

OBJECIONES GUBERNAMENTALES A PROYECTO DE LEY EN EL CUAL LA NACION SE VINCULA A LA CELEBRACION DE LOS 50 AÑOS DE LA UNIVERSIDAD DE CORDOBA-Parámetros de control constitucional

OBLIGATORIEDAD DEL USO DE ESTAMPILLA PARA LOS CONCEJOS MUNICIPALES-Juicio de proporcionalidad/FIJACION DE TARIFA DE ESTAMPILLA DE UNIVERSIDAD DE CORDOBA EN PROYECTO DE LEY-No es adecuada, necesaria ni proporcional en sentido estricto

La Corte concluye que: (i) las medidas objetadas por el Gobierno Nacional en el proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes se enmarcan en una de las tres hipótesis que habilitan al Legislador para intervenir en rentas endógenas de las entidades territoriales, esto es, que la crisis de la Universidad de Córdoba trasciende el ámbito meramente local; (ii) la obligatoriedad del uso de la estampilla para los Concejos Municipales, establecida en el proyecto de Ley sub examine, supera el juicio de proporcionalidad dado que resulta idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto para alcanzar la finalidad propuesta; (iii) la fijación de la tarifa de la estampilla en el 2% no es adecuada, necesaria ni proporcional en sentido estricto, dado que, de un lado, dicha tarifa ya fue fijada en el mismo porcentaje por la Ordenanza 07 de 2012 y, del otro, dicha medida es una injerencia desproporcional del Legislador en la autonomía de las entidades territoriales para la fijación de los elementos de sus tributos; y, finalmente, (iv) para favorecer la finalidad legítima de incrementar los recursos para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba, basta con la obligatoriedad del uso de la estampilla prevista en el artículo 6 del proyecto de Ley objetado, sin que sea admisible transgredir la autonomía de las entidades territoriales en los términos del párrafo del artículo 7 ibídem. En tales términos, la Corte encuentra infundada la objeción gubernamental formulada en contra del artículo 6 del proyecto de Ley sub examine y fundada aquella relacionada con el párrafo del artículo 7 del mismo.

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Trámite

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Límites/LIMITES DEL LEGISLADOR PARA DEFINIR ELEMENTOS DE INGRESOS DE LOS ENTES TERRITORIALES-Jurisprudencia constitucional

ENTIDADES TERRITORIALES-Criterios para clasificar fuentes exógenas y endógenas de

financiación

A partir de la sentencia C-720 de 1999, la Corte Constitucional ha empleado tres criterios para determinar si un ingreso o renta es exógeno o endógeno. Los tres criterios son formal, orgánico y material. El criterio formal atañe a la definición del Legislador (Arts. 150.12, 287, 300.4 y 313.4 de la CP), es decir, implica verificar si la propia Ley define el ingreso como exógeno o endógeno. El criterio orgánico “reside en identificar los órganos políticos que participan en su creación. Si para perfeccionar un determinado tributo es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional, es procedente afirmar que se trata de un tributo de las entidades territoriales y no de una fuente nacional de financiación”. Y, finalmente, el criterio material, a la luz del cual una renta o ingreso es endógeno si “se recaudan integralmente en su jurisdicción y se destina a sufragar gastos propios de la entidad territorial”

FUENTES ENDOGENAS Y EXOGENAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Distinción

La distinción entre ingresos o rentas exógenas y endógenas de las entidades territoriales comporta gran importancia para efectos de definir (i) el alcance de la libertad de configuración del Legislador y (ii) la intensidad del control de constitucionalidad. En relación con las medidas adoptadas sobre los ingresos o rentas exógenas, la libertad de configuración del Legislador es amplia y el control constitucional es, por regla general, flexible. Por el contrario, en relación con las medidas sobre los ingresos o rentas endógenas, la libertad de configuración del Legislador es limitada y la intensidad del control constitucional es estricta.

INTERVENCION LEGISLATIVA EN RECURSOS ENDOGENOS-Supuestos

La Corte Constitucional ha establecido que el Legislador puede adoptar medidas relacionadas con rentas o ingresos endógenos sólo en los siguientes tres casos: (i) “Cuando la Constitución así lo ordena o autoriza expresamente, como ocurre en su artículo 317”, el cual establece que la ley debe destinar un porcentaje determinado de los gravámenes sobre la propiedad inmueble “a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”. (ii) Cuando resulte necesario para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa”. Por ejemplo, la Corte Constitucional ha señalado que el Legislador puede interferir en la

destinación de un ingreso territorial, como por ejemplo en la sobretasa a la gasolina, “con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes”. Y, finalmente, (iii) Cuando “las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional”. Por ejemplo, en la sentencia C-089 de 2001 la Corte declaró exequible una norma que le fijaba un destino especial a un recurso endógeno, en la medida en que constituía “un mecanismo para contribuir al fortalecimiento de una institución [como la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en serios problemas financieros] que por su naturaleza e impacto social, trasciende más allá del ámbito simplemente local”. Asimismo, en la sentencia C-925 de 2006, la Corte Constitucional admitió que mediante ley se restringiera el recaudo de un recurso endógeno de entidades territoriales, toda vez que “los efectos no se restringen a la jurisdicción de cada región, sino que tienen implicaciones en el ámbito nacional”.

INTERVENCION LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA FRENTE A FUENTES ENDOGENAS DE FINANCIACION DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

En las sentencias C-538 de 2002, C-593 de 2010, C-625 de 2010 y C-260 de 2015, entre otras, la Corte Constitucional ha establecido límites a las competencias del Legislador en materia de tributos de las entidades territoriales. Así, en la sentencia C-538 de 2002, la Corte señaló que “(s)i bien es cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debe fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas; también lo es que frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales. De este modo, la fijación de los parámetros básicos implica reconocer que ese elemento mínimo es la autorización que el legislador da a las entidades territoriales para la creación del tributo.”. En este mismo sentido, en la sentencia C-260 de 2015, la Corte concluyó que “mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos’ (...) las leyes que tan solo autorizan a establecer tributos a las entidades territoriales, solo debían ocuparse de los elementos básicos de los tributos. (v) la Corte consideró que si bien era cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debía fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas, también lo era que ‘frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría

invadiendo la autonomía de las entidades territoriales'; empero, en este caso el legislador puede 'señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales', para el ejercicio de la facultad impositiva territorial." La competencia de las entidades territoriales para la definición de los elementos de los ingresos tributarios se justifica "en los principios constitucionales de descentralización y autonomía, [a la luz de los cuales] los departamentos están en la obligación constitucional de gestionar sus propios recursos, para lo cual deben atender, de manera racional y eficiente, las necesidades propias de acuerdo con sus capacidades fiscales." Además, la definición de los elementos de los tributos por parte de las entidades territoriales se funda en que la tributación debe tomar "en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal, la que ha de asignar con criterios de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional." Además de lo anterior, según la jurisprudencia de la Corte, la constitucionalidad de una medida legislativa que intervenga en una fuente de recursos endógena de las entidades territoriales necesariamente deber ser analizada a la luz de la proporcionalidad y sus tres subprincipios, esto es, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Estampilla como fuente endógena/ESTAMPILLA-
Contenido y alcance

EMISION DE ESTAMPILLA DE UNIVERSIDAD-Finalidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la medida

Referencia: Expediente OG-150

Objeciones Gubernamentales al Proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes "por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo (5) de 2017.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en los artículos 167 y 241 numeral 8º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de objeciones gubernamentales al Proyecto de Ley No. 067 de 2014 (Senado de la República) y 125 de 2013 (Cámara de Representantes) “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”.

I. ANTECEDENTES

1. El texto del proyecto de ley objetado es el siguiente:

“Ley N° _____

“POR MEDIO DE LA CUAL LA NACIÓN SE VINCULA A LA CELEBRACIÓN DE LOS 50 AÑOS DE LA UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA, SE AUTORIZAN APROPIACIONES PRESUPUESTALES, SE MODIFICA LA LEY 382 DE 1997 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Decreta

ARTÍCULO 1º. La Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, ubicada en el departamento de Córdoba, y se une al regocijo de toda su comunidad universitaria.

ARTÍCULO 2º. El Gobierno Nacional, en cumplimiento y de conformidad con los artículos 334, 341, 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios, podrá, teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestales, incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar y entregar al servicio de la comunidad universitaria de la Universidad de Córdoba, departamento de Córdoba, las siguientes obras de infraestructura y fortalecimiento del recurso humano:

a. Construcción y dotación de una nueva biblioteca central.

a. Construcción y dotación del edificio del Centro de Idiomas de la Universidad de Córdoba.

a. Construcción y dotación del Centro de Investigación, Innovación y Desarrollo Tecnológico de la Universidad de Córdoba.

a. Construcción y dotación del Conservatorio de artes y música de la Universidad de Córdoba.

a. Construcción y dotación del Coliseo cubierto de la Universidad de Córdoba.

a. Remodelación y Adecuación de la Infraestructura Física y Tecnológica actual de la Universidad de Córdoba.

ARTÍCULO 3º. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los presupuestos generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto, de acuerdo con las disposiciones que se produzcan en cada vigencia fiscal.

ARTÍCULO 4º. Para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias en cumplimiento de la presente ley, se deberá realizar la inscripción previa de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión Pública del departamento nacional de Planeación.

ARTÍCULO 5º. Modifíquese la destinación de los recursos de la estampilla “Prodesarrollo académico y descentralización de servicios educativos de la Universidad de Córdoba” establecida en el artículo 1º de la Ley 382 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 1º. Autorízase a la Asamblea Departamental de Córdoba para que ordene la emisión de la estampilla “Prodesarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba”, cuyo producido se destinará: Construcción y adecuación de infraestructura física, estudios previos e interventorías de los mismos; adquisición de equipos de laboratorios para docencia, investigación, innovación y desarrollo tecnológico; dotación de bibliotecas, adquisición de nuevas tecnologías y adecuación de la infraestructura tecnológica; pago del pasivo pensional de la Universidad; funcionamiento de los programas académicos en los municipios del departamento de Córdoba y reducción de la deserción estudiantil mediante beca y apoyo económico a los estudiantes destacados académicamente, que garanticen su permanencia en el sistema educativo.”

ARTÍCULO 6º. Modifíquese el artículo 4º de la Ley 382 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 4º. Los Concejos de los municipios pertenecientes al departamento de Córdoba deberán hacer obligatorio el uso de la estampilla de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley”.

ARTÍCULO 7º. Modifíquese el artículo 5º de la Ley 382 de 1997, el cual quedará así:

“Artículo 5º. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1º de la presente ley y corresponderá al Consejo Superior de la Universidad de Córdoba establecer en el presupuesto anual de la Universidad, las cantidades y porcentajes que se destinarán a cada ítem de acuerdo con la ley.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley será del 2% del valor del hecho sujeto al gravamen. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

ARTÍCULO 8º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

[...]. (Negrita y subrayas en las expresiones objetadas)

A. DE LAS OBJECIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

2. El Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público objetaron parcialmente el Proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones” por razones de inconstitucionalidad¹. El Gobierno Nacional formuló dos objeciones:

2.1. En primer lugar, el Gobierno Nacional señaló que la expresión “obligatorio”, contenida en el artículo 6° del proyecto de ley, vulnera la autonomía de las entidades territoriales prevista en el artículo 287 de la Constitución y desconoce el artículo 338 ibídem. En este sentido, el Gobierno sostuvo que:

“(…) la obligatoriedad de la estampilla vulnera la autonomía de las entidades territoriales, quebranta el mandato contenido en el artículo 287 de la Constitución y desconoce el límite que le impone al Legislador el artículo 338 Superior. Así, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, si bien la creación de tributos territoriales debe estar autorizado por el Legislador, una vez creados por la ley las Asambleas y los Concejos conservan plena autonomía para establecerlos en sus jurisdicciones, administrarlos, manejarlos y utilizarlos.”

2.2. Al respecto, el Gobierno señaló que “[m]ientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución”. Así mismo, el Gobierno Nacional resaltó que si bien “la autonomía de las entidades territoriales se ejerce “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario, [también lo es que] el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregonaba para el manejo de los asuntos de interés local”. El Gobierno precisó sobre el particular:

“Al respecto ha señalado la Corte en sentencia C-1097 de 2001 lo siguiente:

“Mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos, a

menos que se quiera soslayar el principio de autonomía territorial que informa la Constitución”.

Es relevante reiterar que en el marco de la autonomía de las entidades territoriales, la gestión de sus intereses no puede desligarse de la facultad de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Sobre este tema se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional, así:

“Por su parte, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con la potestad de autogobierno y manejo de los asuntos propios. Para ello, el artículo 287 de la Carta señaló los componentes básicos de la autonomía como garantía institucional de las entidades territoriales, a saber: (i) capacidad de gobernarse por autoridades propias; (ii) potestad de ejercer las competencias que les correspondan; (iii) facultad de administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y (iv) derecho a participar en las rentas nacionales. El artículo 287 Superior también advierte que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce “dentro de los límites de la Constitución y la ley”, con lo cual apunta a preservar el interés nacional y el principio de Estado Unitario. Sin embargo, como lo ha explicado la jurisprudencia constitucional, el Legislador no puede hacer uso indiscriminado de sus atribuciones para despojar por completo la autonomía que la propia Carta pregonaba para el manejo de los asuntos de interés local.” (Sentencia C-937 de 2010) (Subrayado por fuera del texto).”

2.3. En segundo lugar, el Gobierno Nacional reiteró que el principio de autonomía de las entidades territoriales también se vulnera con el párrafo del artículo 7 del proyecto de Ley, el cual establece una tarifa fija para el cobro de la estampilla. En su concepto, con dicha medida se desplaza “la autonomía que guardan los entes territoriales para fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas, acorde con sus circunstancias y necesidades específicas diferenciales”. Sobre el particular, el Gobierno Nacional manifestó lo siguiente:

“Del mismo modo, se estaría desconociendo el principio de autonomía de las entidades territoriales en lo que resulta del análisis de lo establecido en el párrafo del artículo 7 del proyecto de ley que no ocupa, toda vez que el mismo establece:

“Párrafo. La tarifa contemplada en esta ley será del 2% del valor del hecho sujeto al

gravamen.”

En la medida que tal disposición, a diferencia de lo establecido en el párrafo del artículo que se pretende modificar (Art. 5 de la Ley 382 de 1997) que a la letra dice:

“Párrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen.”

Implica que el legislador sea quien establezca el valor de una tarifa fija para el cobro de la estampilla, desplazando así la autonomía que guardan los entes territoriales para fijar los elementos de la contribución respectiva, o sea, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, así como las tarifas de las mismas, acorde con sus circunstancias y necesidades específicas diferenciales.” (Negrillas fuera de texto).

B. DE LA INSISTENCIA DEL CONGRESO EN EL PROYECTO DE LEY OBJETADO PARCIALMENTE

3. El Congreso de la República consideró infundadas las objeciones gubernamentales e insistió en la aprobación del proyecto de Ley de la referencia. Los informes presentados y aprobados en las plenarias de ambas Cámaras defienden la intervención del Legislador en la regulación de la estampilla con fundamento en la finalidad que persigue la medida, esto es, ampliar el recaudo de recursos para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba. Los informes advierten que la situación de la educación en el departamento de Córdoba es crítica en los siguientes términos:

a. De cada 22.000 estudiantes bachilleres que egresan por año, tan solo 8.000 acceden a las Instituciones de Educación Superior, lo cual implica que la oferta educativa a nivel superior sólo atiende el 36.4% de los estudiantes bachilleres. Los informes resaltan que dicho porcentaje es muy inferior a la media nacional de 82.9%.

b. La Universidad de Córdoba es la institución que mayor número de estudiantes acoge y de ellos el 94.3% pertenecen a los estrados 1 y 2, que a su vez incluyen jóvenes de comunidades indígenas y afrodescendientes.

c. Los recursos tanto propios como aquellos provenientes de la Ley 382 de 1997 han sido insuficientes para cubrir las necesidades de la Universidad.

d. La estampilla creada por la Ley 382 de 1997 ha recaudado menos del 50% del total esperado, por lo cual se propuso su modificación parcial para recaudar los recursos que sean suficientes.

3.1. Los informes de insistencia de ambas Cámaras indican que las objeciones formuladas por el Gobierno omiten el análisis de los artículos precedentes del proyecto de Ley, los cuales autorizan a la Asamblea Departamental de Córdoba para que ordene la emisión de la estampilla. En tales términos, le corresponde a esa Corporación de elección popular la facultad de acoger o no las modificaciones realizadas a la Ley 382 de 1997. Ambos informes también señalan que aún de la redacción del artículo 6° se puede observar que los Concejos Municipales deben hacer obligatorio el uso de la estampilla, siempre y cuando cuenten con la reglamentación que sobre el particular elabore autónomamente la Asamblea Departamental de Córdoba.

3.2. Los mismos informes señalan que la modificación propuesta también pretende establecer una tarifa fija y no variable como ocurre en la actualidad, lo cual busca garantizar que la Universidad de Córdoba reciba real y oportunamente el monto señalado por la Ley. Además, ambos informes indican que la medida adoptada por el legislativo resulta proporcional y adecuada para el fin perseguido y no representa una intromisión indebida en los asuntos de los entes territoriales, dado que la educación trasciende el ámbito local y coincide plenamente con uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo.

C. CONCEPTO DEL PROCURADOR

4. Mediante el concepto No. 6058, el Procurador General de la Nación participó en el proceso de la referencia y solicitó que se declaren fundadas las objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional. El Procurador señaló que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el legislador vulneró la autonomía de los entes territoriales al establecer que los Concejos de los municipios pertenecientes al departamento de Córdoba deberán hacer obligatorio el uso de la estampilla y, además, determinar una tarifa fija para su cobro.

4.1. La Vista Fiscal indicó que las entidades territoriales gozan de autonomía para establecer o imponer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, con arreglo a los lineamientos fijados por la Constitución y la ley para tales temas. En ese sentido, el

Procurador sostuvo que la intervención del legislador es justificada siempre y cuando respete el margen de discrecionalidad de las entidades territoriales para establecer los tributos que consideren necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4.2. En su sentir, el proyecto de Ley hace obligatorio el uso de la estampilla, con lo cual se desconoce la autonomía de las entidades territoriales. Al respecto, el Procurador consideró que “la imposición dentro de las jurisdicciones de las asambleas departamentales y los concejos municipales para obligarlos al uso de la estampilla y el establecimiento de una tarifa fija [...] desplaza la autonomía de los entes territoriales para la administración de recursos y el establecimiento de los tributos, de conformidad con lo previsto en el artículo 287 superior en concordancia con el artículo 388 Constitucional”.

4.3. En este sentido, el Ministerio Público advirtió que “el Congreso de la República tiene la facultad exclusiva para fijar todos los elementos esenciales de los tributos de carácter nacional, mientras que, en lo atinente a los del orden territorial, debe como mínimo crear o autorizar su creación, bajo la carga de preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales, cuyo límite admisible, según se expuso en la reciente Sentencia C-077 de 2012, lo constituye el hecho de permitirles fijar la tarifa o tasa impositiva, sin perjuicio del deber de salvaguardar la libre administración, recaudo y control sobre los mismos”.

4.4. Finalmente, el Procurador señaló que la estampilla fue creada por la Ley 382 de 1997, mediante la cual se facultaba a los Concejos Municipales del Departamento de Córdoba para que, previa autorización de la Asamblea departamental, se hiciera uso obligatorio de la estampilla. Además, dicha Ley estableció que la tarifa contemplada en esta ley no podía exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen, con lo cual simplemente se estableció un límite máximo. Con base en estas consideraciones, el Procurador concluyó que “mientras anteriormente la ley fijaba unos parámetros que permitían a las asambleas departamentales y a los concejos municipales ejercer la facultad impositiva dentro de sus jurisdicciones, el proyecto de ley objetado pretende precisamente lo contrario”.

D. REMISIÓN DEL PROYECTO DE LEY Y DE LAS OBJECIONES A LA CORTE CONSTITUCIONAL

5. Mediante el oficio de 3 de febrero de 2016, el Secretario General del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el expediente del Proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, para que, según lo previsto en los artículos 167 de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991, la Corte se pronuncie sobre su exequibilidad.

5.1. Mediante el auto de 23 de febrero de 2016, la Corte Constitucional asumió conocimiento del proceso y le solicitó a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes la remisión de varias pruebas sobre el trámite legislativo seguido para la aprobación del Informe de Objeciones Presidenciales al Proyecto de Ley objetado.

5.2. Por medio del auto No. 090 del 2 de marzo de 2016, la Sala Plena de la Corte Constitucional decidió abstenerse de decidir sobre las objeciones gubernamentales de la referencia. Dicha decisión se fundó en que no se habían remitido varias Gacetas del Congreso necesarias para verificar el cumplimiento del trámite legislativo correspondiente y, por lo tanto, se apremió a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para el envío de las mismas.

5.3. Mediante los oficios de 8 de marzo y 1 de abril de 2016, los Secretarios Generales del Senado de la República y la Cámara de Representantes, respectivamente, enviaron a la Corte Constitucional las pruebas solicitadas.

5.4. Por medio del Auto No. 255 de 22 de junio de 2016, la Sala Plena de la Corte Constitucional devolvió al Senado de la República el expediente legislativo correspondiente al Proyecto de Ley objetado para que se subsanara el vicio de trámite relativo a la omisión del requisito de votación nominal y pública del informe de objeciones gubernamentales en la plenaria de esa Cámara legislativa, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 de la Ley 1431 de 2011.

5.5. El 11 de agosto 2016, la Corte Constitucional recibió nuevamente el expediente legislativo, procedente de la Secretaría del Senado de la República, y se le indicó a esta Corporación que el vicio de procedimiento detectado en el Auto No. 255 de 2016 había sido debidamente subsanado. En efecto, el Secretario General del Senado de la República señaló

que en “sesión Plenaria del H. Senado de la República el día veintisiete (27) de julio del año dos mil dieciséis (2016), fue considerado y aprobado, el Informe Accidental para estudio de Objeciones, integrada por la Honorable ARLETH CASADO DE LOPEZ, al Proyecto de Ley No. 067 DE 2014 Senado – 125 de 2013 Cámara “POR MEDIO DEL CUAL LA NACION SE VINCULA A LA CELEBRACION DE LOS 50 AÑOS DE LA UNIVERSIDAD DE CORDOBA, SE AUTORIZAN APROPIACIONES PRESUPUESTALES, SE MODIFICA LA LEY 382 DE 1997 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.” (Negrillas originales).

5.6. En dicho documento, el Secretario General del Senado de la República agregó: “El resultado de la votación nominal y pública presentada para la aprobación de este Informe es la registrada en el Acta No. 03 de 27 de julio de 2016, atendiendo lo dispuesto en el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2009, que establece “[...] El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la Ley [...]”, desarrollado por la Ley 1431 de 2011.”

5.7. Mediante el auto de 16 de agosto de 2016, se requirió al Secretario General del Senado de la República para que enviara a la Corte Constitucional el Acta No. 03 del 27 de julio de 2016, con indicación de la Gaceta en la que fue publicada, el quórum, las mayorías y el número de votos, además de su discriminación nominal, a favor y en contra del informe de objeciones aprobado por la Plenaria.

5.8. Debido a que dicha información no fue remitida, a través del Auto No. 371 del 22 de agosto de 2016, la Sala Plena se abstuvo de decidir acerca de las objeciones gubernamentales de la referencia. En consecuencia, la Corte ordenó poner en conocimiento de dicha providencia al Presidente del Senado de la República para que enviara el Acta junto con la información solicitada.

5.9. El 23 de agosto de 2016, el Secretario General del Senado de la República allegó copia impresa del Acta No. 03 del 27 de julio de 2016 de la sesión plenaria de dicha corporación de fecha 27 de julio de 2016 y copia auténtica de la Gaceta del Congreso No. 771 del 16 de septiembre de 2016

5.10. El 22 de septiembre de 2016, la Secretaría General de la Corte remitió al despacho de la Magistrada María Victoria Calle la respuesta remitida por el Secretario General del Senado de la República.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

6. La Corte Constitucional es competente para conocer sobre las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional en el presente caso, de conformidad con lo previsto en los artículos 167 y 241.8 de la Constitución Política, así como 32 del Decreto 2067 de 1991.

7. La Corte Constitucional ha establecido que son dos las condiciones necesarias para que se active su competencia para decidir sobre la constitucionalidad de los proyectos de Ley que hubieren sido objetados por el Gobierno Nacional como inconstitucionales. En primer lugar, que el Gobierno hubiere objetado por motivos de inconstitucionalidad dentro de los términos previstos en el artículo 166 de la C.P. Y, en segundo lugar, que el Congreso insista en la aprobación del articulado objetado. Tal como se evidencia líneas adelante, dichas condiciones se cumplen en el presente caso, por lo que se encuentra activada la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre el proyecto de Ley objetado.

B. DEL TRÁMITE DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

8. El artículo 241.8 de la Constitución Política establece que a la Corte Constitucional le corresponde decidir “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”. Dicha competencia comprende también la revisión del procedimiento impartido a dichas objeciones, según jurisprudencia reiterada de esta Corporación².

a. Oportunidad de las objeciones

9. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución Política, “El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos”. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que los días a que hace referencia tal disposición son hábiles y no calendario³.

10. El 17 de junio de 2015, el Proyecto de Ley No. 067 de 2014 de Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones

presupuestales, se modifica la ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, fue sometido a Conciliación y debidamente aprobado en las Plenarias de Senado y Cámara de Representantes, tal como consta en el oficio remisorio enviado por el Secretario General de la Cámara de Representantes al señor Presidente de la República, en el que se incluye su texto definitivo. Dicho proyecto de Ley consta de 8 artículos.

11. El 15 de julio de 2015, el proyecto de Ley referido fue recibido en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República para que el Presidente procediera a su sanción u objeción. El 24 de julio del mismo año, el Gobierno Nacional devolvió el proyecto a la Cámara de Representantes por cuanto objetó como inconstitucionales dos apartes normativos del mismo.

12. En tales términos, las objeciones por inconstitucionalidad del Gobierno Nacional al proyecto de la referencia fueron formuladas oportunamente dentro del término de 6 días previstos en el artículo 166 de la CP.

b. Trámite de las objeciones

13. De conformidad con el artículo 197 de la Ley 5 de 1992, “Si el gobierno objetare un proyecto de ley, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen”. En el presente caso dicho requisito se cumplió. En efecto, el proyecto de Ley y las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional fueron devueltos a la Cámara de Representantes, en la cual tuvo origen dicho proyecto, según consta en el oficio de 21 de julio de 2015 emitido por el Ministro de Hacienda y Crédito Público⁴.

14. El texto de dicha objeción fue debidamente publicado en la Gaceta del Congreso No. 548 de 30 de julio de 2015⁵.

15. Ambas Cámaras nombraron como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las tales objeciones a la Senadora Arleth Casado de López y al Representante Fabio Raúl Amín Saleme. Ambos congresistas presentaron sus informes sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional los días 14 y 16 de diciembre de 2015, respectivamente, en cumplimiento de lo previsto en artículo 199 de la Ley 5 de 1992⁶.

16. Tales informes fueron debidamente publicados en las Gacetas No. 1042 de 10 de diciembre de 2015 (Senado de la República) y 1051 de 14 de diciembre del mismo año (Cámara de Representantes)⁷.

17. En ambos informes, los integrantes de la Comisión Accidental solicitaron rechazar las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Gobierno Nacional y, en consecuencia, insistir en la aprobación del proyecto con los apartes objetados. Ambos informes también dan cuenta de las específicas razones por las cuales el Gobierno Nacional objetó los apartes del proyecto de Ley.

18. El informe de objeciones gubernamentales de la Senadora Arleth Casado de López fue anunciado para su votación en el Senado de la República el día 10 de diciembre de 2015⁸, según consta en el Acta No. 37 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 41 del 19 de febrero de 2016⁹.

19. Dicho informe fue efectivamente sometido a consideración del Senado de la República y aprobado el 14 de diciembre de 2015, según consta en el Acta No. 38 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 39 del 19 de febrero de 2016¹⁰. La votación se surtió en los siguientes términos¹¹:

“Proyecto de ley número 067 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, por medio de la cual la nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Arleth Patricia Casado de López.

[...]

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el Informe en el cual se declaran fundadas (sic) las Objeciones al Proyecto de Ley número 067 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara y cerrada su discusión esta le imparte su aprobación.

Aprobado 14 de diciembre de 2015.” (Negrillas originales).

20. El informe de objeciones gubernamentales del Representante Fabio Raúl Amín Saleme fue anunciado para su votación por la Cámara de Representantes el día 15 de diciembre de 2015¹² y publicado en la Gaceta del Congreso No. 105 del 18 de marzo de 2016, de acuerdo con el Acta No. 113 del 15 de diciembre de 2015.

21. Dicho informe fue efectivamente sometido a consideración de la Cámara de Representantes y aprobado el 16 de diciembre de 2015, según consta en el Acta No. 114 de la misma fecha, y publicado en la Gaceta del Congreso No. 112 del 29 de marzo de 2016¹³. La votación se realizó en los siguientes términos:

“[...] Se cierra el registro, la votación es la siguiente por el SÍ 77 votos electrónicos y 2 manuales para un total por el SÍ de 79 votos, por el NO 9 votos electrónicos, ninguno manual para un total por el NO de 9 votos, señor Presidente ha sido aprobado el informe presentado por el doctor Fabio Raúl Amín sobre las objeciones presidenciales del Proyecto de ley número 125 de 2013 Cámara, 37 de 2014 Senado.”

22. Del examen del trámite de las objeciones gubernamentales en el Congreso de la República, la Corte Constitucional constató que dicho informe fue debatido en el Senado de la República y aprobado mediante votación ordinaria, con lo cual se vulneraba el artículo 133 de la Constitución y la Ley 1431 de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”.

23. Por lo anterior, mediante el Auto No. 255 del 22 de junio de 2016, la Sala Plena de la Corte Constitucional devolvió al Senado de la República el expediente legislativo correspondiente al Proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, para que subsanara el vicio de trámite consistente en la omisión del requisito de votación nominal y pública del informe de objeciones gubernamentales en la plenaria de esa Cámara legislativa.

24. El 22 de septiembre de 2016, tras varios requerimientos, el Secretario General del

Senado de la República remitió copia auténtica de la Gaceta del Congreso 771 del 16 de septiembre de 2016, en la cual se publicó el “Acta número 03 de la sesión ordinaria del miércoles 27 de julio de 2016”¹⁴, en cuyo orden del día se refiere la corrección del vicio subsanable descrito en el Auto No. 255 del 22 de junio de 2016, proferido por la Sala Plena de la Corte Constitucional¹⁵. En dicha acta se establece lo siguiente:

“Corrección de vicios subsanables en actos del Congreso, remitidos por la honorable Corte Constitucional

Auto-255 de 2016

Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, por medio de la cual se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997.

Por Secretaría se da lectura al informe de Corrección de vicios al Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, remitido por la honorable Corte Constitucional.

Siguiente punto Presidente, corrección de vicios subsanables en actos del Congreso remitidos por la honorable Corte Constitucional. Mediante auto 255 de 2016 referente al proyecto de ley 067 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, por medio de la cual se vincula la celebración de los 50 años de la universidad de córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales y se modifica la ley 382 de 1997, la honorable Corte Constitucional dictaminó, en el aparte primero de la sentencia mencionada en la parte resolutive, dice primero: Primero. Devolver al Senado de la República el expediente legislativo correspondiente al Proyecto de ley número 067 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, para que subsane el vicio de trámite, consistente en la omisión del requisito de votación nominal y pública, del informe de objeciones gubernamentales en la plenaria de esa cámara legislativa.

Para el cumplimiento de lo anterior el senado de la República tendrá un plazo de 30 días hábiles contados a partir del 20 de julio.

La Presidencia manifiesta:

Está claro Secretario. Le informo a la plenaria, la Corte Constitucional devolvió las objeciones, porque no fueron votadas nominalmente, entonces para corregir ese error que es

subsana ble, abra el registro para que se vote nominalmente el informe de las objeciones. En ese momento la plenaria del Senado lo votó Sí.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el informe de Corrección de vicios al Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, remitido por la honorable Corte Constitucional, y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 69

TOTAL: 69 votos

[A continuación aparece descrita la votación nominal al informe de objeciones del Proyecto de ley 067 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara].

En consecuencia, ha sido aprobado el informe corrigiendo los vicios al Proyecto de ley número 67 de 2014 Senado, 125 de 2013 Cámara, remitido por la honorable Corte Constitucional.

Aprobado 27 de julio de 2016.”¹⁶ (Negrillas originales).

25. En tales términos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 133 de la Constitución y 2 de la Ley 1431 de 2011, así como de lo ordenado por esta Corporación mediante el Auto 255 de 2016, la Corte encuentra que el vicio relativo a la omisión de la votación nominal y pública del informe de las objeciones en ambas plenarias fue debidamente subsanado, según consta en la referida acta 3 de 27 de julio de 2016 publicada en la Gaceta del Congreso 771 del 16 de septiembre de 2016.

26. Resulta pertinente señalar, además, que el trámite del proyecto de Ley se desarrolló dentro del término previsto en el artículo 162 de la CP, esto es, en un lapso no superior de 2 legislaturas. En efecto, dicho proyecto de Ley fue remitido a la Comisión IV Constitucional

Permanente de la Cámara de Representantes para su primer debate el día 17 de octubre de 2013 y, finalmente aprobado por las Plenarias del Senado de la República, el día 17 de junio de 2015.

27. Igualmente es necesario resaltar que la Corte Constitucional ha establecido que “el término con el que cuenta el Congreso de la República para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales no puede ser en ningún caso superior al término con el que cuenta para la formación de la ley. En ese sentido, expresó la Corte en reciente sentencia que ‘[d]e conformidad con el artículo 162 superior las objeciones presidenciales a un proyecto de ley deben estimarse o desestimarse por el Congreso dentro de dos legislaturas. Término que debe computarse en forma adicional al de las dos primeras legislaturas que tuvo el Congreso para expedir el texto que fue objetado por el Presidente. En síntesis, una interpretación extensiva del artículo 162 de la Constitución permite afirmar que el Congreso tiene como máximo dos legislaturas para hacer una ley, y máximo dos legislaturas adicionales para pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional’”¹⁷

28. En tales términos, el trámite de las objeciones también se desarrolló dentro del mismo término previsto en el artículo 162 de la CP. Dichas objeciones fueron formuladas por el Gobierno Nacional el 24 de julio de 2015 y el informe de insistencia fue finalmente aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 16 de diciembre de 2015, según consta en el Acta No. 114 de la misma fecha, así como publicado en la Gaceta del Congreso No. 112 del 29 de marzo de 2016. Es más, la subsanación del vicio advertido por la Corte Constitucional en el auto No. 255 del 22 de junio de 2016 se realizó también dentro de dicho término, según consta en la Gaceta del Congreso 771 del 16 de septiembre de 2016, en la cual se publicó el “Acta número 03 de la sesión ordinaria del miércoles 27 de julio de 2016”.

29. En conclusión, la Sala no advierte irregularidad alguna en el trámite de las objeciones sub examine habida cuenta que (i) se formularon oportunamente, (ii) se remitieron a la Cámara en la que el proyecto de Ley tuvo origen, (iii) se integró debidamente la Comisión Accidental para su trámite, (iv) los informes contienen específicamente las razones de la objeción así como las de la insistencia y fueron debidamente publicados, (v) se realizaron los anuncios para los debates en debida forma, (vi) los informes fueron sometidos a consideración de las Cámaras y aprobados por las mayorías absolutas de ambas Cámaras, (vii) el único vicio procedimiento, advertido en el auto 255 de 2016, fue subsanado en debida forma por el

Senado de la República, y, finalmente, (viii) tanto el trámite del proyecto de Ley como el de las objeciones se desarrolló dentro del término previsto en el artículo 162 de la CP. Por lo tanto, la Sala procede a pronunciarse sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional.

C. ANALISIS MATERIAL DE LAS OBJECIONES GUBERNAMENTALES

30. El Gobierno Nacional formuló dos objeciones de inconstitucionalidad en contra de dos apartes normativos del proyecto de Ley “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”. Los apartes objetados son los siguientes:

a. “Los Concejos de los municipios pertenecientes al departamento de Córdoba deberán hacer obligatorio el uso de la estampilla de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley”. (Art. 6 del proyecto de Ley)

b. Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley será del 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.” (Negrita y subrayas fuera del texto) (Parágrafo del artículo 7 del proyecto de Ley)

31. En opinión del Gobierno Nacional, dichos apartes normativos vulneran la autonomía de las entidades territoriales para establecer y administrar los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como para fijar los elementos de la contribución respectiva como los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de la misma.

32. Para determinar si dichas objeciones son fundadas, la Corte Constitucional se referirá a su jurisprudencia sobre la libertad de configuración del Legislador y sus límites en relación con la autonomía de las entidades territoriales. A partir de las reglas adscritas identificadas, la Corte analizará las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional.

a. La libertad de configuración del Legislador y sus límites en relación con los ingresos de las entidades territoriales

33. La jurisprudencia constitucional ha determinado los límites del Legislador para definir los

elementos de los ingresos de los entes territoriales en relación con el principio de autonomía territorial. Al respecto, desde la sentencia C-219 de 1997, la Corte ha distinguido dos clases de ingresos o rentas de las entidades territoriales, a saber: (i) exógenas, es decir aquellas que provienen de una fuente externa, y (ii) endógenas, es decir aquellas de fuente propia. En el primer grupo se encuentran, a manera de ejemplo, los aportes y las participaciones que la nación le trasfiere a un distrito o municipio. En el segundo se destacan, entre otras, los recursos provenientes de la explotación de bienes de propiedad de la entidad territorial o de los ingresos derivados de sus propios impuestos, tasas o contribuciones.

34. A partir de la sentencia C-720 de 1999, la Corte Constitucional ha empleado tres criterios para determinar si un ingreso o renta es exógeno o endógeno. Los tres criterios son formal, orgánico y material. El criterio formal atañe a la definición del Legislador (Arts. 150.12, 287, 300.4 y 313.4 de la CP), es decir, implica verificar si la propia Ley define el ingreso como exógeno o endógeno. El criterio orgánico “reside en identificar los órganos políticos que participan en su creación. Si para perfeccionar un determinado tributo es necesaria una decisión política de los órganos de representación local o regional, es procedente afirmar que se trata de un tributo de las entidades territoriales y no de una fuente nacional de financiación”¹⁸. Y, finalmente, el criterio material, a la luz del cual una renta o ingreso es endógeno si “se recaudan integralmente en su jurisdicción y se destina a sufragar gastos propios de la entidad territorial”¹⁹.

35. La distinción entre ingresos o rentas exógenas y endógenas de las entidades territoriales comporta gran importancia para efectos de definir (i) el alcance de la libertad de configuración del Legislador y (ii) la intensidad del control de constitucionalidad. En relación con las medidas adoptadas sobre los ingresos o rentas exógenas, la libertad de configuración del Legislador es amplia y el control constitucional es, por regla general, flexible. Por el contrario, en relación con las medidas sobre los ingresos o rentas endógenas, la libertad de configuración del Legislador es limitada y la intensidad del control constitucional es estricta²⁰.

36. De conformidad con la sentencia C-873 de 2002, “El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la

Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.” (Negrita y subrayado fuera del texto)

37. La Corte Constitucional ha establecido que el Legislador puede adoptar medidas relacionadas con rentas o ingresos endógenos sólo en los siguientes tres casos²¹:

i. “Cuando la Constitución así lo ordena o autoriza expresamente, como ocurre en su artículo 317”²², el cual establece que la ley debe destinar un porcentaje determinado de los gravámenes sobre la propiedad inmueble “a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

ii. “Cuando resulte necesario para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa”²³. Por ejemplo, la Corte Constitucional ha señalado que el Legislador puede interferir en la destinación de un ingreso territorial, como por ejemplo en la sobretasa a la gasolina, “con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes”²⁴. Y, finalmente,

iii. Cuando “las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional”. Por ejemplo, en la sentencia C-089 de 2001 la Corte declaró exequible una norma que le fijaba un destino especial a un recurso endógeno, en la medida en que constituía “un mecanismo para contribuir al fortalecimiento de una institución [como la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en serios problemas financieros] que por su naturaleza e impacto social, trasciende más allá del ámbito simplemente local”²⁵. Asimismo, en la sentencia C-925 de 2006, la Corte Constitucional admitió que mediante ley se restringiera el recaudo de un recurso endógeno de entidades territoriales, toda vez que “los efectos no se restringen a la jurisdicción de cada región, sino que tienen implicaciones en el ámbito nacional”²⁶.

39. En este mismo sentido, en la sentencia C-260 de 2015, la Corte concluyó que “mientras en los tributos de linaje nacional el Congreso goza de poderes plenos, en lo tocante a los tributos territoriales su competencia es compartida con las asambleas y concejos’ (...) las leyes que tan solo autorizan a establecer tributos a las entidades territoriales, solo debían ocuparse de los elementos básicos de los tributos. (v) la Corte consideró que si bien era cierto que en relación con los tributos nacionales el legislador debía fijar todos los elementos, esto es, sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas, también lo era que ‘frente a los tributos territoriales el Congreso no puede fijar todos sus elementos porque estaría invadiendo la autonomía de las entidades territoriales’; empero, en este caso el legislador puede ‘señalar ciertas pautas, orientaciones y regulaciones o limitaciones generales’, para el ejercicio de la facultad impositiva territorial. (Subraya y negrilla originales).”²⁷

40. La competencia de las entidades territoriales para la definición de los elementos de los ingresos tributarios se justifica “en los principios constitucionales de descentralización y autonomía, [a la luz de los cuales] los departamentos están en la obligación constitucional de gestionar sus propios recursos, para lo cual deben atender, de manera racional y eficiente, las necesidades propias de acuerdo con sus capacidades fiscales.”²⁸ Además, la definición de los elementos de los tributos por parte de las entidades territoriales se funda en que la tributación debe tomar “en cuenta la capacidad contributiva de los sujetos y grupos y, conforme a ella, determine la carga fiscal, la que ha de asignar con criterios de progresividad, a fin de alcanzar grados cada vez mayores de redistribución del ingreso nacional.”²⁹ (Subraya y negrita fuera del texto)

41. Además de lo anterior, según la jurisprudencia de la Corte, la constitucionalidad de una medida legislativa que intervenga en una fuente de recursos endógena de las entidades territoriales necesariamente deber ser analizada a la luz de la proporcionalidad y sus tres subprincipios, esto es, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. En la sentencia C-925 de 2006, esta Corporación sostuvo que “[v]erificada la concurrencia de uno de los supuestos fijados por la jurisprudencia constitucional para la intervención del legislador en los recursos endógenos de las entidades territoriales, debe la Corte analizar si esa restricción se ajusta a criterios de necesidad, utilidad y proporcionalidad al fin constitucional buscado por el legislador, de forma tal que resulte protegido el grado de autonomía de las entidades territoriales”³⁰.

b. Caso Concreto

42. El proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones” contiene las siguientes dos medidas: (i) la habilitación al Gobierno Nacional para incorporar apropiaciones al Presupuesto General de la Nación que permitan desarrollar ciertas obras de infraestructura de la Universidad de Córdoba (art.2), y, (ii) la reforma a la Ley 382 de 1997, la cual versa sobre la autorización legislativa a la Asamblea Departamental de Córdoba para ordenar la emisión de la estampilla “Prodesarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba” cuyo producido tendrá destinaciones específicas de fortalecimiento del mismo centro universitario. La finalidad de estas medidas es ampliar los recursos –que actualmente resultan insuficientes– para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba.

43. Además, la estampilla prevista en la Ley 382 de 1997, que se pretende reformar mediante el proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes, constituye una fuente endógena de recursos de la entidad territorial a la luz de los criterios expuestos en el párrafo 32 de esta providencia. A la luz del criterio orgánico, dicha estampilla es reglamentada por la Asamblea Departamental de Córdoba y los Concejos Municipales son los llamados a hacer obligatorio su uso, así:

i. La Asamblea Departamental reglamentará la emisión de la estampilla “Prodesarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba” (artículo 5º del proyecto de ley, que modifica lo pertinente del artículo 1º de la Ley 382 de 1997);

ii. La Asamblea Departamental determina las características de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo (Art. 3 de la Ley 382 de 1997)

iii. Los Concejos de los municipios pertenecientes al departamento de Córdoba son los

encargados de velar por el uso de dicha estampilla en cada una de sus jurisdicciones, una vez la Asamblea Departamental expida la reglamentación correspondiente (artículo 6º del proyecto de ley, que modifica el artículo 4º ibídem), y;

iv. El Consejo Superior de la Universidad de Córdoba establecerá en el presupuesto anual de la Universidad las cantidades y porcentajes de lo recaudado por concepto de la emisión de la estampilla que se destinarán a las finalidades previstas en la ley (artículo 7º del proyecto de ley que modifica el artículo 8º de la Ley 382 de 1997).

44. En efecto, la estampilla “Prodesarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba” ya fue reglamentada en el Capítulo XIX (Arts. 215 a 222) de la Ordenanza 07 de 2012 expedida por la Asamblea Departamental de Córdoba³¹. Dicha regulación define, entre otros, el hecho generador (Art. 217), los sujetos pasivos (Art. 219), la base gravable (Art. 220), la destinación (Art. 221) y la tarifa de dicha estampilla (Art. 222).

45. Igualmente, con base en el criterio material, el ingreso producido como consecuencia de la estampilla “Prodesarrollo Académico y Descentralización de Servicios Educativos de la Universidad de Córdoba” es de naturaleza endógena por cuanto es recaudado integralmente en la jurisdicción del departamento de Córdoba y se destinará a sufragar gastos propios del desarrollo y fortalecimiento de la Universidad de Córdoba.

46. La estampilla creada mediante la Ley 382 de 1997, que se pretende modificar mediante el proyecto de Ley sub examine, se enmarca en una de las tres hipótesis que habilitan al Legislador para intervenir en rentas o ingresos endógenos de las entidades territoriales. En efecto, dicha medida se justifica en que claramente “las condiciones sociales [de la Universidad de Córdoba y de la educación a nivel nacional y departamental] y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional”. Al respecto, es preciso reiterar que en el propio informe de la Comisión de Conciliación ante las plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes se aludía a que:

“La situación de la educación en el departamento de Córdoba es crítica, pues de cada 22.000 estudiantes bachilleres que egresan por año, tan solo 8.000 acceden a las Instituciones de Educación Superior, lo cual traducido en porcentajes revela que el departamento solo absorbe el 36.4% de los estudiantes; cifra que se encuentra por debajo de la media nacional

que es el 82.9%. La Universidad de Córdoba es la institución que mayor número de estudiantes acoge (...) De ellos el 94.3% pertenecen a los estratos 1 y 2, que a su vez incluyen jóvenes de comunidades indígenas y afrodescendientes. Pese a su importancia y al incremento de la población estudiantil (se duplicó a partir del año 2010), tanto los recursos propios como los provenientes de la Ley 382 de 1997 han sido insuficientes para cubrir las necesidades de la universidad. La estampilla, a 18 años de su implementación, ha recaudado menos del 50% del total aprobado en la norma (...)

[...] Por otra parte, es preciso incrementar el recaudo, ya que los recursos que gira la nación en casi un 95 a 98% están destinados al funcionamiento de las instituciones de Educación superior y no a la Inversión, y tal como está redactada la norma vigente no hace obligatorio el recaudo de la estampilla a todos los municipios del Departamento de Córdoba, que son su principal área de influencia, aunque se reciben estudiantes del bajo cauca antioqueño, el Urabá antioqueño, Sucre y sur de Bolívar.” (Negritas y resaltado fuera del texto)

47. En efecto, la crisis económica y financiera de la Universidad de Córdoba (déficit financiero de funcionamiento para el año 2017 de 18.145.160.097, equivalente al 11.6% de su presupuesto total) trasciende el ámbito meramente local y comporta especial importancia regional y nacional, habida cuenta que su oferta académica beneficia ampliamente estudiantes de otros departamentos, minorías étnicas y raciales, así como población perteneciente a estratos socioeconómicos desfavorecidos. En efecto, de los 15246 estudiantes activos, 985 proceden de otros departamentos distintos a Córdoba, 186 son indígenas, y 147 afro descendientes. Además, la oferta académica de la Universidad de Córdoba –que “paso de 6 programas de pregrado ofertados en el año 1993 a 32 programas que se ofertaron en el año 2016 equivalente a un crecimiento del 433 %”³²– contribuye sustancialmente a la formación de los estudiantes, de Córdoba y de Antioquia, Sucre y Bolívar, principalmente pertenecientes a los estratos 1 y 2, quienes conforman el 94.3% del cuerpo estudiantil³³.

48. Tras demostrar que, habida cuenta de su envergadura nacional y regional, la crisis de económica y financiera de la Universidad de Córdoba justifica en principio la intervención del Legislador en los recursos endógenos de la entidad territorial, la Corte examinará la constitucionalidad de las dos medidas contenidas en el proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes y objetadas por el

Gobierno Nacional a la luz del principio de proporcionalidad.

49. El artículo 6 de Ley sub examine dispone que “Los Concejos de los municipios pertenecientes al departamento de Córdoba deberán hacer obligatorio el uso de la estampilla de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley”. (Resaltada la expresión objetada por el Gobierno Nacional). Por su parte, el párrafo de su artículo 7 establece que: “La tarifa contemplada en esta ley será del 2% del valor del hecho sujeto al gravamen.” (Negrita y subrayas fuera del texto – Toda la expresión fue objetada por el Gobierno Nacional).

50. En primer lugar, es necesario determinar si dichas medidas son idóneas para alcanzar el fin que se propone. A todas luces la obligatoriedad del uso de la estampilla para los Concejos Municipales es una medida adecuada para ampliar el recaudo de recursos de la Universidad de Córdoba en aras de garantizar el acceso a la educación superior y la adecuada prestación de este servicio por parte de dicho centro universitario. Es más, de compararse con la reglamentación vigente, según la cual, los Concejos Municipales están facultados para hacer obligatorio el uso de la estampilla, la medida contenida en el proyecto de Ley y objetada por el Gobierno Nacional resulta ser más idónea dado que garantiza el uso obligatorio de dicha estampilla en el 100 % de los municipios de Córdoba y, por lo tanto, optimiza el recaudo de dicho recurso.

51. La fijación de la tarifa de la estampilla (2% del valor del hecho sujeto a gravamen) en principio sería una medida adecuada para ampliar el recaudo de recursos de la Universidad de Córdoba en aras de garantizar el acceso a la educación superior y la adecuada prestación de este servicio por parte de dicho centro universitario. Sin embargo, a través del artículo 222 de la Ordenanza 07 de 2012, la Asamblea Departamental de Córdoba ya fijó la tarifa de dicha estampilla en el 2% en los siguientes términos: “TARIFA. La estampilla que se fija a favor de la estampilla Pro Universidad de Córdoba es del dos por ciento (2%) del valor bruto de los contratos gravados” (Sic). Así las cosas, reiterar que la tarifa de la estampilla corresponde al 2%, tal como lo establece el párrafo del artículo 7 del proyecto de Ley objetado, a todas luces deviene estéril y, por lo tanto, inadecuado para alcanzar la finalidad que se propone dicha medida, esto es, ampliar los recursos para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba. Este último argumento es suficiente para declarar fundada la objeción del Gobierno Nacional en contra del párrafo del artículo 7 del proyecto

de Ley sub examine, sin embargo, a continuación también se analizará, en gracia de discusión, su déficit de necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

52. En segundo lugar, se debe determinar si dichas medidas son necesarias para alcanzar el fin propuesto, es decir, si existe otra medida alternativa que consiga la misma finalidad sin afectar la autonomía fiscal de las entidades territoriales. En este caso, existe otra alternativa para lograr el recaudo del recurso proveniente de la estampilla creada a través de la Ley 382 de 1997: justamente la prevista en dicha Ley, es decir, facultar a los Concejos Municipales “para que, previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla”. Sin embargo, dicha medida alternativa no permite satisfacer la finalidad perseguida en términos comparables a la contemplada en el contenido normativo objetado por el Gobierno Nacional. En efecto, según la exposición de motivos del proyecto de Ley objetado, así como el informe sobre las objeciones presidenciales, “[l]a estampilla, a 18 años de su implementación, ha recaudado menos del 50% del total aprobado en la norma”. Por el contrario, el uso obligatorio de la estampilla prevista en la Ley 382 de 1997 supone que todos los Concejos Municipales de Córdoba deberán hacer uso forzoso de la misma. Así las cosas, la medida objetada es necesaria porque permite alcanzar de mejor manera el fin perseguido.

53. Por su parte, la fijación de la tarifa de la estampilla (2% del valor del hecho sujeto a gravamen) deviene innecesaria en la medida en que la misma tarifa ya fue fijada mediante el artículo 222 de la Ordenanza 07 de 2012 expedida por la Asamblea Departamental de Córdoba. En tales términos, no es necesario repetir en la Ley la misma tarifa que ya fue dispuesta en la Ordenanza de la Asamblea. Así, lejos de necesaria, la fijación de la tarifa de la estampilla carece de efecto útil y, por lo tanto, resulta redundante e innecesaria.

54. Finalmente, es preciso verificar si dichas medidas son proporcionales en sentido estricto. El uso obligatorio de la estampilla creada en la Ley 382 de 1997 “de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley” trae como consecuencia un grado alto de satisfacción de la ampliación de los recursos para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba y justifica la afectación baja o media de la autonomía de la entidad territorial. En efecto, si bien la Ley establece que los Concejos Municipales harán obligatorio el uso de la estampilla, supedita dicha función a la reglamentación de la Asamblea Departamental de Córdoba. Justamente para efectos de esa reglamentación, la Asamblea conserva amplia autonomía para (i) decretar o no la estampilla

autorizada, (ii) reglamentar su uso y (iii) definir los demás elementos de dicho ingreso como los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores y las bases gravables, entre otros.

55. Por su parte, la fijación de la tarifa de la estampilla en el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen resulta desproporcionada en relación con la autonomía de las entidades territoriales. Tal como se desarrolló en los párrafos 37 a 39 de esta providencia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Legislador no puede fijar todos los elementos de los tributos departamentales o municipales (sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas), por cuanto de esta manera transgrede su autonomía administrativa y fiscal. Además, dicha restricción a la libertad de configuración del Legislador se funda en que, en relación con la tarifa de los tributos departamentales o municipales, las Asambleas y los Concejos son los entes llamados a fijar las cargas fiscales “de manera racional y eficiente, las necesidades propias de acuerdo con sus capacidades fiscales.”³⁴

56. Bajo esta perspectiva, la fijación de la tarifa de la estampilla en el 2% comporta una exigua satisfacción de la ampliación de los exiguos recursos de la Universidad de Córdoba (dado que dicha tarifa está vigente en la medida en que fue dispuesta en el artículo 222 de la Ordenanza 07 de 2012 expedida por la Asamblea Departamental de Córdoba) y en ningún caso justifica la alta afectación de la autonomía territorial a través de una excesiva injerencia del Legislador en la fijación de los elementos propios de los tributos departamentales.

57. En conclusión, (i) las medidas objetadas por el Gobierno Nacional en el proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes se enmarcan en una de las tres hipótesis que habilitan al Legislador para intervenir en rentas endógenas de las entidades territoriales, esto es, que la crisis de la Universidad de Córdoba trasciende el ámbito meramente local; (ii) la obligatoriedad del uso de la estampilla para los Concejos Municipales, establecida en el proyecto de Ley sub examine, supera el juicio de proporcionalidad dado que resulta idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto para alcanzar la finalidad propuesta; (iii) la fijación de la tarifa de la estampilla en el 2% no es adecuada, necesaria ni proporcional en sentido estricto, dado que, de un lado, dicha tarifa ya fue fijada en el mismo porcentaje por la Ordenanza 07 de 2012 y, del otro, dicha medida es una injerencia desproporcional del Legislador en la autonomía de las entidades territoriales para la fijación de los elementos de sus tributos; y, finalmente, (iv) para favorecer la finalidad legítima de incrementar los recursos para garantizar la oferta educativa en la Universidad de

Córdoba, basta con la obligatoriedad del uso de la estampilla prevista en el artículo 6 del proyecto de Ley objetado, sin que sea admisible transgredir la autonomía de las entidades territoriales en los términos del párrafo del artículo 7 ibídem.

58. En tales términos, la Corte encuentra infundada la objeción gubernamental formulada en contra del artículo 6 del proyecto de Ley sub examine y fundada aquella relacionada con el párrafo del artículo 7 del mismo.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

RESUELVE

PRIMERO: Declarar INFUNDADA la objeción en relación con la expresión “obligatorio” , contenida en el artículo 6º del proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes, “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, y, por lo tanto, declarar la EXEQUIBILIDAD de la expresión “obligatorio”, del artículo 6º de dicho proyecto, en relación con el aspecto analizado.

SEGUNDO: Declarar FUNDADA la objeción formulada por el Gobierno Nacional en contra del párrafo del artículo 7 del proyecto de Ley No. 067 de 2014 del Senado de la República y 125 de 2013 de la Cámara de Representantes. En consecuencia, se declara su INEXEQUIBILIDAD.

TERCERO: DESE cumplimiento a lo previsto en el último inciso del artículo 167 de la Constitución Política.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARIS

Magistrado (e)

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Magistrado (e)

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Con salvamento de voto

ROCIO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (e)

A LA SENTENCIA C-358/17

OBJECIONES GUBERNAMENTALES-Corte debió declarar fundadas las objeciones propuestas

en contra del uso obligatorio que de la estampilla deberán hacer los Concejos municipales del departamento de Córdoba (Salvamento Parcial de voto)/USO OBLIGATORIO QUE DE LA ESTAMPILLA DEBERAN HACER LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE DEPARTAMENTO-Vulneración de la autonomía de las entidades territoriales (Salvamento parcial de voto)

La Corte Constitucional en la parte resolutive del fallo, ha debido declarar fundadas las objeciones propuestas en contra del uso obligatorio que de la estampilla deberán hacer los Concejos municipales del departamento de Córdoba, “de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley”. En mi opinión, la expresión “obligatorio ” debió ser declarada contraria a la Constitución, pues el legislador, al establecer la obligatoriedad del uso la estampilla, conforme lo disponga la Asamblea Departamental, vulneró la autonomía de las entidades territoriales, por cuanto que una vez creado el tributo por la ley, las Asambleas y Concejos deben tener el margen de discrecionalidad que les permita establecer la obligatoriedad, el monto, el recaudo, la administración y la aplicación concreta del tributo, de conformidad con la competencia que les fue asignada por los artículos 287 numeral 3, 300 y 313 de la Constitución Política.

ENTIDADES TERRITORIALES-Gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites previstos en la Constitución y la ley (Salvamento parcial de voto)/PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Concepto (Salvamento Parcial de voto)/AUTONOMIA TERRITORIAL-Núcleo esencial (Salvamento Parcial de voto)

El artículo 287 de la Constitución establece el principio de autonomía territorial, que se encuentra vinculado a la descentralización territorial, al señalar que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, precisando que en virtud de ella tendrán derecho a: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, “Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” y participar en las rentas nacionales, lo que sugiere la necesidad de integrar los elementos del Estado unitario, con los de la autonomía territorial (...) Respecto de la autonomía territorial ha señalado la Corte, que consiste en la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, de modo tal que los poderes locales se comporten integralmente respecto del Estado unitario. Dicha autonomía cuenta con un núcleo esencial, que “está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia

configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Tensión entre los contenidos del Estado unitario y los de la autonomía territorial (Salvamento parcial de voto)

Ha sostenido esta Corporación, que los casos de tensión entre los contenidos del Estado unitario y los de la autonomía territorial, deben ser resueltos desde las perspectivas y variables que ofrezca cada caso, a efectos de lograr una mejor armonización entre ellos, precisando que sólo serán aceptadas las intervenciones que resulten razonables y proporcionadas en el caso concreto. Dentro de esta perspectiva se afirmó en la Sentencia C-123 de 2014, que “no bastará con que se alegue la existencia de un interés nacional para que una disposición legal que limita el ejercicio de competencias a entidades territoriales se entienda acorde con los preceptos constitucionales; ante un conflicto entre estos principios, los órganos de la administración, el legislador y, en última instancia, el juez de la constitucionalidad deberán evaluar si dicha limitación, que tiene como fundamento el principio de organización unitaria del Estado -artículo 1o de la Constitución-, resulta excesiva respecto del otro principio constitucional que se está limitando, es decir, del principio de autonomía territorial. ” (Salvamento Parcial de voto)

PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Límites en materia fiscal (Salvamento Parcial de voto)

La determinación de los límites del legislador respecto de la destinación de los ingresos de las entidades territoriales, depende de la distinción que se haga entre los ingresos exógenos y endógenos de esas entidades. En este sentido se ha sostenido que respecto de los primeros, el legislador cuenta con una amplia potestad de configuración, mientras que en relación con los recursos endógenos, es decir, aquellos que cuentan con fuente propia, la libertad de configuración legislativa se restringe en virtud el principio de autonomía territorial. De este modo reiteró la Corte en la Sentencia C-262 de 2015, que solamente en

tres casos es posible la intervención del legislador sobre esos recursos y que cuando ella acontezca, debe ser sometida a un juicio estricto de razonabilidad. Las tres hipótesis, señaladas por la parte mayoritaria en el fallo son las siguientes: i. Cuando la Constitución haya ordenado o autorizado expresamente la intervención en la destinación de las rentas territoriales, como ocurre con el artículo 317, el cual establece que la ley debe destinar un porcentaje determinado de los gravámenes sobre la propiedad inmueble “a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”. ii. Cuando la intervención resulte necesaria para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa. Como evento específico la Corte citó el caso de la guerra exterior previsto en el artículo 362 de la Constitución, según el cual, “la ley” no puede trasladar los impuestos departamentales y municipales, “salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, así como el caso jurisprudencial de la sobretasa de la gasolina, “con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes “. iii. Cuando “las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional”, como sucedió en los casos contenidos en la Sentencia C-089 de 2001 que declaró exequible una norma que destinó un recurso endógeno para fortalecer la Universidad Francisco José de Caldas, y en la Sentencia C-925 de 2006, relacionada con los costos de la licencia de conducción. Finalmente dijo la Corte, que cualquiera que sea la hipótesis que se enfrente, “la medida legal debe también satisfacer además un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional como medida para perseguir alguno de los fines indicados en los supuestos anteriores”

Referencia: Expediente OG-150

Objeciones Gubernamentales al proyecto de Ley No. 067 de 2014 Senado y 125 de 2013 Cámara “Por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuétales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido

Refiero a continuación las consideraciones que me condujeron a salvar parcialmente el voto de lo resuelto en la Sentencia C-358 de 2017, por la que se declaró infundadas las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional contra el Proyecto de Ley No. 067 de 2014 Senado y 125 de 2013 Cámara “Por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuéstales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones “.

Ciertamente comparto la decisión adoptada por la Sala Plena, de declarar infundada la objeción propuesta en contra del Parágrafo del artículo 7 del Proyecto de ley, que establece una tarifa obligatoria del 2% del valor del hecho sujeto a gravamen, correspondiente a la estampilla “Prodesarrollo académico y descentralización de servicios educativos de la Universidad de Córdoba”, establecida en el artículo 1 de la Ley 382 de 1997.

Sin embargo considero que la Corte Constitucional en la parte resolutive del fallo, ha debido declarar fundadas las objeciones propuestas en contra del uso obligatorio que de la estampilla deberán hacer los Concejos municipales del departamento de Córdoba, “de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley”. En mi opinión, la expresión “obligatorio ” debió ser declarada contraria a la Constitución, pues el legislador, al establecer la obligatoriedad del uso la estampilla, conforme lo disponga la Asamblea Departamental, vulneró la autonomía de las entidades territoriales, por cuanto que una vez creado el tributo por la ley, las Asambleas y Concejos deben tener el margen de discrecionalidad que les permita establecer la obligatoriedad, el monto, el recaudo, la administración y la aplicación concreta del tributo, de conformidad con la competencia que les fue asignada por los artículos 287 numeral 3, 300 y 313 de la Constitución Política.

1. El principio de autonomía territorial

El artículo 287 de la Constitución establece el principio de autonomía territorial, que se encuentra vinculado a la descentralización territorial, al señalar que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses”, precisando que en virtud de ella tendrán derecho a: gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, “Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” y participar en las rentas nacionales, lo que sugiere la

necesidad de integrar los elementos del Estado unitario, con los de la autonomía territorial.

Este enunciado general se desarrolla en las competencias de los órganos de representación popular del nivel territorial. Así, respecto de las asambleas departamentales, el numeral 4 del artículo 300 de la Constitución establece que por medio de ordenanzas, les corresponde “Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales “, de análoga forma a como el numeral 4 del artículo 313 de la Carta Política dispone que es competencia de los concejos municipales, “Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales “.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional³⁵ ha señalado que el Estado unitario supone la centralización política, la existencia de competencias subordinadas a la ley en el nivel territorial, así como la de competencias centralizadas para la formulación de decisiones políticas con vigencia en todo el territorio. Este mismo Estado unitario faculta al poder central para que efectúe intervenciones puntuales en las competencias territoriales, en cumplimiento y ejecución de intereses nacionales.

Respecto de la autonomía territorial ha señalado la Corte, que consiste en la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, de modo tal que los poderes locales se comporten integralmente respecto del Estado unitario. Dicha autonomía cuenta con un núcleo esencial, que “está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan. “³⁶

También ha sostenido esta Corporación, que los casos de tensión entre los contenidos del Estado unitario y los de la autonomía territorial, deben ser resueltos desde las perspectivas y variables que ofrezca cada caso, a efectos de lograr una mejor armonización entre ellos, precisando que sólo serán aceptadas las intervenciones que resulten razonables y proporcionadas en el caso concreto. Dentro de esta perspectiva se afirmó en la Sentencia

C-123 de 2014, que “no bastará con que se alegue la existencia de un interés nacional para que una disposición legal que limita el ejercicio de competencias a entidades territoriales se entienda acorde con los preceptos constitucionales; ante un conflicto entre estos principios, los órganos de la administración, el legislador y, en última instancia, el juez de la constitucionalidad deberán evaluar si dicha limitación, que tiene como fundamento el principio de organización unitaria del Estado -artículo 1o de la Constitución-, resulta excesiva respecto del otro principio constitucional que se está limitando, es decir, del principio de autonomía territorial. “37

El artículo 288 de la Constitución dispone, que “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”. La Corte ha precisado el contenido de tales principios en numerosas ocasiones. Así en la Sentencia C-149 de 2010 señaló que en los asuntos de interés meramente local o regional, deben preservarse las competencias de los órganos territoriales y que la efectivización de tales principios corresponde a lo siguiente:

“El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad.

El principio de coordinación, a su vez, tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas.

El principio de subsidiariedad, finalmente, corresponde a un criterio, tanto para la distribución

y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención del Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades. “38

El principio de autonomía territorial tiene varios escenarios de despliegue como pueden serlo los relacionados con el territorio, la destinación del suelo, la prestación de los servicios públicos y el régimen fiscal, entre otros.

2. La autonomía territorial en materia fiscal

La Corte Constitucional examinó el tema de la autonomía territorial en materia fiscal en la Sentencia C-615 de 2013, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra numerosos artículos de la Ley 1493 de 2011 “Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones”. La Sala en primer lugar registró el amplio margen del legislador para regular la materia, señalado que:

“De conformidad con el tenor literal de estas disposiciones superiores, es claro para la Sala que los artículos 150 numeral 12 y 338 CP le confieren al Legislador una amplia potestad de regular lo concerniente a las contribuciones fiscales y parafiscales y le reconocen la facultad para exigirlos cuando la ley lo determina. En este sentido, el legislativo puede establecer, imponer o crear los tributarios en general, puede modificarlos, derogarlos, y puede igualmente determinar los mecanismos para su recaudo, así como los controles y sanciones necesarios ante el incumplimiento del deber de tributar por parte del contribuyente.”39

Sin embargo y como ocurre respecto del ejercicio de todas las funciones públicas, la amplia potestad del legislador en materia tributaria cuenta con límites, entre los que se cuentan los derechos fundamentales de las personas, la razonabilidad y la proporcionalidad de las medidas que adopte, así como los contenidos del principio de autonomía territorial, que

ostentan distintas facetas, entre las que se cuenta la fiscal. Dentro de la misma dimensión ha dicho la Corte, que en materia de tributos los límites del legislador fueron concebidos en dos formas “(i) el deber constitucional de contribuir a la financiación de los gastos públicos, dentro de criterios de justicia y equidad (art. 95.9 CP.) y (ii) se limita al legislador porque se le ordena construir un sistema tributario donde predominen los principios de equidad, eficiencia y progresividad, sistema que en ningún caso puede ser retroactivo en sus disposiciones ni en su aplicación (art. 363 CP.)”⁴⁰.

La determinación de los límites del legislador respecto de la destinación de los ingresos de las entidades territoriales, depende de la distinción que se haga entre los ingresos exógenos y endógenos de esas entidades. En este sentido se ha sostenido que respecto de los primeros, el legislador cuenta con una amplia potestad de configuración, mientras que en relación con los recursos endógenos, es decir, aquellos que cuentan con fuente propia, la libertad de configuración legislativa se restringe en virtud el principio de autonomía territorial. De este modo reiteró la Corte en la Sentencia C-262 de 2015, que solamente en tres casos es posible la intervención del legislador sobre esos recursos y que cuando ella acontezca, debe ser sometida a un juicio estricto de razonabilidad. Las tres hipótesis, señaladas por la parte mayoritaria en el fallo son las siguientes⁴¹:

i. Cuando la Constitución haya ordenado o autorizado expresamente la intervención en la destinación de las rentas territoriales, como ocurre con el artículo 317, el cual establece que la ley debe destinar un porcentaje determinado de los gravámenes sobre la propiedad inmueble “a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción”.

ii. Cuando la intervención resulte necesaria para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa.⁴² Como evento específico la Corte citó el caso de la guerra exterior previsto en el artículo 362 de la Constitución, según el cual, “la ley” no puede trasladar los impuestos departamentales y municipales, “salvo temporalmente en caso de guerra exterior”, así como el caso jurisprudencial de la sobretasa de la gasolina, “con el fin de garantizar la capacidad de pago

de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes “.43

iii. Cuando “las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional”, como sucedió en los casos contenidos en la Sentencia C-089 de 2001 que declaró exequible una norma que destinó un recurso endógeno para fortalecer la Universidad Francisco José de Caldas, y en la Sentencia C-925 de 2006, relacionada con los costos de la licencia de conducción.

Finalmente dijo la Corte, que cualquiera que sea la hipótesis que se enfrente, “la medida legal debe también satisfacer además un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional como medida para perseguir alguno de los fines indicados en los supuestos anteriores”44.

3. Caso concreto

En el presente caso, el Presidente de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público objetaron parcialmente el Proyecto de ley No. 067 de 2014 Senado y 125 de 2013 Cámara “Por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuéstales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”. El artículo 5 del proyecto modifica la destinación de los recursos provenientes de la estampilla “Prodesarrollo académico y descentralización de servicios educativos de la Universidad de Córdoba”, modificando el artículo 1 de la Ley 382 de 1997 que autoriza a la Asamblea Departamental a la emisión de la estampilla, precisando su destinación. Adicionalmente el artículo 6 del proyecto, modifica el artículo 4 de la Ley 382 de 1997, estableciendo que “Los Concejos de los municipios pertenecientes al departamento de Córdoba deberán hacer obligatorio el uso de la estampilla de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea departamental según lo autorizado por la ley”.

Considero que el mandato que obliga a los Concejos municipales del departamento de Córdoba a hacer obligatorio el uso de la estampilla, de acuerdo con la reglamentación que eventualmente disponga la Asamblea Departamental “según lo autorizado por la ley”, viola el principio de autonomía territorial contenido en el artículo 287 de la Constitución, así como el artículo 331 de la Constitución, que establece las competencias de los concejos municipales.

La decisión adoptada por el sector mayoritario fundamenta su decisión en dos cuestiones: en primer lugar, en lo que allí se denomina “una de las tres hipótesis” en las que se permite que el legislador haga la destinación de los recursos endógenos de una entidad territorial, al considerar que “la naturaleza de la medida así lo exige por trascender el ámbito simplemente local o regional”; y en segundo término, porque las dos medidas objetadas por la Presidencia de la República: el uso obligatorio de la estampilla por parte de los concejos municipales y la tarifa del 2% del valor del hecho sujeto al gravamen, al ser sometidas conjuntamente a un test de razonabilidad, permitieron concluir que se trataba de medidas proporcionales.

Este mandato del legislador, que dispone el uso obligatorio de la estampilla por parte de los concejos municipales, debe ser considerado como un acto de imposición del poder legislativo sobre los recursos endógenos de las entidades territoriales, que se inscribe en el escenario de una cierta tendencia que erosiona lentamente los contenidos y la efectividad de la descentralización administrativa y la autonomía territorial bien por la vía de las leyes que contienen los planes nacionales de desarrollo o por el camino de la legislación ordinaria, dentro de una línea en la que puede ser inscrita la Sentencia C-155 de 2016, que en decisión dividida, declaró la exequibilidad del artículo 191 de la Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, que configuró el tributo territorial de alumbrado público como una contribución especial, y por lo mismo, con destinación específica, desnaturalizando así uno de los recursos endógenos de las entidades territoriales⁴⁵.

El artículo 4 de la Ley 382 de 1997, vigente a la fecha del fallo, señala lo siguiente:

“Artículo 4o. Facúltase a los Concejos Municipales del departamento de Córdoba para que, previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.”

Se trata de un enunciado respetuoso de la autonomía territorial en los niveles departamental y local, que faculta a los Consejos Municipales para hacer uso obligatorio de la estampilla, bajo la previa autorización de la Asamblea Departamental. En sentido contrario, la orden dada en el nuevo texto legislativo dictado desde Bogotá, desconoce a la Asamblea Departamental como instancia de decisión en el nivel territorial reconocida por la Carta Política, afectando nuevamente la descentralización administrativa.

La sentencia adoptada por la Sala afirma que la medida dispuesta por el legislador es necesaria, “porque permite alcanzar de mejor manera el fin perseguido”, señalando como argumento que en 18 años de vigencia, la estampilla tan solo ha recaudado el 50% de lo previsto. Adicionalmente y respecto de su proporcionalidad, dijo que se justificaba la afectación “baja o media” de la autonomía de la entidad territorial, pues el uso obligatorio de la estampilla trae como consecuencia la ampliación de los recursos para garantizar la oferta educativa de la Universidad de Córdoba, a lo que debe sumarse, que “la Asamblea conserva amplia autonomía para (i) decretar o no la estampilla autorizada, (ii) reglamentar su uso y (iii) definir los demás elementos de dicho ingreso como los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores y las bases gravables entre otros”.

Considero que esta afirmación no es del todo correcta y que lo que hace el nuevo enunciado es justamente lo contrario, reducir drástica y desproporcionadamente la competencia constitucional de la Asamblea Departamental, la que simplemente asistirá en silencio a la ejecución de la orden del uso obligatorio de la estampilla, que contiene un recurso endógeno. De este modo, ya no tiene que autorizar nada sobre su recurso fiscal, pues los poderes centrales ya hicieron, conservando el carácter nominal de sus poderes reglamentarios, pues los contenidos sustantivos del mismo fueron reducidos con gran intensidad.

Por lo demás conviene recordar que como se sostuvo en el salvamento de voto a la Sentencia C-155 de 2016, que decisiones legislativas como la adoptada, “parecen estar nutridas por una desconfianza en los principios de descentralización política y administrativa, y de autonomía territorial. Como si se partiera de la base de que si no se les da, desde el nivel central, una destinación forzosa y específica a los recaudos obtenidos”¹², la gestión pública quedaría malograda.

Mi disenso lleva, obviamente, el respeto que profeso por las decisiones mayoritarias de la Corte Constitucional.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

1 Cno 2. Fl. 33.

2 Corte Constitucional. Sentencias C-290 de 2009 y C-398 de 2010.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-028 de 1997.

4 Cno. 1. Fls. 22 y 23.

5 Cno. 1. Fls. 20 y ss

6 Cno. 1. Fls. 4 a 10 y 13 a 19.

7 Cno. 1. Fls. 3 y 20.

8 Cno. 3. Flo. 1. Certificación expedida por el Secretario General del Senado, Gregorio Eljach Pacheco. Folio Gaceta del Congreso No. 41 del 19 de febrero de 2016 (Acta de Plenaria No. 37 del 10 de diciembre de 2015), p. 51.

9 Ibid. Fl. 51.

10 Ibid. Fl. 49-53.

11 Ibid. Fl. 50 de la Gaceta del Congreso No. 39 de 19 de febrero de 2016.

12 Cno. 3. Flo. 1. Certificación expedida por el Secretario General del Senado, Gregorio Eljach Pacheco. Folio Gaceta del Congreso No. 41 del 19 de febrero de 2016 (Acta de Plenaria No. 37 del 10 de diciembre de 2015), p. 51.

13 El Secretario General de la Cámara de Representantes certificó en relación con la votación del informe de objeciones gubernamentales, lo siguiente: “[...] 2. En sesión plenaria de la H. Cámara de Representantes del día 16 de diciembre de 2015, que consta en el Acta No. 114, a la cual se hicieron presentes ciento cincuenta y siete (157) H. Representantes a la Cámara, fue considerado y aprobado el informe a las Objeciones Presidenciales, a través de votación nominal, de la siguiente manera:

Informe de Objeciones Presidenciales: VOTOS EMITIDOS: 88.

VOTOS POR EL SI: 79

VOTOS POR EL NO: 9.” (Negrillas originales).

14 Cno. Ppal. Fls. 89 a 114.

15 Según consulta realizada en la Gaceta del Congreso 507 del 18 de julio de 2016, se observa la publicación del Auto de Sala Plena N° 255 del 22 de junio de 2016 y del informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley número 125 de 2013 Cámara, 67 de 2014 Senado, “por medio de la cual la Nación se vincula a la celebración de los 50 años de la Universidad de Córdoba, se autorizan apropiaciones presupuestales, se modifica la Ley 382 de 1997 y se dictan otras disposiciones”. Consultado en http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.nivel_3. En el informe sobre las objeciones presidenciales se planteó que “la medida adoptada por el legislativo resulta proporcional y no una intromisión excesiva de su parte. Añadámosle a lo anterior, 4) que el proyecto de ley y el asunto de que trata evidentemente trasciende el ámbito local en razón a que se trata de garantizar el acceso a la educación superior pública y la adecuada prestación del servicio en el departamento. Incluso, el objeto de la iniciativa coincide plenamente con uno de los pilares adoptados el recientemente aprobado Plan Nacional de Desarrollo, a saber: la educación.” Por lo anterior, se propuso aprobar los argumentos expuestos en el dicho informe y, en consecuencia, rechazar las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República al Proyecto de ley número 125 de 2013 Cámara, 67 de 2014 Senado.

16 Cno. Ppal. Fls. 93 y 94.

17 Corte Constitucional. Sentencias C-593 de 2010, C-068, C-069 y C-885 de 2004.

18 Corte Constitucional. Sentencia C-720 de 1999.

20 Corte Constitucional. Sentencia C-219 de 1997.

21 Corte Constitucional. Sentencia C-873 de 2002 y C-262 de 2015.

22 Id.

23 Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 2001. En ese caso, al reconstruirla, la Corte

señaló que eran dos causales diferentes las de proteger el patrimonio de la Nación, y mantener la estabilidad económica interna y externa. Dichas hipótesis pueden agruparse en una sola sin sacrificar su autonomía conceptual.

24 Así fue como la Corte Constitucional sintetizó en la sentencia C-219 de 1997, la regla de las sentencias C-004 de 1993 y C-070 de 1994. En la sentencia C-004 de 1993, por ejemplo, la Corte declaró exequible una norma legal que le confería a una entidad distinta a la territorial la administración de la sobre tasa a la gasolina, a pesar de ser esta una renta propia.

25 Corte Constitucional. Sentencia C-089 de 2001.

26 Corte Constitucional. Sentencia C-925 de 2006. La norma acusada decía que “La renovación de las actuales licencias de conducción expedidas legalmente no tendrá costo alguno para el titular de las mismas, por una sola vez”, lo cual suponía exonerar a quienes efectuaran el trámite, del deber jurídico que les correspondía ordinariamente de pagar una tasa cuyos recaudos se destinaban a entes territoriales.

27 Corte Constitucional. Sentencia C-260 de 2015. Cfr. C-121 de 2006, C-227 y C538 de 2002.

28 Corte Constitucional. Sentencia C-538 de 2002.

29 Corte Constitucional. Sentencia C-183 de 1998.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-925 de 2006.

31 Por medio de la cual se expide el Estatuto de Rentas del Departamento de Córdoba.

32 Documento titulado: “Situación Financiera de la Universidad de Córdoba - 2017”. Universidad de Córdoba, marzo de 2017.

33 Id.

34 Ob. Cit. 28.

35 Al respecto pueden ser consultadas las sentencias C-149 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio

Palacio, C-123 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos, C-035 de 2016 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

36 Sentencia C-149 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, citando la Sentencia C-579 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

37 Sentencia C-123 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos, consideración jurídica No. B 1

38 Sentencia C-149 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, consideración jurídica No. 5.2.

39 Sentencia C-615 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, consideración jurídica No. 3.1.

40 Sentencia C-1060 A de 2001 M.P. Lucy Cruz de Quiñones

41 Sentencia C-262 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, consideración jurídica No. 25

42 Sentencia C-089 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero

43 La Corte sintetizó en la sentencia C-219 de 1997 la regla de las sentencias C-004 de 1993 M.P. Ciro Angarita Barón y C-070 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara

44 Sentencia C-265 de 2015 M.P. María Victoria Calle Correa, citando la Sentencia C-925 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño

45 Sentencia C-155 de 2016 M.P. Alejandro Linares Cantillo. Salvamento de voto de los magistrados María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos.