomía, en el primero, porque la acción local supera el marco constitucional; en el segundo, porque la incertidumbre impide ejercer la potestad tributaria de forma legítima.

La falta de seguridad también afecta la planeación financiera de los territorios. Los tributos son una fuente de recursos para prestar servicios y cumplir funciones públicas. Si la validez de una ordenanza o de un acuerdo depende de una decisión judicial posterior, los ingresos previstos pueden estar en discusión durante mucho tiempo. Esto no significa que la estabilidad presupuestal justifique tributos inconstitucionales, más bien que el legislador debe otorgar autorizaciones claras para evitar que la financiación territorial dependa de interpretaciones inciertas.

Rincón Vargas (2022) advierte que la falta de precisión normativa respecto del poder tributario territorial puede generar gravámenes y deberes excesivos, así como cobros sin suficiente sustento legal (pp. 57-59). La observación resulta relevante porque la indeterminación no siempre favorece la autonomía, también puede estimular regulaciones territoriales expansivas que, bajo la invocación de una ley de autorización, incorporen hechos generadores, sujetos o bases gravables no previstos por el legislador.

Impacto en los contribuyentes y en la administración tributaria

Para el contribuyente, la seguridad jurídica significa conocer de antemano las consecuencias fiscales de sus acciones. Debe poder identificar qué conducta genera el impuesto, ante qué entidad surge la obligación, cómo se calcula la base gravable y cuál es la tarifa. La certeza tributaria protege la previsibilidad de las relaciones económicas y limita la discrecionalidad de la administración.

Cuando el marco legal es demasiado abierto, el contribuyente puede verse obligado a reconstruir la obligación revisando la ley nacional, la ordenanza o el acuerdo territorial, así como los reglamentos y las interpretaciones administrativas. Así, la obligación de conocer el tributo ya no depende de una norma clara, sino de decisiones interpretativas posteriores.

Esta situación puede generar diferencias entre territorios que trascienden la autonomía reconocida por la Constitución, para llegar a interpretaciones distintas de la misma ley de autorización. La autonomía territorial permite que las tarifas u otros elementos varíen dentro de los límites legales, pero el problema surge cuando el hecho gravado cambia significativamente, ya que cada entidad interpreta de manera distinta una autorización poco clara.

La administración tributaria territorial también enfrenta problemas. Si el marco legal no define con claridad el hecho generador, las autoridades fiscales pueden determinar el alcance de la obligación mediante conceptos, resoluciones o actos específicos. Esto traslada la decisión de los órganos de representación popular a la administración y debilita el principio democrático que sustenta la legalidad tributaria.

La Sentencia C-315 de 2022 reconoce que la falta de certeza puede permitir que la administración defina los elementos esenciales al momento de exigir el cumplimiento. Precisamente por ello, la determinabilidad debe operar como una reconstrucción objetiva del contenido legal y no como una autorización para que la autoridad fiscal seleccione discrecionalmente entre varias interpretaciones posibles.

La seguridad jurídica no exige una precisión absoluta

Criticar la falta de claridad del marco legal mínimo no implica pedir un regreso a un enfoque rígido. Exigir que el Congreso detalle todos los elementos de cada tributo territorial limitaría la autonomía de las asambleas y concejos. Además, ninguna norma puede prever todas las situaciones concretas que pueden surgir.

La seguridad jurídica no implica que no haya interpretación. Como señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-315 de 2022, todas las normas presentan cierto grado de vaguedad o ambigüedad. El estándar constitucional no es la claridad total, sino la posibilidad de lograr una interpretación razonable, previsible y controlable a partir del texto legal.

Por eso, el problema principal no es la falta de precisión en sí, más bien la falta de estructura. Una norma abierta es compatible con la Constitución si la ley proporciona elementos suficientes para orientar la decisión territorial. Pero es inconstitucional si permite que la asamblea o el concejo elija libremente qué actividad, conducta o hecho económico será gravado.

El modelo ecléctico debe dejar margen de decisión a las entidades territoriales, pero dicho margen debe quedar claramente identificado en la ley. La entidad territorial puede completar el tributo, pero no crear su núcleo; puede concretar opciones legales, pero no reemplazar al Congreso en la elección del hecho que evidencia la capacidad contributiva.

Criterios para precisar el marco legal mínimo

Como no existe un estándar totalmente uniforme, resulta útil proponer criterios para evaluar si una ley de autorización es suficiente. Estos criterios no pretenden reemplazar el análisis jurisprudencial, sino ayudar a que el modelo de competencia compartida se aplique de manera más previsible.

- a. La ley debe contener una autorización expresa e identificable. No basta con deducir la posibilidad de crear un tributo de normas generales sobre la financiación territorial. Debe ser posible establecer qué entidades pueden adoptarlo, cuál es su nivel territorial y cuál es su naturaleza.

- b. Debe existir una delimitación material del hecho generador. La ley debe identificar la conducta, operación, negocio, servicio, beneficio o manifestación de capacidad contributiva que da origen a la obligación. No es indispensable una descripción exhaustiva, pero sí debe quedar determinado el género de situaciones gravadas.
- c. La norma debe establecer una conexión territorial objetiva. Debe ser posible saber por qué el hecho corresponde al departamento, distrito o municipio que pretende gravarlo. Este criterio evita conflictos de territorialidad y la imposición múltiple de la misma actividad por parte de varias entidades.
- d. Las expresiones abiertas deben ser interpretablemente controlables. Una categoría es determinable cuando su significado puede reconstruirse a partir del contexto de la ley, la naturaleza del tributo y los métodos ordinarios de interpretación. No lo es cuando admite múltiples contenidos igualmente posibles y obliga a la autoridad territorial a escoger el objeto de la imposición.
- e. Debe aplicarse la regla de no sustitución, donde la entidad territorial no puede introducir un hecho generador cualitativamente distinto del autorizado por la ley. La ordenanza o el acuerdo debe mostrar una relación directa y verificable entre la autorización nacional y el supuesto gravado localmente.
- f. La intensidad de la regulación debe considerar la naturaleza del tributo. En materia de impuestos territoriales, el hecho generador debe reflejar una manifestación de capacidad contributiva. En materia de tasas y contribuciones, la ley debe respetar, además, las reglas constitucionales relativas a la contraprestación, el beneficio, el sistema y el método de determinación tarifaria.

Aplicar estos criterios podría convertir el concepto poco claro de marco legal mínimo en un estándar argumentativo más estable. También facilitaría el control de constitucionalidad de la ley y el control de legalidad de las ordenanzas y los acuerdos, al exigir que las decisiones indiquen claramente qué elemento legal permite considerar determinado o determinable el tributo.

Valoración crítica

La competencia compartida es un avance respecto de la visión rígida que negaba capacidad normativa real a las entidades territoriales. Reconoce que las asambleas y los concejos son órganos democráticos y que la autonomía fiscal implica más que la administración de tributos diseñados por el Congreso.

Sin embargo, el paso al modelo ecléctico no ha eliminado la inseguridad jurídica; en parte, la ha trasladado a la definición del contenido mínimo de la ley habilitante. Expresiones como “regulación básica”, “elementos mínimos”, “hecho generador determinable”, “ambigüedad superable” y “mínimo de intensidad normativa” van en la misma dirección, pero todavía no constituyen un criterio completamente uniforme.

La tensión se hace especialmente visible al comparar las sentencias C-101 de 2022, C-315 de 2022 y C-502 de 2023. Mientras la primera invalida una autorización que no permite identificar el hecho generador, la segunda admite cierto nivel de indefinición, que puede superarse mediante interpretación. La tercera aplica un control más estricto frente a

una expresión abierta, aunque el salvamento de voto demuestra que esa misma expresión podía considerarse determinable mediante otra metodología interpretativa.

Por eso, el principal problema del modelo actual es la falta de criterios claros para determinar hasta dónde llegan dichas competencias. La seguridad jurídica exige que el Congreso, las entidades territoriales, las administraciones tributarias y los contribuyentes puedan anticipar de manera razonable cómo se distribuyen las competencias antes de que intervenga un juez.

El marco legal mínimo debe verse como una regulación legislativa que autoriza el tributo, define material y territorialmente el hecho generador y establece parámetros objetivos para su desarrollo local. Su función es doble, i) evitar que el Congreso elimine la autonomía territorial y ii) que las entidades territoriales creen por sí solas el núcleo de la obligación tributaria. Mientras estos límites no se definan con un estándar jurisprudencial más estable, la competencia compartida seguirá siendo tanto una garantía de autonomía como una fuente de incertidumbre jurídica.

Expansión desigual de las competencias tributarias y afectación a la equidad

La descentralización fiscal en Colombia ha puesto de manifiesto las dificultades que surgen cuando el legislador no delimita con claridad las competencias tributarias de las entidades territoriales; la Ley 1819 de 2016 introdujo cambios relevantes en el sistema tributario, pero no resolvió los vacíos relacionados con la distribución de dichas competencias, esta omisión ha favorecido interpretaciones diferentes entre las administraciones territoriales, con efectos sobre la aplicación uniforme de los tributos, la equidad entre los contribuyentes y la seguridad jurídica.

La falta de parámetros legales uniformes ha dado lugar a interpretaciones diferentes por parte de las entidades territoriales sobre el alcance de sus competencias tributarias. Como resultado, situaciones económicas equivalentes pueden recibir tratamientos fiscales distintos según la autoridad territorial que aplique la norma, lo que afecta la equidad tributaria y aumenta la incertidumbre jurídica tanto para la administración como para los contribuyentes.

Esta situación también se refleja en la orientación que reciben los ciudadanos cuando formulan consultas ante las autoridades tributarias locales; en algunos casos, las respuestas se limitan a reproducir el texto de la norma sin ofrecer un análisis que permita resolver la inquietud planteada, de manera que el contribuyente continúa enfrentando los mismos vacíos interpretativos.

La ampliación de las competencias tributarias de las entidades territoriales también ha dado lugar a conflictos entre administraciones y a situaciones de doble imposición. En la práctica, estas controversias han debido ser resueltas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y por la Corte Constitucional, que han precisado los límites del ejercicio de la potestad tributaria territorial.

Las sentencias C-030 de 2019 y C-269 de 2019 muestran que, cuando la ley no define con suficiente claridad los elementos del tributo y el alcance de las competencias

territoriales, corresponde a los jueces constitucionales y contenciosos fijar criterios para evitar interpretaciones que excedan el marco previsto por el legislador (Corte Constitucional, 2019a, 2019b).

Impuestos distritales: Problemática del ICA en pasajes aéreos

El artículo 343 de la Ley 1819 de 2016 expone esta omisión al no unificar los linderos de territorialidad del Impuesto de Industria y Comercio (ICA) para los ingresos por ventas en vuelos nacionales; dicha anomalía afecta la aplicación del tributo en ciudades de alto flujo aeroportuario como Bogotá D.C., Rionegro, Palmira y Soledad sobre la misma operación económica. La imprecisión legal expone a las aerolíneas a la doble tributación y las obliga a litigar mediante acciones de nulidad y restablecimiento del derecho; este carencia exige que el Consejo de Estado unifique criterios de forma recurrente para definir si el hecho gravado se causa en el sitio de venta del tiquete, el lugar de abordaje o el punto de prestación de los servicios comerciales, de modo que la falta de precisión normativa convierte la competencia compartida en una fuente de inseguridad jurídica cuya resolución final se desplaza de la ley a los tribunales (Pérez, 2025; Romero y Gómez, 2024).

Bajo esta premisa, la Sección Cuarta del Consejo de Estado determinó que los municipios aeroportuarios carecen de competencia para gravar los ingresos provenientes de la venta de productos y mercancías a bordo de aeronaves. Esta decisión se fundamenta en que el espacio aéreo no constituye un establecimiento de comercio, por lo que dichas operaciones comerciales móviles deben tributar en el municipio donde se ubique el domicilio principal de la aerolínea o donde se centralice la logística de sus inventarios (Pérez, 2025).

Gestión de gravámenes vehiculares

La problemática adquiere particularidades al analizar el impuesto sobre vehículos automotores, cuya naturaleza de tributo nacional cedido restringe la autonomía departamental al alterar los elementos esenciales de la obligación impositiva. La gestión de este gravamen genera controversias como disparidades operativas en la fijación de bases gravables, avalúos oficiales, actualizaciones técnicas y procedimientos de liquidación; Como advierte Domínguez (2025), estas dificultades afectan el principio de certeza tributaria al generar incertidumbre sobre la correcta determinación del impuesto y propiciar diferencias en su aplicación por parte de las administraciones departamentales como incertidumbre para el responsable del tributo (sentencia C-278 de 2019).

Desde una mirada crítica, estas discrepancias normativas surgidas entre las directrices de recaudo de las Secretarías de Hacienda departamentales y las tablas de avalúos oficiales expedidas anualmente por el Ministerio de Transporte. Al amparo de una delegación legal ambigua, diversas administraciones seccionales han modificado administrativamente los plazos de causación o implementados sistemas autónomos de fiscalización para corregir los desajustes comerciales de la base gravable nacional. Esta práctica desborda la simple ejecución de un tributo cedido para transformarse en una alteración fáctica de sus elementos sustanciales, lo que expone a los propietarios de vehículos a liquidaciones asimétricas según el territorio de matrícula y traslada nuevamente

a la Sección Cuarta del Consejo de Estado la obligación de unificar los límites de la gestión fiscal local (Romero Molina & Gómez Monterroza, 2024).

Delimitación de tasas y sobretasas: El caso bomberil

La acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por el ciudadano Luis Adrián Gómez Monterroza contra las disposiciones de financiamiento bomberil de la Ley 1575 de 2012 dio lugar al examen de la autorización impositiva que facultaba a los departamentos para crear estampillas, tasas y sobretasas. En la Sentencia C-502 de 2023, la Corte Constitucional reconoció que el legislador puede delegar la definición de la tarifa o de la base gravable en las asambleas, pero expulsó del ordenamiento las expresiones "tasas", "sobretasas" y el gravamen a "los demás contratos". La declaración de inexecutable obedeció a la omisión del Congreso al predeterminar el hecho generador y el tributo sobre el cual recaería la sobretasa; una deficiencia legislativa que no satisface el grado de certeza exigido por el artículo 338 de la Constitución e infringe los principios de legalidad y certeza fiscal (Corte Constitucional, 2023).

Una década después de consolidada la línea ecléctica, este precedente demuestra que la principal dificultad radica en la insuficiente delimitación legislativa de su alcance. Bajo este análisis, la Sentencia C-502 de 2023 prueba que la flexibilidad reconocida por la jurisprudencia encuentra un límite infranqueable en el principio de legalidad tributaria, cuando el Congreso omite definir los elementos esenciales del tributo, la autonomía territorial deja de constituir un mecanismo de descentralización para convertirse en una fuente de incertidumbre normativa; dando paso al debate actual en torno a la necesidad de que el legislador establezca parámetros claros que impidan trasladar a las entidades territoriales la configuración de aspectos reservados a la ley (Corte Constitucional, 2023).

Reflexión crítica sobre la asimetría competencial y el déficit normativo

Las controversias relacionadas con el impuesto de industria y comercio (ICA) aplicable al transporte aéreo, las diferencias en la gestión del impuesto sobre vehículos automotores y el control de constitucionalidad de la sobretasa bomberil tienen un origen común en el sistema tributario Colombiano, la insuficiente definición legal de los elementos esenciales de la obligación tributaria, la falta de una regulación más precisa ha permitido que las entidades territoriales adopten criterios distintos en el ejercicio de sus facultades tributarias.

Los casos analizados evidencian que la autonomía fiscal de las entidades territoriales no puede sustentarse en la ausencia de una regulación legal clara. Cuando el Congreso omite definir con precisión los elementos esenciales del tributo, las entidades territoriales se ven obligadas a interpretar el alcance de sus competencias y, posteriormente, corresponde a los jueces resolver las controversias derivadas de esas interpretaciones; esta situación debilita el principio de legalidad como garantía del sistema tributario, incrementa la litigiosidad y propicia que contribuyentes que desarrollan actividades en condiciones similares asuman cargas tributarias distintas, según el criterio aplicado por cada entidad territorial, con la consecuente afectación de la igualdad tributaria y la seguridad jurídica.

Conclusiones

La evolución de la jurisprudencia constitucional desde la línea rígida hacia la línea ecléctica representó un avance importante en la construcción de la autonomía fiscal territorial en Colombia, mediante la definición del alcance del principio de legalidad tributaria y de la autonomía territorial, al reconocer que los departamentos y municipios debían tener una participación concreta en la configuración de sus tributos; lo cual permitió superar el esquema centralista que subordinaba de manera excesiva la capacidad normativa de las entidades territoriales a la voluntad del legislador nacional, dando así un contenido real a la descentralización prevista en la Constitución de 1991.

Si bien el modelo ecléctico superó la parálisis constitucional al proponer un esquema de competencia compartida entre la reserva de ley y la autonomía, la doctrina de lo determinable dejó abiertos conceptos esenciales como “marco legal mínimo”, “parámetros generales” y “hecho generador determinable”, los cuales continúan dependiendo de interpretaciones judiciales posteriores; esta imprecisión sostiene bajo constante incertidumbre a la seguridad jurídica ante la ausencia de una norma con criterios uniformes para distribuir las facultades impositivas entre la Nación y las regiones, lo cual termina por desplazar el debate de fondo del escenario constitucional directo hacia el desgaste del terreno administrativo y contencioso debido a la falta de reglas claras.

Los vacíos normativos en el impuesto de industria y comercio en vuelos nacionales, en el impuesto sobre vehículos automotores y en la sobretasa bomberil evidencian una falta de definición normativa que afecta directamente la certeza tributaria. Estas deficiencias generan una expansión desigual de las competencias de recaudo entre contribuyentes que desarrollan actividades económicas similares. Como resultado, estos contribuyentes pueden enfrentar tratamientos fiscales distintos en cada territorio debido a la interpretación adoptada por cada administración local, lo que dificulta prever con claridad sus obligaciones fiscales.

La carencia de una codificación unificada y la persistencia de vacíos en los impuestos locales perpetúan una estructura fiscal dispersa que subordina la estabilidad jurídica al arbitrio interpretativo de cada administración territorial. La falta de definición de las competencias regionales reduce la autonomía fiscal a una expectativa constitucional inconclusa y mantiene el proceso de descentralización en un escenario de tensiones normativas permanentes. El debate ya no recae en la validación abstracta de las facultades impositivas de las entidades territoriales, más bien en la delimitación efectiva de sus competencias y en la protección del contribuyente frente a la incertidumbre jurídica derivada de interpretaciones divergentes. Los resultados de esta investigación evidencian la necesidad de que el Congreso de la República examine la conveniencia de una reforma legal orientada a unificar y precisar el régimen tributario territorial, fortalecer la certeza tributaria y consolidar un sistema fiscal más coherente, equitativo y seguro.

Referencias

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia (arts. 1, 287, 300, 313 y 338).

- Cabrera, R. S., Escobar Estrada, J. G., Campo Balvin, W. A., y Ortiz Sánchez, L. M. (2024). Equilibrio entre legislación tributaria y derechos fundamentales: Rol del Estado colombiano en la prevención de daños antijurídicos. *Criterio Libre*, 22(41), 81–105.
- Congreso de la República de Colombia. (1983). Ley 14 de 1983, por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1575 de 2012, por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.
- Congreso de la República de Colombia. (2016). Ley 1819 de 2016, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.
- Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia C-004 de 1993. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-004-93.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (1995). Sentencia C-084 de 1995. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-084-95.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002a). Sentencia C-504 de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-504-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2002b). Sentencia C-538 de 2002. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-538-02.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2009). Sentencia C-035 de 2009. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-035-09.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019a). Sentencia C-030 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-030-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019b). Sentencia C-269 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-269-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2019c). Sentencia C-278 de 2019. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-278-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2022a). Sentencia C-101 de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-101-22.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2022b). Sentencia C-315 de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/C-315-22.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. (2023). Sentencia C-502 de 2023. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2023/C-502-23.htm>
- Domínguez López, M. C. (2025). Violación al principio de certeza tributaria en la base gravable del impuesto vehicular en Colombia. *Revista de Derecho Fiscal*, 26, 325–349.
- Gómez Monterroza, L. A., Machuca Sánchez, P. A., & Rangel Mercado, M. F. (2018). El poder tributario de las entidades territoriales en Colombia: Un análisis jurisprudencial. *Estudios de Derecho Tributario, Derecho Aduanero y Comercio Exterior*, 42, 691–717.

- Loaiza Álzate, Y. A., & Garzón Correa, C. A. (2021). Una tensión constitucional entre la autonomía y la potestad normativa en materia tributaria de los entes territoriales en Colombia. *Revista Perspectiva Empresarial*, 8(2-2), 66–82.
- López Mejía, M. (2023). Herramientas jurídicas y administrativas disponibles para evitar la caducidad de la acción de cobro y la prescripción de las obligaciones del IPU: El caso del municipio de Pereira, Colombia. *Revista de Derecho Fiscal*, 23, 131–170.
- Pérez Madrid, O. C. (2025). El impuesto de industria y comercio en la comercialización de alimentos y bebidas a bordo de los vuelos nacionales: Consideraciones para su aplicación. *Revista de Derecho Fiscal*, 27, 71–88.
- Piza Rodríguez, J. (2025). La interpretación de las normas tributarias en Colombia. *Apuntes Contables*, 36, 11–25.
- Plazas Vega, M. A. (2008). Relación entre el derecho de la hacienda pública y el derecho tributario. Diversas clasificaciones del derecho tributario. *Revista de Derecho Fiscal*, (4), 79–115.
- Restrepo Salazar, J. C. (2024). *Hacienda pública* (12.^a ed.). Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Ricciulli-Marín, D., Bonet-Morón, J., & Pérez-Valbuena, G. J. (2023). Cien años de finanzas públicas territoriales en Colombia. *Lecturas de Economía*, 100, 85–133.
- Rincón Vargas, L. H. (2022). Autonomía tributaria territorial, un acercamiento a los principios de justicia y equidad. *Crece Empresarial: Journal of Management and Development*, 4(1), 56-70.
- Romero Molina, C. A., & Gómez Monterroza, L. A. (2024). La configuración impositiva territorial colombiana desde la determinabilidad del hecho generador. *Revista de Derecho Fiscal*, 25, 135–151.
- Sánchez Torres, C. A. (2003). El concepto constitucional de autonomía fiscal y sus alcances legales y jurisprudenciales en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. *Estudios Socio-Jurídicos*, 5(1), 172–210.