

Sentencia C-532/05

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Improcedencia por cumplimiento de los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

INTENDENCIAS Y COMISARIAS-Significado a la luz de la Constitución vigente

INTENDENCIAS Y COMISARIAS-Han de entenderse como departamentos

La Corte hará una precisión acerca del significado de las expresiones “intendencias” y “comisarías” contenidas en algunas de las normas acusadas. Estas disposiciones fueron consagradas bajo la vigencia de la Constitución de 1886, en cuya organización territorial se distinguía entre departamentos, intendencias y comisarías. Sin embargo, dicha diferenciación desapareció de la organización territorial colombiana una vez expedida la Constitución de 1991, la cual, en su artículo 286 estableció que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos y los territorios indígenas.” La Constitución actual reunió estos tres tipos de entidades bajo una sola categoría: los departamentos. Así, cuando las normas acusadas se aluden a “intendencias” y “comisarías”, se refieren a entidades que bajo el régimen constitucional actual corresponden a departamentos. Por lo tanto, las intendencias y comisarías deben ser entendidas como tales.

IMPUESTO DE VEHICULO AUTOMOTOR-Titularidad de las rentas que produce

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa en fuentes endógenas de financiación

RECURSOS ENDOGENOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Carácter excepcional de la intervención del legislador

RECURSOS ENDOGENOS Y EXOGENOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Criterios para identificarlos

MONOPOLIO RENTISTICO DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR-Establecimiento de un régimen nacional

APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LAS ESCUELAS INDUSTRIALES E

INSTITUTOS TECNICOS NACIONALES Y TERRITORIALES-Recursos provenientes de los aportes no son propios de las entidades territoriales

La Corte concluye que los recursos regulados en las normas acusadas no son propios de las entidades territoriales. Esto, por las siguientes razones: (i) Se observa que las normas acusadas no establecen de manera explícita la fuente de los aportes mencionados. Indican únicamente que las entidades territoriales deberán efectuar los correspondientes aportes equivalentes al 1% de la nómina. (ii) La Corte observa que el origen o fuente de los recursos no es exclusivamente territorial. La base para su cálculo es la nómina oficial de todos los niveles. (iii) La definición legal de los recursos bajo análisis es la de “aportes.” Aunque la Corte no entra a clasificar los recursos mencionados dentro de las diversas categorías de ingresos públicos, como lo pueden ser los tributos, las contribuciones o una categoría sui generis distinta a las anteriores, esta Corporación observa que los aportes referidos fueron creados por el Congreso de la República, por medio de una ley, en ejercicio de la potestad que tiene la Nación para tales efectos. Ahora bien, la Constitución no definió estos recursos, ni las fuentes de las cuales ellos provienen, como endógenos o propios de las entidades territoriales, como sí sucedió, por ejemplo, con los recursos provenientes de los gravámenes sobre la propiedad inmueble. Por las razones anteriores, la Corte concluye que, aplicando los criterios materiales descritos en la jurisprudencia de la Corte, los recursos provenientes de los aportes referidos en las normas acusadas, no son propios de las entidades territoriales.

APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA EDUCACION MEDIA TECNICA-No son contrarios a la prohibición de rentas nacionales con destinación específica/APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA EDUCACION MEDIA TECNICA-Desarrollan el principio de solidaridad

En virtud del artículo 359 de la Constitución algunos asuntos se exceptúan de la prohibición de rentas nacionales con destinación específica. Dentro de estos, se encuentra la inversión social, dentro de la cual se incluyen los desembolsos destinados para educación. (ii) El servicio público de educación, como el de la salud, es un asunto que no corresponde exclusivamente a las entidades territoriales y se inscribe también dentro de una competencia nacional. La Corte constata que la política instrumentada en las normas acusadas tiene como objetivo, entre otros, dar aplicación al principio de solidaridad. Por las razones anteriores, la Corte no comparte la interpretación que el demandante tiene de la autonomía territorial.

Dicha posición llevaría a que la Nación no tenga la posibilidad de realizar políticas públicas de nivel nacional que tengan como fin el mejoramiento de la cobertura o la calidad de la prestación del servicio de educación. De igual manera, la educación media técnica -a cuyo mejoramiento de infraestructura están destinados los aportes establecidos en las normas acusadas - tiene como uno de sus fines capacitar personas que se encuentran desempleadas para que puedan acceder a un empleo. Lo anterior también es un asunto de inversión social que desarrolla el principio de solidaridad, pues los recursos referidos pueden ser transferidos de regiones de mayor prosperidad a otras con mayores niveles de desempleo.

APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA EDUCACION MEDIA TECNICA-Principios que deben respetarse en su administración

APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA EDUCACION MEDIA TECNICA-Administración en cabeza de la Nación no viola la autonomía territorial

La Corte considera que en el caso presente, el que las normas acusadas establezcan la administración de la cuenta especial mencionada en cabeza de la Nación, no las hace violatorias de la autonomía territorial. Dado que los recursos provenientes de los aportes fijados en las normas acusadas no son rentas propias de las entidades territoriales (ver apartado 5 de esta sentencia) sino “aportes” creados por el Congreso, es la misma ley la que puede, en ejercicio de su margen de configuración, definir quién los administra y como ha de administrarlos. La Corte encuentra la prestación del servicio de educación es un asunto en el que no solo cabe sino que es necesaria la cooperación entre la Nación y las entidades territoriales, así como entre las entidades territoriales. Ello incluye la posibilidad de que la Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, decida cuáles son las prioridades en educación media, técnica y media académica y de esta manera oriente el destino de los recursos contenidos en la cuenta especial. Siempre respetando los ámbitos y límites señalados por el legislador, v.gr., a) “proyectos”; b) “de mejoramiento”; c) “en infraestructura y dotación”, d) en el ámbito de la “educación media técnica y media académica”; e) de acuerdo con las “prioridades de inversión”; que f) “señalara” el Ministerio de Educación”; y g) conforme a lo que resulte del “estudio y seguimiento de los proyectos”.

RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Aplicación del criterio material

Para precisar si los dineros de las entidades territoriales son o no propios, pueden ser

aplicados criterios materiales que llevan a que el lugar en el cual se recauden o se causen los recursos no sea relevante para determinar la naturaleza de los mismos. Si el lugar fuera determinante, el impuesto a las ventas, por ejemplo, tendría qué ser propio de los municipios, dado que su recaudo se realiza en este nivel.

Referencia: expediente D-5455

Actor: William Aranda Vargas

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 parcial, 11 numeral 4 parcial (subrogado por el artículo 111 de la Ley 633 de 2000) y 16 parcial de la Ley 21 de 1982.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil cinco (2005)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el abogado William Aranda Vargas, actuando como apoderado del Secretario de Hacienda del Distrito de Bogotá, presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 8 parcial, 11 numeral 4 parcial (subrogado por el artículo 111 de la Ley 633 de 2000) y 16 parcial de la Ley 21 de 1982.

Mediante auto del 29 de octubre de 2004 se admitió la demanda, se ordenó su fijación en lista y se dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

A su vez, en sesión de la Sala Plena de esta Corporación del día 24 de mayo de 2005¹, el proyecto presentado a consideración de la Sala Plena de esta Corporación no obtuvo la mayoría exigida por el reglamento interno de la Corte. Por ello, el proceso pasó al despacho del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, designado para la elaboración de la sentencia por la Sala Plena.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcriben los textos de las disposiciones demandadas conforme a su publicación en el Diario Oficial No 35.939 de 5 de Febrero de 1982 y No 44.275 de 29 de Diciembre de 2000 (se subrayan las partes acusadas):

“LEY 21 DE 1982

(enero 22)

por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 8°. La nación, los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios deberán, además del subsidio familiar y de los aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), efectuar aportes para la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales y Municipales.

Artículo 11. Los aportes hechos por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, tendrán la siguiente destinación:

1°. El cuatro por ciento (4%) para proveer el pago del subsidio familiar.

2°. El medio por ciento (1/2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), destinado a

programas específicos de formación profesional acelerada, durante la prestación del servicio militar obligatorio.

3o. El medio por ciento (1/2%) para la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

4°. El uno por ciento (1%) para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales o municipales.

Artículo 16. A pesar de lo dispuesto en el artículo anterior, los aportes de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), podrán ser girados directamente a dichas entidades, e igualmente los correspondientes a las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, a la cuenta especial determinada por el Ministerio de Educación Nacional.”

LEY 633 DE 2000

por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 111. El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos”

III. LA DEMANDA²

El demandante, apoderado del Secretario de Hacienda del Distrito de Bogotá, considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 4, 209, 287, 356 y 362 de la Constitución Política y los artículos 1º, 3º, 7º, 15 y 27 de la Ley 715 de 2001.³

“...básicamente al 1. Exigir que se manejen los recursos del sistema de financiamiento de educación primaria, secundaria y media, en órganos y cuentas no contempladas en las normas constitucionales y legales que regulan esta materia de manera especial e integral. || 2. Concebir una forma de ejecución de recursos de educación, sin contar con la descentralización ni con los fines dispuestos en la Ley Orgánica 715 de 2001. La Ley 21 de 1982 usa como intermediario a la Nación quien utiliza recursos de unas entidades a favor de otras de manera discrecional e inequitativa. || 3. Contar con recursos de una entidad territorial, incluyendo los recibidos por transferencias de la Nación con destinación específica, para financiar proyectos de otra entidad.”

2. En cuanto a los aspectos específicos por los cuales las normas acusadas violan la Constitución el demandante argumenta:

2.1. Sostiene que se vulneran los artículos 209, 356 y 357 de la Constitución, así como también los artículos 10, 3º, 7º, 15 y 27 de la Ley 715 de 2001 por lo siguiente:

“Las normas demandadas van en contravía de la descentralización, generan un mayor gasto administrativo causado por el cruce o duplicidad de funciones y la disipación en la ejecución de los recursos, a pesar de los principios de eficacia y economía que deben desarrollarse mediante la descentralización según lo dispuesto por el artículo 209 de la Carta. || Lo anterior es aún más grave si se tiene en cuenta que la descentralización en esta materia ya ha sido ordenada desde 1991 mediante los artículos 356 y 357 de la Constitución y las leyes orgánicas, inicialmente por la ley 60 de 1993 y luego por la ley 715 de 2001.”

Al respecto, el accionante cita algunos extractos de la exposición de motivos de la Ley 715 de 2001, en los cuales “se señalan los objetivos de la misma.” Establece que

“[C]orresponde a las entidades territoriales la competencia de prestar el servicio de educación primaria, secundaria y media. [...] Las escuelas e institutos técnicos se clasifican en la Constitución y en el artículo 28 de la ley 115 de 1994 como educación media, razón por la cual el servicio de educación a este nivel, es competencia de cada entidad territorial y según estas normas, se debe financiar por la respectiva entidad territorial con ayuda de los recursos del Sistema General de Participación, de asignaciones presupuestales de cada entidad y con recursos propios de la respectiva institución. || En este sentido la ley 21 de 1982 [la cual fue subrogada parcialmente por el artículo 111 de la ley 633 de 2000] viola la

ley 715 al proveer recursos de los entes territoriales para financiar parte de la educación media en jurisdicciones diferentes a aquellas en las que se han originado los recursos y en donde se ejercen sus competencias. Por esta razón, siendo la ley 715 de 2001 una ley orgánica integradora del bloque de constitucionalidad, prevalece sobre la ley ordinaria. [...] || [...] Así las cosas, el manejo y ejecución de los recursos territoriales destinados a proyectos de las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, distritales o municipales, es una competencia descentralizada y no puede continuar en un órgano de fijación de políticas, como es el Ministerio de Educación Nacional.”

2.2. El accionante también considera que las normas acusadas violan el artículo 287 de la Constitución al restringir la autonomía de las entidades territoriales:

“Las normas demandadas también son violatorias del artículo 287 de la Constitución , mediante el cual se estipula que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y en tal virtud, les otorga los siguientes derechos a las entidades territoriales: [...] || Ejercer las competencias que les correspondan; || [...] [y] [a]dministrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. || Según los mencionados derechos , las autoridades electas de las entidades territoriales tienen la facultad de definir los destinos de la respectiva entidad respecto a las competencias que le hayan sido asignadas por la Carta y la Ley Orgánica que las defina, así como el destino de los recursos endógenos o propios de dichas entidades.”⁴

Adicionalmente, el demandante expresa que:

“al ordenar el artículo 8 de la ley 21 de 1982 que ‘...el Distrito Especial de Bogotá y los municipios deberán , además del subsidio familiar y de los aportes para el servicio nacional de aprendizaje (SENA) , efectuar aportes para la escuela superior de administración pública (ESAP) y para las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, distritales y municipales’ y disponer de los recursos a través de los artículos 11 y 16 parciales, que desarrollan esta orden, se estaría afectando la autonomía de las entidades territoriales respecto de la financiación de la educación primaria y secundaria: primero, en el ejercicio de dicha competencia y segundo, en la de administración y disposición de los recursos para tal fin.”

2.3. El señor Aranda Vargas considera además que las normas demandadas violan “la

protección de las rentas nacionales” prevista en los artículos 359 y 362 de la Constitución. Dice al respecto:

“Los artículos 8, 11 numeral 4 y 16 de la ley 21 de 1982 y el artículo 111 de la Ley 633 de 2001, el cual subroga parcialmente el numeral 4 del artículo 11 de la ley mencionada, vulneran el artículo 359 y 362 de la Constitución Política incidiendo en los bienes y rentas de las entidades territoriales, de tal forma que los recursos de éstas se ven dirigidos a competencias ajenas y destinos diferentes a los previstos por la Constitución , sustraídos de la entidad territorial sin su consentimiento, violando la autonomía administrativa de la entidad. || Las entidades territoriales para afrontar las responsabilidades asignadas en educación, cuentan con los recursos que le son asignados por el sistema general de participaciones, de conformidad con el artículo 356 Constitucional, [...] y con recursos propios presupuestales por las entidades para tal fin.

Los primeros recursos, provenientes de transferencias nacionales son recursos con destinación específica y por lo tanto, las entidades territoriales beneficiarias no podrían utilizarlos para fines diferentes y menos, para financiar gastos de establecimientos de otras entidades territoriales que no son de su competencia. || En efecto, el aporte dispuesto por la ley 21 de 1982, de 1% de la nómina que las entidades territoriales deben dirigir a una cuenta del orden nacional para el financiamiento de las escuelas industriales e institutos técnicos de todo orden, implica que con los recursos que aporta el municipio podrían estar financiando las referidas entidades del sector educativo de otras regiones y que posteriormente lo subroga el artículo 111 de la ley 633 de 2000 en lo que hace referencia a las entidades a financiar, situación que no es consecuente con el sistema de financiamiento previsto en la Constitución.

Los segundos recursos para financiar el servicio de educación pública por parte de las entidades territoriales, como son los recursos propios, tampoco pueden ser dispuestos para financiar proyectos de otras entidades territoriales.”

En cuanto a la violación del artículo 362 de la Carta el demandante dice:

“Las normas demandadas son violatorias del artículo 362 Constitucional al establecer la obligación de realizar un aporte del 1% de las nóminas de las entidades territoriales, para financiar los gastos de los institutos y escuelas técnicas de la Nación o de otras entidades

territoriales que no son de su competencia, de acuerdo a la Constitución y los artículos 7, 15 y 17 de la ley 715 de 2001. || El artículo 362 de la Carta, establece que los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, así como los impuestos departamentales y municipales gozan de la protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en casos de guerra exterior.”

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.⁵

Germán Eduardo Quintero Rojas, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó desestimar la acción de inconstitucionalidad por las siguientes razones:

1.1. Manifiesta el interviniente, que “en virtud de la descentralización territorial y el carácter autónomo que la Constituyente otorgó a las entidades territoriales, hace que las mismas posean personería jurídica, autonomía presupuestal, financiera y administrativa para atender por medio de sus propias autoridades, las necesidades locales que la Constitución y la Ley les han encomendado.”

Sin embargo, considera que “lo anterior no significa, que la Nación sea ajena a las competencias y funciones transferidas a dichas entidades, [por cuanto] [...] la Constitución en momento alguno se apartó del principio de unidad, el cual armoniza los intereses nacionales con los intereses de las entidades territoriales.”

Agrega, que el artículo 288 Constitucional determinó que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad. En este orden de ideas, la ley 715 de 2001 “otorgó a las entidades territoriales la competencia para dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en su distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, pero a su vez el deber de participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos, así como en las inversiones de la infraestructura, calidad

y dotación, lo cual pone de presente la concurrencia y subsidiaridad [...].”

Manifiesta el interviniente que “es evidente que existe una solidaridad entre la Nación y las entidades territoriales para la eficiente prestación del servicio educativo. Por lo tanto, las normas demandadas no estarían vulnerando el artículo 287 de la Constitución, dado que no impiden a las entidades territoriales administrar sus recursos. Esto, pues lo que se pretende es armonizar los intereses nacionales con las necesidades de la entidades territoriales, ofreciendo la posibilidad de presentar proyectos al Ministerio de Educación para ser financiados sin que se vulnere la autonomía consagrada desde 1991. || En el caso sub examine, se puede observar cómo la destinación conferida por los artículos demandados de la ley 21 de 1982 luego subrogados por el artículo 111 de la ley 633 de 2000, no riñen en lo absoluto con las normas constitucionales y orgánicas del sistema general de participaciones. Éstas, por una parte reconocen las competencias establecidas en otras normas legales en lo que se refiere a educación y por otro lado señalan, de manera expresa la posibilidad que tiene tanto la Nación como las entidades territoriales de cofinanciar proyectos de inversión del orden nacional en materia de educación.”

Afirma el interviniente, que el aporte establecido en el artículo 111 de la ley 633 de 2000 es una contribución parafiscal destinada a un sector, entendido ésta como “la parte de una clase o de una colectividad que presenta caracteres peculiares”. En este orden de ideas, “la destinación que la norma establece cumple con las características que la jurisprudencia señala respecto de las contribuciones parafiscales, pues los dineros recaudados por el Ministerio de Educación, son revertidos a las mismas entidades territoriales para la financiación de proyectos de infraestructura y dotación física de las instituciones educativas que desarrollen programas de ampliación de cobertura en educación media académica y media técnica o a proyectos de reconstrucción, adecuación o dotación de instituciones educativas estatales que hayan sido afectadas físicamente por la violencia o por desastres naturales.”

1.2. De otra parte, el apoderado del Ministerio de Hacienda afirma que si bien “está[n] convencidos de la compatibilidad constitucional de las disposiciones acusadas [...] es muy importante que ala Corte tenga en cuenta el impacto económico que [la] decisión [de inexequibilidad] acarrearía para las finanzas públicas, por lo que [...] solicitamos que se preste atención al principio de la previsión de las consecuencias de las decisiones [...]. || Así,

de prosperar la pretensión del impugnante, la Nación se vería avocada a realizar la devolución de los recursos de las entidades aportantes por una suma de \$436'825 millones a precios corrientes.”⁶

Por lo anterior, el interviniente solicita que en caso de que se declare la inexecutableidad de las normas acusadas, los efectos de la sentencia sean hacia el futuro.

2. Intervención del Ministerio de Educación Nacional.⁷

Liliana Ortiz Bolaños, actuando como apoderada del Ministerio Educación Nacional, intervino en el presente proceso solicitando que se declare la executableidad de las normas acusadas, por las siguientes razones:

Adicionalmente, la abogada Ortiz Bolaños esgrime los siguientes argumentos:

2.1. Primero, la interviniente realiza unas consideraciones generales acerca de la descentralización administrativa y el ‘Estado Unitario’. Considera que estos principios son complementarios, de lo cual se concluye que las entidades territoriales no tengan una autonomía absoluta, máxime en relación con funciones que la Carta encomienda, entre otras a las autoridades del nivel nacional, tales como la coordinación de las políticas educativas.

2.2. Específicamente respecto de las normas acusadas, la abogada señala que cuando la Constitución “emplea la frase contribuciones parafiscales, [...] se trata de contribuciones de naturaleza propia que no hacen parte del presupuesto nacional y dotadas de un régimen jurídico especial, a diferencia de las contribuciones fiscales que son los ingresos corrientes del Estado. || El artículo 359 de la Constitución prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las participaciones a favor de las entidades territoriales, las destinadas a la inversión social y las que en virtud de leyes anteriores hubieren sido destinadas a la previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias.”

La interviniente concluye que, “la prohibición del artículo 359 no comprende a las contribuciones parafiscales que no afectan el fisco, no surgen como participación o transferencia de rentas nacionales, no son impuestos y por lo tanto cuentan con un régimen jurídico especial, distinto del consagrado para los impuestos tributarios de la Nación.”

La apoderada del MEN reitera, que “el establecimiento de las contribuciones parafiscales,

que prevé la ley 21 de 1982, significa hacer uso de un instrumento válido para hacer efectivo el derecho a la educación, que se encuentra dentro de los deberes que corresponde al Estado garantizar [...].”

En este orden de ideas, “si la incorporación de la contribución parafiscal se realiza dentro de los parámetros y fines para los que se consagra la contribución, tal como lo ha efectuado la ley mencionada, no es inconstitucional.”

La interviniente indica, que la Ley 715 de 2001 determina las competencias de la nación en materia de educación, y que “sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural, entre las que se destacan: impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión del orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del sistema general de participaciones”. Al aplicar dichas normas, la abogada concluye que “si se confunden, como lo hace el actor, los conceptos de sistema general de participaciones y las contribuciones parafiscales entonces, tendría en una errada interpretación que colocarse en la misma expresión de inconstitucionalidad los aportes de que trata el artículo 8 de la ley 21 de 1982, relacionados con los aportes al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al SENA, y a la ESAP.”

3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación⁸

Rosa María Laborde Calderón, actuando como apoderada del Departamento Nacional de Planeación, intervino en el presente proceso para solicitar (i) que la Corte dicte sentencia inhibitoria o (ii) que declare la exequibilidad de las normas demandadas. Se fundamenta en los siguientes argumentos:

3.1. En primer lugar, la interviniente estima que la demanda no cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos en el Decreto 2067 para las acciones de inconstitucionalidad. Señala la interviniente que “la demanda incurre en una imprecisión técnica ostensible cuando discute la constitucionalidad de unas normas como las demandadas sin fundamentar a fondo su inexecutable, sino que se limita a calificarlas de inexecutable, sin los pertinentes razonamientos jurídicos que sustenten sus afirmaciones. || [N]o basta con mencionar simplemente que una norma es inconstitucional, sino que se debe señalar

expresamente qué normas de la Constitución Política se vulneran con la ley demandada y cuál es el motivo de la contradicción entre la norma impugnada y la Constitución.” Por tal razón solicita a la Corte Constitucional se inhiba para pronunciarse de fondo.

3.2. La abogada realiza unas consideraciones generales acerca de la “descentralización de competencias”: en virtud de los artículos 1º y 209 superiores, Colombia es una república descentralizada, y “también es unitaria”. De esta manera, “la Nación tiene responsabilidades en la prestación de los servicios públicos a nivel territorial”, por lo que “las entidades territoriales no tienen absoluta autonomía en la prestación del servicio de educación.” Respecto de la prestación del servicio de educación, y dado que éste “es un derecho fundamental y que aunque las entidades territoriales tienen competencias al respecto, la Nación, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, expresados en el artículo 288 constitucional no sólo debe apoyar a las entidades territoriales en la prestación de dicho servicio, sino que además debe asegurar su prestación a los asociados.”

Específicamente respecto de la Ley 21 de 1982 acusada, la interviniente dice que “es evidente que la Nación-MEN es la entidad que al conocer los indicadores técnicos y demás elementos fácticos que se presentan en las diferentes entidades territoriales, tiene los criterios para la redistribución de dichos recursos, ajustándose a los principios ya mencionados.”

3.3. Ahora bien, “si se llegare a presentar un conflicto de competencias” entre el nivel central y el nivel territorial, “prevalece el de mayor entidad o importancia.”⁹

3.4. Adicionalmente, la apoderada del DNP desarrolla unas “razones prácticas” que han de tenerse en cuenta al analizar la constitucionalidad de las normas acusadas. Afirma que el actual gobierno ha emprendido una política para disminuir los niveles de desempleo capacitando a las personas necesitadas de trabajo, política que se ejecuta primordialmente a través de los establecimientos de educación media técnica. “Sin embargo, el estado de infraestructura que presenta la mayoría de estas instituciones muestra grandes deficiencias para la adecuada prestación del servicio [...]. Muchas otras han sido afectadas físicamente por la violencia o desastres naturales. || En tal sentido, los recursos que administra el MEN a través de la Ley 21 de 1982, son indispensables toda vez que éstos están destinados a financiar proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de

educación media técnica y media académica o a proyectos de reconstrucción, adecuación o dotación de instituciones educativas estatales que hayan sido afectadas físicamente por la violencia o por desastres naturales.”

4. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.¹⁰

Carlos Ariel Sánchez Torres miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, presentó un concepto en “nombre y representación de la misma.” Afirma, que el problema jurídico se sintetiza en lo siguiente: “¿Es Constitucional que el uno por ciento (1%) de la norma, sea transferido al Ministerio de Educación para que este a su vez, disponga de su gasto conforme al artículo 111 de la ley 633 de 2000, no solo en Bogotá sino en otros municipios?”

Para responder este cuestionamiento dice lo siguiente:

“Un primer análisis lleva a revisar la fuente de los recursos que se transfieren según lo dispuesto por la ley 21 de 1982 y la subrogación que tuvo este artículo en el artículo 111 de la ley 633 de 2000. || En este sentido, el artículo 17 de la ley 21 de 1982 establece que para efectos de la liquidación de los aportes al régimen del subsidio familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Escuela Industrial de Institutos Técnicos, se entiende por nómina mensual de salarios la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la ley laboral, cualquiera que sea su denominación y además, los verificados por descansos remunerados por la ley y convencionales o contractuales.

[...] En mi criterio, el demandante llega a una conclusión parcialmente equivocada en relación con el origen de los recursos que se destinan al pago del 1%, puesto que no distingue entre recursos generados por el Sistema General de Participaciones y recursos propios. En este sentido, si se trata de recursos del Sistema General de Participaciones ha dicho la Corte que las rentas de los entes territoriales son de dos tipos: endógenas y exógenas; estas últimas incluyen, entre otras, las transferencias que la Nación hace a tales entes y los ingresos por tributos que otrora fueron de carácter nacional y luego fueron cedidos a departamentos y municipios. [...] En relación con las rentas exógenas ha considerado la Corte que la intervención del legislador y de las autoridades centrales puede ser mas intensa en aras, entro otros fines, de la unidad de manejo macroeconómico y en este

sentido sería constitucional la disposición acusada.”

Carlos Ariel Sánchez Torres agrega que los pagos laborales de nómina y prestaciones de las instituciones educativas, entre otros rubros tales como la construcción de infraestructura para ampliar la cobertura educativa, “puede[n] pagarse con recursos de la participación para educación.” Afirma el interviniente que “si se trata de recursos propios debe precisarse ante todo que el artículo 52 de la Ley 617 de 2000” establece algunas restricciones a las fuentes a partir de las cuales pueden ser financiados los gastos de funcionamiento.

La intervención concluye de la siguiente manera:

“Aplicando la premisa mayor antes expresada, relativa la distinción entre rentas endógenas y exógenas, se tiene que con respecto al 1%, mencionado en la norma acusada, debe distinguirse entre aquellas sumas que tienen origen en rentas de uno y otro tipo y que por lo tanto, la norma acusada es contraria a la Constitución en cuanto involucre rentas endógenas y se aviene a la misma en cuanto se refiera a las rentas exógenas.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN¹¹

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación solicita que la norma acusada sea declarada exequible en forma condicionada. A continuación se resumen sus argumentos:

1. Considera el Procurador que el problema jurídico a resolver en la presente ocasión es “establecer si el porcentaje del 1% del total de la nómina de las entidades territoriales con destino a financiar proyectos de las escuelas industriales e institutos técnicos del orden nacional y territorial, vulneran los principios constitucionales de descentralización, autonomía de las entidades territoriales, protección de las rentas territoriales y financiación de la educación en el sistema general de participaciones.”

2. En primer lugar, el Procurador hace algunas afirmaciones generales acerca de la descentralización plasmada en la Constitución acerca del cumplimiento de funciones tales como el servicio de educación. Indica que la Constitución Política, en sus artículos 1 y 287 “señalan que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites que ésta y la ley, podrán [...] administrar sus propios recursos y

establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.” Agrega que la descentralización y la autonomía “no son excluyentes, pues el primero es un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones, y el segundo se manifiesta en la gestión de los intereses propios mediante autoridades propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley. Es así, que la autonomía que aparece en la Constitución es una ‘descentralización profundizada’ como último estadio en el proceso de descentralización.”

Advierte la Vista Fiscal, que “como lo advierte el demandante, el proceso de centralización de la educación, a cargo de la Nación, en las que concentraba la dirección, planificación, coordinación y la prestación del servicio público, desapareció con la nueva concepción de Estado descentralizado a que alude el artículo 1 de la Constitución Política y la correspondiente ley orgánica que asigna competencias y recursos del sector educativo, atribuyéndole al municipio la prestación del servicio público de la educación, financiados con recursos del Sistema General de Participaciones y propios, atendiendo a criterios de descentralización y autonomía que le ha otorgado la Carta Fundamental.”

3. En relación con las normas acusadas, el Procurador General advierte que éstas “correspondía[n] a un modelo totalmente distinto al estructurado por la Constitución de 1991, y en donde la concentración de las tareas a cargo del Estado no permitía que las entidades territoriales participaran en la prestación de servicios como la educación. Por tanto, bajo la Constitución de 1886 se justificaba que fueran las entidades periféricas las que contribuyeran a la Nación, a efectos de garantizar la prestación de los servicios públicos.”

Indica el Concepto Fiscal, que la Ley 715 de 2001, “que asigna competencias a las autoridades territoriales, en sus artículos 5, 6, 7 determina [...] que a la Nación le corresponde formular políticas en materia de educación, a los departamentos la función de coordinación, la complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la Nación y los municipios, y a éstos la prestación del servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media. Es así, que el esquema diseñado por la Constitución de 1991 y la ley orgánica, en relación con la prestación del servicio público de educación, riñe de manera notoria con las disposiciones impugnadas.”

El Procurador agrega que “la intromisión de la Nación, de acuerdo a lo estipulado por el

legislador, así sea de manera sobreviniente, como es el caso que nos ocupa, restringe la autonomía de las entidades territoriales, y condenan a que éstas permanezcan en un diseño legal que no se ajusta a la nueva concepción de Estado Social de Derecho que consagran los artículos 1 y 287 de la Constitución, en relación con el proceso de descentralización [...]”.

Señala el Señor Procurador General de la Nación, que “teniendo en cuenta el enfoque de la demanda, que ataca la forma de administración de los recursos a que hace mención las normas impugnadas, mas no el impuesto en si mismo considerado, ni su destinación a fomentar la educación técnica – el 1% de la nómina de las entidades territoriales – este despacho considera que las disposiciones impugnadas son constitucionales bajo el entendido que dichos recursos deben ser administrados por los departamentos, distritos y municipios, en los términos establecidos en la Constitución y la ley y en especial en lo dispuesto en el artículo 111 de la ley 633 de 2000, que los destina a proyectos de mejoramiento e infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica.”

Considera la Vista Fiscal que el condicionamiento propuesto “no desconoce el precepto constitucional consagrado en el artículo 359 que prohíbe las rentas de destinación específica [...]”, por cuanto ésta prohibición se dirige a “rentas nacionales y no territoriales, además procede excepcionalmente dentro de los presupuestos del referido artículo constitucional, así como que no puede darse simplemente por el objeto del ente beneficiario. Igualmente, la prohibición se justifica como un instrumento de significación política y de cumplimiento del plan de desarrollo y la finalidad de consolidar las funciones del presupuesto como instrumento democrático de política fiscal, de promoción de desarrollo económico, y de asignación eficiente y justa de recursos.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política.

2. Asunto procesal previo. Idoneidad de la presente acción de inconstitucionalidad

Uno de los intervinientes en este proceso solicitó que la Corte se declarara inhibida para

conocer de fondo la acción de inconstitucionalidad. Considera que los argumentos esgrimidos por el accionante no satisfacen los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991 para la admisión de las demandas de inconstitucionalidad.

No obstante, la Corte encuentra que la demanda sí satisface dichas condiciones. En ella se considera que las normas legales son inconstitucionales, al ordenar que las entidades territoriales realicen unos aportes destinados a una cuenta especial, administrada por la Nación, dirigida a la ejecución de proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. El accionante estima que ello vulnera la autonomía prevista en la Carta para las entidades territoriales, pues equivale a que la Nación administre y destine recursos propios de las entidades territoriales.

Independientemente de que la Corte comparta o no estos argumentos – lo cual será analizado posteriormente en esta sentencia-, se constata que estos cumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por el Decreto 2067 precitado. En consecuencia, la Corte realizará un análisis de fondo.

3. Problema jurídico

3.1. Tal como lo advierten los intervinientes en el presente proceso, los artículos 8° (parcial), 11 numeral 4° (parcial) y 16 (parcial) de la Ley 21 de 1982 y el artículo 111 de la Ley 633 de 2000 prevén que la Nación, los departamentos, los municipios, las intendencias, las comisarías y el Distrito Capital, efectúen aportes del 1% del valor de su nómina¹², los cuales pueden ser destinados para financiar proyectos de mejoramiento e infraestructura y dotación de las instituciones de educación media técnica y media académica. Estos aportes van a una cuenta especial administrada por el Ministerio de Educación Nacional, el cual señala las prioridades de inversión y realiza el estudio y seguimiento de los proyectos.

3.2. Los cargos elevados por el demandante se fundamentan en que las disposiciones legales mencionadas violan los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, al obligar a dichos entes a realizar el mencionado aporte, el cual está dirigido a una cuenta especial administrada por la Nación. Por lo tanto, el problema jurídico que resolverá la Corte es: ¿Desconoce la autonomía de las entidades territoriales, que el legislador obligue a dichos entes a realizar un aporte de recursos, equivalente al 1% de la nómina respectiva, destinados a una cuenta especial, administrada por el Ministerio de

Educación, los cuales podrán ser destinados a proyectos de mejoramiento en infraestructura y en cualquier lugar del territorio nacional? dotación de instituciones de educación media técnica y media académica.

Para responder a esta pregunta la Corte (i) hará una precisión respecto del significado de las expresiones “intendencias” y “comisarías” en el marco de la Constitución vigente, (ii) resolverá si los recursos de que tratan las normas acusadas son propios de las entidades territoriales, y (iii) determinará si en el caso de las normas bajo análisis se vulnera la autonomía de las entidades territoriales, en especial por su forma de administración y destinación.

4. Los términos “intendencias” y “comisarías” han de entenderse como departamentos.

En primer lugar la Corte hará una precisión acerca del significado de las expresiones “intendencias” y “comisarías” contenidas en algunas de las normas acusadas.

Estas disposiciones fueron consagradas bajo la vigencia de la Constitución de 1886, en cuya organización territorial se distinguía entre departamentos, intendencias y comisarías. Sin embargo, dicha diferenciación desapareció de la organización territorial colombiana una vez expedida la Constitución de 1991, la cual, en su artículo 286 estableció que “son entidades territoriales los departamentos, los distritos y los territorios indígenas.” La Constitución actual reunió estos tres tipos de entidades bajo una sola categoría: los departamentos.

Así, cuando las normas acusadas se aluden a “intendencias” y “comisarías”, se refieren a entidades que bajo el régimen constitucional actual corresponden a departamentos. Por lo tanto, las intendencias y comisarías deben ser entendidas como tales.

Habiendo aclarado este punto, procede la Corte a solucionar el problema jurídico planteado. Para ello, existe un primer aspecto a definir: la naturaleza de los recursos de los cuales tratan las normas acusadas.

5. Los recursos de los aportes descritos en las normas acusadas no son propios de las entidades territoriales

5.1. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones acerca de los límites que el principio de autonomía impone a la facultad del legislador de intervenir en el

proceso de asignación y destinación de las rentas de las entidades territoriales. A continuación se cita la sentencia C-720 de 1999¹³, mediante la cual esta Corporación analizó la titularidad de las rentas provenientes del impuesto de vehículos automotores y la constitucionalidad de que el legislador decidiera parcialmente sobre la destinación de estos recursos.¹⁴

En primer lugar, en dicha sentencia la Corte se refirió a la relación entre la autonomía territorial y la prohibición a la Nación de incidir en el manejo y destinación de los recursos que fueran propios de las entidades territoriales:

“La Constitución establece una forma de Estado unitario, pero señala que las entidades territoriales tienen autonomía para el manejo de sus propios asuntos. La definición concreta sobre el grado de autonomía de las entidades territoriales es algo que la Constitución delega al legislador a quien, sin embargo, vincula a la defensa de una serie de principios mínimos que son esenciales para hablar de un régimen descentralizado con verdadera autonomía de sus entidades territoriales.

El artículo 287 C.P., establece el contenido o reducto mínimo del principio de autonomía territorial. Según el artículo citado, el legislador debe diseñar el régimen de ordenamiento territorial respetando los derechos de las entidades territoriales a gobernarse por autoridades propias, a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus tareas, a administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales. La Corte ha sido enfática en señalar que el legislador no puede, en ningún caso, establecer reglas que vacíen de contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 C.P. A este respecto, la jurisprudencia ha indicado que no puede la ley, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que “limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses”¹⁵.

Evidentemente, las entidades territoriales sólo podrán cumplir con las atribuciones constitucionales que les corresponden si tienen recursos suficientes para ello. En consecuencia, la propia Carta señaló que los derechos a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, a participar en las rentas de la Nación y a

elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos, hacen parte del reducto mínimo de la autonomía (C.P. art. 287). No obstante, las facultades referidas se ejercen, según la Constitución, en los términos de la ley.

Ahora bien, la referencia al legislador no apareja la concesión de plenos poderes para intervenir en el sistema fiscal de las entidades territoriales. Dado que el estudio de los límites del legislador en el diseño del sistema de finanzas intergubernamentales es una cuestión de la mayor relevancia para resolver el caso que se estudia, procede la Corte a realizar un breve recuento de algunos de los principios constitucionales más importantes sobre esta materia.

Las entidades territoriales cuentan, en principio, con dos tipos de fuentes de financiación. En primer lugar, la Constitución les confirió el derecho a participar en los recursos del Estado, para lo cual estableció una serie de normas encaminadas a asegurar la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios así como los derechos de participación en las regalías y compensaciones. Como lo ha señalado la jurisprudencia, este tipo de fuentes de financiación se denominan fuentes exógenas y admiten una amplia intervención del legislador dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales.

En particular, la Corte ha señalado que nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación. Así por ejemplo, la ley puede definir las áreas de inversión social a las que debe destinarse el llamado situado fiscal, siempre que las mismas correspondan a las prioridades mencionadas en el artículo 356 de la Carta¹⁶. De igual manera, el legislador está habilitado para establecer la destinación de los recursos nacionales transferidos a las entidades territoriales, mientras ello se avenga a lo dispuesto en los artículos 288 y 357 de la Constitución¹⁷. Adicionalmente, la jurisprudencia ha señalado que la ley puede ordenar la destinación de los recursos provenientes de las regalías siempre y cuando respete los límites y directrices establecidos en la Carta¹⁸. Por último, las rentas que la Nación cede anticipadamente a las entidades territoriales pueden tener una destinación específica definida en la ley, sin que ello quebrante la prohibición de que trata el artículo 359 de la Constitución¹⁹. Sin embargo, tal destinación debe perseguir un fin constitucionalmente

importante y resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada, en términos de la autonomía de las entidades territoriales, para la consecución del fin perseguido.

En suma, la jurisprudencia de la Corte ha encontrado que no vulnera la Constitución la definición legislativa de las áreas a las cuales deben orientarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que se trate de aquellas áreas que tienen prelación constitucional.

Pero las entidades territoriales no sólo se financian con recursos exógenos. Adicionalmente, gozan de una serie de recursos que, en estricto sentido, deben denominarse recursos propios, y que se encuentran constitucionalmente sometidos a una mayor autonomía. Los recursos propios de las entidades territoriales son aquellos que provienen de fuentes de financiación endógenas, es decir, que se originan y producen sus efectos dentro de la respectiva jurisdicción y en virtud de decisiones políticas internas. En consecuencia, son recursos propios tanto los que resultan de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva, como las rentas tributarias que surgen gracias a fuentes tributarias – impuestos, tasas y contribuciones – propias.

La intervención del legislador sobre la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación es francamente excepcional y limitada. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, las razones que avalan la destinación legal de los recursos nacionales cedidos o transferidos a las entidades territoriales no sirven para justificar la injerencia del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales, es decir, de aquellos recursos que se originan en fuentes endógenas de financiación.

Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. Como fue explicado, la facultad de intervenir en la destinación de los recursos nacionales cedidos o transferidos surge de un conjunto de normas constitucionales que habilita, de manera específica, dicha intervención. No obstante, no existe en la Carta una norma que justifique, in genere, la intervención del legislador en la

administración de los recursos propios de dichas entidades²⁰. Por el contrario, la posibilidad constitucional de manejar en forma autónoma sus propios recursos, es una garantía necesaria para asegurar que las entidades territoriales puedan, verdaderamente, diseñar un presupuesto de gastos e inversiones ajustado a sus propias necesidades y prioridades.

Como ha sido señalado por la jurisprudencia, “la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación – o recursos propios strictu sensu – deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador.”²¹

Sin embargo, en algunos casos excepcionales el legislador esta autorizado para intervenir en el manejo y aprovechamiento de los recursos propios de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, la defensa del patrimonio nacional seriamente amenazado o de la estabilidad económica interna y externa, avala, en casos extremos, la intervención del legislador en el proceso de asignación de los recursos propios de las entidades territoriales²².

En los términos descritos, resulta fundamental definir si el impuesto de vehículos automotores constituye una fuente endógena o exógena de financiación de las entidades territoriales, pues de ello dependerá que el legislador pueda intervenir en la destinación de un porcentaje de los mencionados recursos. En efecto, como lo ha señalado la jurisprudencia, “el alcance de la actuación del poder nacional en las finanzas de las entidades territoriales, dependerá, en buena medida, de la definición previa sobre la procedencia de los recursos que se intervienen. Así, la injerencia del poder central en la configuración, el manejo o la destinación de fuentes de financiación que no pertenecen a la entidad territorial o de sus frutos – verbigracia, recursos nacionales transferidos o cedidos – podrá ser más intensa que la que se pretenda realizar sobre fuentes de financiación o recursos propios de tales entidades”.

A su vez, la Corte se refirió a los criterios para identificar las fuentes exógenas y endógenas de financiación de las entidades territoriales en los siguientes términos:

“En materia tributaria la Constitución otorga primacía al principio unitario. En consecuencia, no es de extrañar que sea el legislador quien deba definir, en primera instancia, si un determinado tributo constituye una fuente exógena o endógena de financiación de las entidades territoriales. (C.P. arts. 150-12, 287, 300-4 y 313-4). Por lo tanto, el primer criterio al que debe acudir el intérprete para identificar el tipo de fuente de financiación, es el criterio formal que lo vincula con el texto de la ley que crea o autoriza el respectivo tributo.

No obstante, existen múltiples eventos en los cuales la ley guarda silencio respecto de la entidad titular de la fuente o que la manifestación formal contradiga evidentemente el régimen material del respectivo tributo. En estos casos, la jurisprudencia ha establecido la necesidad de acudir a otro tipo de criterios como el criterio orgánico o el material.

El criterio orgánico ha sido utilizado por la doctrina y la jurisprudencia incluso antes de la expedición de la Carta de 1991 para identificar la entidad titular de un determinado tributo²³. Según este criterio, el dato fundamental para identificar si una fuente de financiación es nacional, departamental o municipal 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. A juicio de esta Corte “en la medida en que una entidad territorial participa en la definición de un tributo, a través de una decisión política que incorpora un factor necesario para perfeccionar el respectivo régimen y que, en consecuencia, habilita a la administración para proceder al cobro, no puede dejar de sostenerse que la fuente tributaria creada le pertenece y, por lo tanto, que los recursos captados son recursos propios de la respectiva entidad”²⁴.

Por último, el criterio material sirve de apoyo fundamental para identificar la titularidad del tributo cuando los criterios formal y orgánico resultan insuficientes. A la luz de este criterio, una fuente de financiación tendrá el carácter de fuente endógena en aquellos eventos en los cuales las rentas que entran al patrimonio de la entidad territorial se recaudan integralmente en su jurisdicción y se destinan a sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que exista algún elemento sustantivo – como, sería por ejemplo, la movilidad interjurisdiccional de alguno de sus elementos²⁵ – que sirva para señalar que se trata de una renta nacional.

En aquellos casos en los cuales la aplicación de los distintos criterios ofrezca soluciones contradictorias, debe darse prelación al derecho sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador. En especial, la Corte considera que en casos de conflicto e incertidumbre el criterio orgánico constituye el criterio definitorio fundamental. En consecuencia, pese a que un impuesto hubiere sido formalmente clasificado como una fuente exógena de financiación, lo cierto es que si (1) para perfeccionar la respectiva obligación tributaria es necesaria una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal – criterio orgánico -; (2) su cobro se realiza enteramente en la jurisdicción de la respectiva entidad territorial; (3) las rentas recaudadas entran integralmente al presupuesto de la respectiva entidad; y, (4) no existe ningún elemento sustantivo que sirva para sostener que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación.”

Luego, por medio de la sentencia C-1191 de 2001²⁶ la Corte estudió si vulneraban la autonomía de las entidades territoriales unas disposiciones legales que establecían un régimen nacional para el monopolio rentístico de juegos de suerte y de azar. Respecto de la fuente de los recursos de las entidades territoriales, la Corte señaló:

“La Corte ha diferenciado las fuentes de financiación con que cuentan las entidades territoriales y ha indicado que existen ciertos recursos que provienen de las transferencias de la Nación, o de la participación en ingresos del Estado, los cuales, por tener origen externo, son calificados como recursos de fuente exógena. Así mismo, ha señalado que existen otros dineros cuyo origen está en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales, o provenientes de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva, todos ellos conocidos como recursos de fuente endógena²⁷. Esta distinción, como ya se señaló, cobra relevancia para efectos de determinar hasta qué punto el legislador y el gobierno pueden intervenir en la regulación, destinación y manejo de dichos recursos, sin afectar la autonomía territorial.

[...] Esta Corporación ha señalado también que existen tres criterios a los cuales debe recurrir el intérprete para establecer si una fuente de financiación es endógena o exógena.

El primero de ellos, el criterio formal, supone acudir al texto de la ley para identificar si ella indica expresamente cuál es la entidad titular de un tributo. El segundo, el criterio orgánico, consiste en la identificación del ente encargado de imponer la respectiva obligación

tributaria. Por último, el criterio material estima que una fuente es endógena cuando las rentas que ingresan al patrimonio se recaudan integralmente en la jurisdicción y se destinan a sufragar gastos de la entidad territorial, sin que existan elementos sustantivos para considerar la renta como de carácter nacional. En caso de conflicto en la aplicación de estos criterios, o cuando puedan conducir a soluciones contradictorias, la Corte ha indicado que debe preferirse lo sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador²⁸.”

5.2. Ahora bien, haciendo la salvedad de que no se está juzgando un tributo ni determinando si éste genera recursos endógenos o exógenos, al aplicar *mutatis mutandi* los criterios generales anteriores a las normas demandadas en la presente ocasión, la Corte concluye que los recursos regulados en las normas acusadas no son propios de las entidades territoriales. Esto, por las siguientes razones:

(i) Se observa que las normas acusadas no establecen de manera explícita la fuente de los aportes mencionados. Indican únicamente que las entidades territoriales deberán efectuar los correspondientes aportes equivalentes al 1% de la nómina. Por lo tanto, se descarta para el caso presente que pueda aplicarse el criterio formal. Y si este se aplicara a un nivel general, es obvio que el aporte ha sido creado en virtud de una ley nacional.

(ii) La Corte observa que el origen o fuente de los recursos no es exclusivamente territorial. La base para su cálculo es la nómina oficial de todos los niveles. En las normas acusadas se establece de manera expresa que los aportes de la referencia también son realizados por la Nación. Sin embargo, ello no dice nada de la proveniencia de los recursos aportados por las entidades territoriales, es decir, no especifica la fuente de los recursos con los cuales se paga la nómina de las entidades territoriales.

No obstante, la Corte observa que al menos una parte de la ‘nómina’ de las entidades territoriales es financiada por recursos que no son propios de las entidades territoriales y que provienen de la Nación. Estos incluyen, por ejemplo, los dineros transferidos a las entidades territoriales en virtud del Sistema General de Participaciones, los cuales, de acuerdo a los artículos 356 y 357 de la Constitución, y la Ley 715 de 2001, son recursos transferidos por la Nación para la prestación del servicio de educación, además del de salud y del rubro ‘propósitos generales’. Específicamente, por ejemplo, el artículo 15 de la Ley 715 de 2001,

establece que dentro de la participación para educación se destinará recursos “para el pago del personal docente y administrativo de las instituciones educativas.”

(iii) La definición legal de los recursos bajo análisis es la de “aportes.” Aunque la Corte no entra a clasificar los recursos mencionados dentro de las diversas categorías de ingresos públicos, como lo pueden ser los tributos, las contribuciones o una categoría sui generis distinta a las anteriores, esta Corporación observa que los aportes referidos fueron creados por el Congreso de la República, por medio de una ley, en ejercicio de la potestad que tiene la Nación para tales efectos.

Ahora bien, la Constitución no definió estos recursos, ni las fuentes de las cuales ellos provienen, como endógenos o propios de las entidades territoriales, como sí sucedió, por ejemplo, con los recursos provenientes de los gravámenes sobre la propiedad inmueble²⁹.

Por las razones anteriores, la Corte concluye que, aplicando los criterios materiales descritos en la jurisprudencia de la Corte, los recursos provenientes de los aportes referidos en las normas acusadas, no son propios de las entidades territoriales. Se procede ahora a determinar si las normas acusadas vulneran la autonomía de las entidades territoriales.

6. Las normas acusadas no violan el principio de la autonomía territorial.

Para analizar si la autonomía de las entidades territoriales está siendo vulnerada por las normas demandadas, en el caso presente, han de resolverse dos cuestiones, al tenor de los cargos elevados por el actor: la primera es si el destino de los recursos mencionados viola la Constitución en la medida en que éstos pueden constituir una renta nacional con destinación específica, vulnerando así la prohibición establecida en el artículo 359 de la Constitución. La segunda es si la administración de tales recursos, que provienen de aportes efectuados por las entidades territoriales, le puede ser atribuida a la Nación, por medio del Ministerio de Educación Nacional.

6.1. En cuanto a lo primero, encuentra la Corte que la destinación de los recursos provenientes de los aportes realizados en virtud de las normas acusadas, no es contraria al artículo 359 de la Constitución. A continuación se exponen las razones para llegar a esta conclusión.

(i) En virtud del artículo 359 de la Constitución algunos asuntos se exceptúan de la prohibición de rentas nacionales con destinación específica.³⁰ Dentro de estos, se encuentra la inversión social, dentro de la cual se incluyen los desembolsos destinados para educación.³¹

(ii) El servicio público de educación, como el de la salud, es un asunto que no corresponde exclusivamente a las entidades territoriales y se inscribe también dentro de una competencia nacional. En el nivel nacional han de establecerse políticas de nivel general, y diseñarse y ejecutarse proyectos encaminados a elevar la cobertura, mejorar la calidad, o disminuir las inequidades en la prestación del servicio en todo el país.³² En este orden de ideas, el diseño de ciertas políticas públicas encaminadas a la mejor prestación del servicio de educación a nivel nacional, rebasa lo local o departamental.

En el caso presente, la Corte constata que la política instrumentada en las normas acusadas tiene como objetivo, entre otros, dar aplicación al principio de solidaridad. La cuenta especial prevista en las disposiciones demandadas permite que municipios pequeños o pobres, así como los departamentos con nómina pequeña, puedan beneficiarse de una inversión financiada con recursos adicionales a los que provienen exclusivamente de tales entidades, y cuyo origen es la Nación, o el 1% de la nómina de entidades territoriales de mayor tamaño o riqueza.

Por las razones anteriores, la Corte no comparte la interpretación que el demandante tiene de la autonomía territorial. Dicha posición llevaría a que la Nación no tenga la posibilidad de realizar políticas públicas de nivel nacional que tengan como fin el mejoramiento de la cobertura o la calidad de la prestación del servicio de educación.

De igual manera, la educación media técnica -a cuyo mejoramiento de infraestructura están destinados los aportes establecidos en las normas acusadas - tiene como uno de sus fines capacitar personas que se encuentran desempleadas para que puedan acceder a un empleo. Lo anterior también es un asunto de inversión social que desarrolla el principio de solidaridad, pues los recursos referidos pueden ser transferidos de regiones de mayor prosperidad a otras con mayores niveles de desempleo. Esto, a su vez, es una herramienta para superar los ciclos económicos que pueden afectar regiones específicas, de tal manera que aquellos que estén disfrutando de mejores situaciones económicas aporten a regiones en

dificultades.

(iii) No obstante, la Corte constata que las normas no prevén expresamente cuál es la política general y objetiva con la cual se asignan los recursos de la cuenta especial regulada en las normas acusadas. Si bien ello no hace que las disposiciones acusadas sean inexecutable, sí lleva a la Corte a aclarar que en el manejo de la cuenta han de ser respetados, como mínimo, los principios del artículo 209 de la Constitución, en los términos establecidos por la jurisprudencia de esta Corporación.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que “pueden ser atacadas por desviación de poder las actuaciones de las autoridades competentes que definan concretamente cuáles son las inversiones que serán realizadas con base en esas partidas. Y para que ese control sea eficaz, la Corte considera que, en virtud de los principios de moralidad, imparcialidad y publicidad de la actuación administrativa (CP art. 209), es deber de esas autoridades explicar, por medio de un acto administrativo motivado y sujeto a control ante la jurisdicción administrativa, por qué es escogido un determinado proyecto de inversión y no otro, a fin de que esas definiciones se realicen con criterios objetivos y sin ninguna forma de favoritismo político³³. Y esa motivación supone que la autoridad encargada de aprobar un proyecto específico indique claramente, entre otras cosas, cuáles fueron las personas o entidades que solicitaron los dineros, cuáles fueron los criterios de distribución regional que fueron utilizados y cuáles fueron las razones objetivas que llevaron a preferir un determinado proyecto frente a otro.³⁴”³⁵

En este caso, en vista de que la administración de la cuenta especial está en cabeza del Ministerio de Educación Nacional, corresponde a este organismo definir y hacer públicos los parámetros objetivos mediante las cuales son destinados los recursos provenientes de los aportes de la referencia, y específicamente, los criterios a partir de los cuales se escogen los proyectos a ejecutar y se establecen las prioridades.

6.2. En cuanto al segundo problema planteado, la Corte considera que en el caso presente, el que las normas acusadas establezcan la administración de la cuenta especial mencionada en cabeza de la Nación, no las hace violatorias de la autonomía territorial.

Dado que los recursos provenientes de los aportes fijados en las normas acusadas no son rentas propias de las entidades territoriales (ver apartado 5 de esta sentencia) sino “aportes”

creados por el Congreso, es la misma ley la que puede, en ejercicio de su margen de configuración, definir quién los administra y como ha de administrarlos.

La Corte encuentra, que en virtud de lo señalado en el apartado 6.1. de esta sentencia, la prestación del servicio de educación es un asunto en el que no solo cabe sino que es necesaria la cooperación entre la Nación y las entidades territoriales, así como entre las entidades territoriales. Ello incluye la posibilidad de que la Nación, a través del Ministerio de Educación Nacional, decida cuáles son las prioridades en educación media, técnica y media académica y de esta manera oriente el destino de los recursos contenidos en la cuenta especial.

Siempre respetando los ámbitos y límites señalados por el legislador, v.gr., a) “proyectos”; b) “de mejoramiento”; c) “en infraestructura y dotación”, d) en el ámbito de la “educación media técnica y media académica”; e) de acuerdo con las “prioridades de inversión”; que f) “señalara” el Ministerio de Educación”; y g) conforme a lo que resulte del “estudio y seguimiento de los proyectos”.

6.3. Para terminar, es importante hacer énfasis en tres elementos:

Primero, la Corte considera importante reiterar que en el diseño e implementación de políticas educativas cabe la cooperación entre la Nación y las entidades territoriales, y de éstas entre sí. De esta manera, las consideraciones realizadas en esta sentencia no llevan a que el Legislador no pueda establecer una forma de participación de las entidades territoriales, no solo para la presentación de proyectos sino también para las decisiones relativas a la selección de los proyectos a las cuales se refieren las disposiciones demandadas. Podría ser deseable ir más lejos en el alcance de la participación establecido por las normas analizadas, y disponer, por ejemplo, mecanismos participativos para proponer, opinar, participar en la deliberación y votar en la decisión de los proyectos a financiar.

Segundo, la Corte reitera que la autonomía de las entidades territoriales no significa que éstas gocen de soberanía en la toma de decisiones, y en el manejo de los recursos públicos,³⁶ máxime si estos dineros (i) también provienen de la Nación, y (ii) están dirigidos a inversiones sociales encaminadas a la prestación del servicio de educación en términos de igualdad entre las entidades ricas y pobres, y a que las personas desempleadas cuenten con

mayores habilidades para acceder a un empleo, lo cual es de interés nacional, no solo territorial.

Tercero, para precisar si los dineros de las entidades territoriales son o no propios, pueden ser aplicados criterios materiales que llevan a que el lugar en el cual se recauden o se causen los recursos no sea relevante para determinar la naturaleza de los mismos. Si el lugar fuera determinante, el impuesto a las ventas, por ejemplo, tendría qué ser propio de los municipios, dado que su recaudo se realiza en este nivel.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “y para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales y Municipales” contenida en el artículo 8 de la Ley 21 de 1982.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “e igualmente los correspondientes a las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos, a la cuenta especial determinada por el Ministerio de Educación Nacional” contenida en el artículo 16 de la Ley 21 de 1982.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 111 de la Ley 633 de 2000.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C- 532 DE 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

AUTONOMIA TERRITORIAL-Consecuencia del Estado Social de Derecho y del pluralismo (Salvamento de voto)

PLURALISMO INSTITUCIONAL-Concepto (Salvamento de voto)

AUTONOMIA TERRITORIAL-Inherente a la esencia de las entidades territoriales (Salvamento de voto)

AUTONOMIA TERRITORIAL-Contenido mínimo (Salvamento de voto)

AUTONOMIA TERRITORIAL-Núcleo esencial (Salvamento de voto)

AUTONOMIA TERRITORIAL-Administración de recursos (Salvamento de voto)

AUTONOMIA TERRITORIAL-Límites del legislador (Salvamento de voto)

AUTONOMIA TERRITORIAL Y UNIDAD NACIONAL-Tensión (Salvamento de voto)

RECURSOS ENDOGENOS Y EXOGENOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Concepto (Salvamento de voto)

APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA EDUCACION MEDIA TECNICA-Fuente de los recursos pertenece a las entidades territoriales (Salvamento de voto)

No siendo factible determinar la fuente de los recursos con los cuales se conforma el aporte al que hace referencia la ley 21 de 1982, por cuanto estos han sido sujetos entre otras, al principio de unidad de caja, deberá tenerse en cuenta el lugar de donde se extraen los recursos. En el presente caso, habiendo ingresado los recursos al presupuesto de las entidades territoriales señaladas , debe entenderse que estos se convirtieron ipso iure , por el principio de unidad de caja, en bienes y rentas de su propiedad. Así entonces, la anterior circunstancia permite inferir que los recursos que sirven como base para efectuar los aportes de que trata la ley 21 de 1982 en su artículo 11 numeral 4, pertenecen a las entidades territoriales y así las cosas su disposición está altamente restringida al legislador.

EDUCACION MEDIA TECNICA Y MEDIA ACADEMICA-Fines no están expresamente señalados en la Constitución (Salvamento de voto)

EDUCACION MEDIA TECNICA Y MEDIA ACADEMICA-Competencia de las entidades territoriales (Salvamento de voto)

Las actividades concernientes a la organización, administración, dotación, mejoramiento e infraestructura de las instituciones media técnica y media académica , son competencia de las entidades territoriales y por ende esencia de la autonomía que en ellas radicó la Constitución de 1991. Así las cosas, es a ellas a quienes corresponde determinar el destino de sus recursos para tales fines, por ende su administración y organización, la escogencia de sus proyectos para tal propósito y la determinación de sus prioridades en este campo.

APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA EDUCACION MEDIA TECNICA Y MEDIA ACADEMICA-Indebida intromisión legislativa en asuntos territoriales/APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LA EDUCACION MEDIA TECNICA Y MEDIA ACADEMICA-No acordes con la autonomía territorial (Salvamento de voto)

El contenido normativo de los artículos demandados se circunscribe a la obligación que tienen entidades territoriales como los departamentos, los municipios y los distritos a efectuar un aporte del 1% equivalente al valor de sus respectivas nóminas. Dicha suma debe ir a una cuenta especial manejada por el Ministerio de Educación, quien a su vez la destina a proyectos de mejoramiento e infraestructura y dotación del instituciones de educación media técnica y media académica. De esta manera, quien señala las prioridades de inversión en los proyectos es el Ministerio de Educación, quien a su vez realiza el estudio y seguimiento a estos con cargo a los recursos obtenidos. Así las cosas, se constata una indebida o excesiva intromisión legislativa en los asuntos territoriales, por cuanto se presenta una injerencia de legislador en los recursos de las entidades territoriales y además porque la competencia para determinar específicamente los proyectos a los que se destinarán los recursos hace parte del núcleo esencial de la autonomía territorial radicada en las entidades referidas. Por consiguiente, los fines perseguidos por el legislador de la época no pueden ser de recibo hoy , en presencia de la Constitución de 1991, por cuanto sus metas no son razonables ni útiles. De esta manera, no está acorde con la autonomía territorial, que las entidades territoriales otorguen un aporte a una entidad nacional, para que ésta a su vez ejecute dichos recursos en

las mismas entidades territoriales, lo cual atenta contra los principio de eficacia y celeridad establecidos en el artículo 209 Constitucional.

Expediente: D-5455

Demanda de inconstitucionalidad contra los Arts. 8 parcial, 11 numeral 4 parcial (subrogado por el Art. 111 de la ley 633 de 2000) y 16 parcial de la ley 21 de 1982.

Actor: William Aranda Vargas.

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, procedo a salvar mi voto por las siguientes razones:

El demandante consideraba que las disposiciones acusadas podrían ser contrarias a la Constitución por cuanto se establece la obligación de realizar un aporte del 1% equivalente al valor de las nóminas de las entidades territoriales, para invertir en proyectos de escuelas industriales e institutos técnicos de la nación o de otras entidades territoriales, violentándose la autonomía de que gozan dichas entidades.

Para estudiar las cuestiones jurídicas de fondo, era necesario determinar en una primera parte (I), la Autonomía Territorial en la Constitución de 1991. Para posteriormente analizar , en una segunda parte (II), la tensión Constitucional entre la autonomía territorial y la unidad nacional. En este orden de ideas, en una tercera parte (III), confrontar las disposiciones demandadas con base en las argumentaciones que las anteceden.

I. Autonomía Territorial en la Constitución de 1991

a. El concepto de autonomía como consecuencia del Estado Social de Derecho y del pluralismo. Principio fundamental del Estado Colombiano

El Estado Social de Derecho, como principio esencial de nuestro Estado, ha traído una nueva y especial concepción del aparato estatal . Dentro de esta visión , en contravía de las posiciones totalitarias, se pretende el reconocimiento al interior de la sociedad de los

diversos enfoques que los individuos que en ella participan puedan tener respecto de cualquier circunstancia social. Por ende, es una realidad que al interior del Estado existen heterogéneas y plurales visiones, que poseen los individuos; respecto del mismo Estado y de la sociedad.

Este pluralismo no solo ha sido radicado en la Constitución de 1991 en cabeza de los individuos, sino que igualmente se ha establecido como principio que funda el propio Estado Colombiano, otorgando como resultado un pluralismo institucional.

“En otra acepción se entiende por pluralismo la necesidad o conveniencia de que el poder no se concentre en un solo centro sino de que existan diversos centros de poder, que el poder esté distribuido entre diversas organizaciones que son las distintas comunidades de las que los hombres pueden ser considerados miembros en razón de sus afinidades y de los vínculos que se establecen entre ellos de manera natural. El pluralismo en esta acepción, por oposición al estatismo y al centralismo, supone la promoción de la descentralización y de las autonomías (territoriales, personales y étnicas): dar un gran papel a los grupos e instituciones sociales, que son organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado, que se forman de una manera espontánea y natural, como la familia, los partidos políticos, las instituciones religiosas, las comunidades de trabajo, etc”.³⁷

Así las cosas, y no sólo como dependencia del Estado Social de Derecho, el pluralismo institucional adquiere entidad propia en el mismo Art. 1º de la Constitución Política que establece que el propio Estado es pluralista por principio.

En este orden de ideas, la autonomía territorial no es más que el resultado del pluralismo institucional y produce como consecuencia la presencia de diferentes centros de “ poder territorial entre los cuales se distribuye el poder político ” .

Dicha autonomía territorial, ha sido entendida entonces, como estructura básica del andamiaje estatal. Diferencia radical con el centralismo predominante en la Constitución de 1886. Al respecto, el Art. 1º de la Constitución Política, determina la mencionada autonomía como principio fundamental del Estado Colombiano:

“ Art. 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,

participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general “

Así entonces, la autonomía de la entidades territoriales es una consecuencia lógica tanto del Estado Social de Derecho como del pluralismo. No obstante, dicha autonomía territorial también se comporta como principio y estructura fundamental del Estado Colombiano.

Ahora bien, los principios fundamentales del Estado Colombiano, establecidos en la Constitución, soportan la estructura básica de nuestro Estado. En ese orden de ideas, deben ser ellos puestos en desarrollo y garantizados por las instituciones.

En igual sentido, estos principios, dentro de los que se incluye la autonomía territorial; deben ser fuente de interpretación para los operadores jurídicos , quienes están llamados a aplicar constantemente estas bases que estructuran el Estado Colombiano. Son estos fundamentos las directrices esenciales del Estado , razón por la cual, él mismo debe propender por su realización y efectividad.

En conclusión, la autonomía, como consecuencia del Estado Social de Derecho y del pluralismo, así mismo como principio fundamental del Estado; es un característica inherente a la esencia de las entidades territoriales 38 e influencia toda la estructura del Estado Colombiano.

b. Naturaleza Jurídica de la Autonomía Territorial

La Constitución de 1991, reforzó la dirección libre e independiente de los asuntos administrativos y fiscales de las entidades territoriales. Por consiguiente, estas entidades tienen un mayor conocimiento de las urgencias e intereses de su propia comunidad y de esta manera actúan en consecuencia utilizando sus recursos con un mejor direccionamiento .

El contenido mínimo de la autonomía territorial está afirmado en el artículo 287 Constitucional, que fija el marco dentro del cual las entidades territoriales ejercen autónomamente la gestión de sus intereses.

Dicha gestión está enmarcada dentro de las siguiente facultades: 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.

Estos derechos son primordiales de las entidades territoriales. Por consiguiente el propio Estado , incluyendo el legislador, deben respetar el contenido mínimo del principio de autonomía territorial.³⁹ Es decir, no puede la ley afectar el núcleo esencial de la autonomía o su reducto mínimo intocable⁴⁰ consistente en las facultades referidas anteriormente.

En relación con el núcleo esencial de la autonomía territorial la Corte ha manifestado 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”⁴¹.

De lo expuesto , se desprende, que las facultades de las entidades territoriales provenientes de la autonomía prescrita por la Constitución , se pueden circunscribir en un “ poder de autogobierno y de autoadministración “ ⁴²

Así entonces , la autonomía se entiende como la potestad de autonormarse. En consecuencia, las entidades territoriales cuentan con la posibilidad de establecer sus propias normas jurídicas para el manejo de sus asuntos y así de esta manera satisfacer los intereses que les conciernen .

Por consiguiente, en la búsqueda de sus objetivos y en primer lugar, la autonomía hace que sean las entidades territoriales las llamadas constitucionalmente a elegir sus propias autoridades de gobierno; y en segundo lugar, permite que estas entidades gocen de la posibilidad de gestionar sus propios recursos.

Pues bien, siendo estos los conceptos que aparejan la autonomía territorial, se puede afirmar que existe un núcleo esencial de esta autonomía circunscrito en “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 este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las

competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.”⁴³

Pues bien, uno de los atributos trascendentales del concepto de autonomía territorial radica en la posibilidad de que las entidades territoriales gestionen sus propios intereses a través de la administración de sus recursos .

En este contexto, debe afirmarse que la autonomía territorial permite que los recursos de las entidades territoriales “puedan ser administrados libremente”.⁴⁴

La disponibilidad en el manejo de los recursos por parte de la entidades territoriales permite y facilita que éstas cumplan con sus intereses y competencias establecidas tanto en la Constitución como en la ley. Es a través de la administración de sus recursos que dichas entidades pueden llevar a feliz término las diferentes actividades encomendadas a sus gobernantes , los cuales han sido elegidos como consecuencia del principio democrático y de la misma autonomía territorial.

Así las cosas, la potestad que las entidades territoriales poseen de disponer de sus recursos , se constituye en el elemento conductor hacia el logro de los fines Constitucionales y legales , señalados a este tipo de entidades.

Por lo tanto, el irrespeto de este tipo de autonomía , constituida en principio fundamental del Estado, produciría un “ vaciamiento de contenido de esta garantía institucional”⁴⁵ y por ende el desconocimiento de un fundamento propio del Estado.

“Uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales, es el derecho a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A través de esta atribución, la Constitución reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y de gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de auto-gestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de

recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. “46

Dicha autonomía , respecto del manejo de los recursos, ha sido protegida por la Constitución y la jurisprudencia Constitucional. Este principio fundamental del Estado no puede verse menoscabado por una ley de la República. Esta Corporación ha manifestado:

“La ley contribuye a delimitar el espacio de autonomía que las entidades territoriales deben gozar con el objeto de gestionar sus propios intereses. Sin embargo, la ley no puede afectar negativamente o reducir el núcleo esencial de la autonomía local, pues se trata no de un elemento accidental del Estado colombiano, sino de un rasgo que lo define de manera sustancial. Por consiguiente, no son de recibo las injerencias del Legislador en los asuntos territoriales que se revelen arbitrarias o desproporcionadas”47

De esta manera, la autonomía trae consigo “ verdaderos derechos a favor de las entidades territoriales ,estableciendo cierto grado de libertad e independencia del sector central en lo que atañe al desarrollo de sus competencias.”

Así entonces , la autonomía implica “mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario.”48

Ahora bien, en concordancia con el artículo 287 Constitucional aparece el artículo 362 eiusdem que determina que : “ Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior” (negrilla fuera de texto)

Esta disposición Constitucional establece hasta donde puede llegar el legislador en aras de

respetar la esencia de la autonomía territorial, no obstante determina la libre disposición de los recursos por parte de las entidades territoriales.

La disposición mencionada no es una novedad en nuestro ordenamiento Constitucional. Dicho precepto tiene su origen en el artículo 50 del Acto Legislativo No 3 de 1910:

“ Los bienes y rentas de los departamentos , así como los de los municipios son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares . No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El gobierno no podrá conceder exenciones de derechos departamentales o municipales “

A su vez el Acto Legislativo No 2 de 1987 , en su artículo 1° determinó:

“ Los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva ; gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares y no podrán ser ocupadas sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada.

La ley o el gobierno nacional, en ningún caso, podrán conceder exenciones respecto de derechos o impuestos de tales entidades ni imponer a favor de la nación o entidad distinta recargos sobre sus rentas o las asignadas a ellas.

Cuando se ordena una participación o cesión, total o parcial, a favor de los departamentos, las intendencias, las comisarías, los municipios y el distrito especial de Bogotá, en ingresos nacionales, el congreso o el gobierno mediante decretos con fuerza legislativa no podrán revocarla, disminuirla, en forma alguna ni cambiarle su destinación. “

Precepto éste posteriormente codificado en el Artículo 183 de la Constitución Política de 1886.

En su momento , el Constitucionalista Tulio Enrique Tascón expresó respecto de la disposición citada “ Esto quiere decir que son inconstitucionales la leyes que disponen que los departamentos o municipios destinen un 10 % de sus presupuestos a la instrucción pública o un 15 % a la higiene y beneficencia públicas, etc, por la misma razón que lo serían las que les ordenan a los particulares la manera de distribuir o invertir sus rentas privadas “

Al respecto la Corte ha reiterado que “a los organismos territoriales se les reconocen atribuciones mucho más amplias para administrar sus rentas presupuestales, es decir, para asumir gastos y comprometer sus ingresos, a menos que la propia Constitución haya preestablecido el destino del recurso, pues en tal caso no es la ley la que limita la autonomía, sino el mandato superior. Así ocurre, con las apropiaciones por concepto del situado fiscal (C.P. art. 356) y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación (C.P. art. 357). En otros términos, el principio constitucional de la autonomía regional y local delimita el campo de acción de la ley. Por lo tanto, en todos los asuntos o materias respecto de los cuales la Constitución no habilita al legislador para dictar normas relativas a la destinación manejo o inversión de los recursos de dichas entidades, éstas gozan de plena libertad e independencia para adoptar las decisiones administrativas correspondientes, a través de sus órganos competentes, juzgando su oportunidad o conveniencia y según lo demanden las necesidades públicas o sociales.”⁴⁹

Si bien es cierto la autonomía territorial es un principio fundamental del Estado Colombiano no menos cierto es también que nuestro Estado es una República Unitaria; y que en consecuencia dicha autonomía territorial debe ser analizado bajo esta perspectiva Constitucional.

II. Tensión entre Autonomía Territorial y Unidad Nacional

Como principio fundante del Estado Colombiano se encuentra el de unidad nacional. Dicho principio realza una tensión entre el principio de autonomía de las entidades territoriales y el de unidad nacional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha buscado resolver dicha tensión de una manera armónica⁵⁰. En este orden de ideas, de un lado la autonomía debe desenvolverse dentro de las limitaciones que establezca la Constitución y la ley, y de otro lado dichas limitaciones en momento alguno pueden vulnerar la esencia Constitucional de la misma autonomía territorial.

En otras palabras, la ingerencia del legislador en materia de autonomía territorial, siendo autorizada por la Constitución, no puede ser absoluta por cuanto la ley no puede vulnerar el núcleo esencial de la autonomía territorial o el reducto mínimo intocable de ella⁵¹, compuesto por las potestades descritas anteriormente en los artículos 287 y 362

Constitucional, entre ellas la administración de los recursos con base en las competencias de las entidades territoriales.

La Corte ha afirmado:

“ Por lo tanto, todos los asuntos o materias respecto de los cuales la Constitución no habilita al legislador para dictar normas relativas a la destinación manejo o inversión de los recursos de dichas entidades, éstas gozan de plena libertad e independencia para adoptar las decisiones administrativas correspondientes, a través de sus órganos competentes, juzgando su oportunidad o conveniencia y según lo demanden las necesidades públicas o sociales”⁵²

Así las cosas, el legislador no puede respecto de las entidades territoriales llegar al punto de desnaturalizar su autonomía, tocar su núcleo esencial o lo que es peor , abolirla.

Con relación a los límites del legislador y la autonomía de las entidades territoriales , la jurisprudencia de esta Corporación ha afirmado:

“ La autonomía representa un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales.

En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Hacen parte de este atributo, por ejemplo, los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, las atribuciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 y los principios y sistemas específicos de articulación administrativa (planeación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, entre otros).

El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1º de la

Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria.

7. El legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución -en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales.”⁵³

En este orden de ideas, existe al interior de nuestro ordenamiento Constitucional un límite máximo a la autonomía de la entidades territoriales, circunscrito al principio de unidad nacional ; y un límite mínimo consistente en la base o núcleo esencial de la misma autonomía. Con base en estos dos parámetros , es que el legislador debe tomar sus decisiones en relación a la autonomía de las entidades referidas.

En aras del principio de unidad nacional la jurisprudencia de esta Corporación a señalado, que la injerencia del legislador en los recursos de las entidades territoriales se puede presentar siempre y cuando lo señale expresamente la Constitución.

III. El Caso Concreto. Confrontación de las normas acusadas con los postulados Constitucionales expuestos.

De las disposiciones legales acusadas de inconstitucionalidad, a saber los artículo 8° (parcial) ,11 numeral 4°(parcial) y 16 (parcial) de la ley 21 de 1982 y el artículo 111 de la ley 633 de 2000, se desprende el siguiente contenido normativo:

Las disposiciones acusadas ordenan que la nación y las entidades territoriales como Departamentos, municipios y el distrito capital , efectúen aportes del uno (1 %) por ciento del valor de la nómina, para financiar proyectos de mejoramiento e infraestructura y dotación de las instituciones de educación media técnica y media académica en las entidades territoriales descritas (la ley 21 de 1982 determinaba dicho aporte para las escuelas industriales e institutos técnicos). Éstos aportes tendrán como destino una cuenta especial determinada por el Ministerio de Educación, el cual señalará las prioridades de inversión y

con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos.

Así las cosas, se analizará en primer lugar el origen de los recursos de las entidades territoriales de donde se extraen los aportes referidos del 1%. En segundo lugar, se determinará la competencia en materia de educación media técnica y media académica.

Para por último estudiar si en el presente caso estamos ante una violación del principio fundamental de autonomía territorial.

a. El origen de los recursos de las entidades territoriales de donde se extraen los aportes del 1%

En este orden de ideas, en primer lugar, debe tenerse presente lo determinado en la ley 21 de 1982. Su artículo 9° establece que “los empleadores señalados en los artículos 7° y 8° de la presente ley, pagarán una suma equivalente al seis por ciento (6 %) del monto de sus respectivas nóminas que se distribuirán en la forma dispuesta en los artículos siguientes”.

Por consiguiente, uno de los artículos acusados de la ley referida, como es el Art. 8° indica “ La nación, los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios deberán, además del subsidio familiar y de los aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), efectuar aportes para la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales y Municipales.

Es decir, a los empleadores que se refiere el artículo 9° en relación con el artículo 8° ya mencionado, no son otros que la nación, los departamentos, municipios y el distrito Capital.

Así entonces, el Art. 11 determina la manera como se va a distribuir el seis por ciento (6 %) señalado con anterioridad. Uno de los parámetros de distribución lo conforma el uno por ciento (1 %) para las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, intendenciales, comisariales, distritales o municipales.

Pues bien, este monto equivalente al de la respectiva nómina de las entidades territoriales referidas, por cuanto no existe señalamiento alguno de donde provendrá, es extraído del presupuesto general de la respectiva entidad territorial.

Ahora bien, con base en los artículos 287 y 362 Constitucionales, se puede afirmar que las

entidades territoriales cuentan con atribuciones para administrar sus propios recursos. Esta Corporación teniendo en cuenta exclusivamente el origen de los recursos los ha clasificado en endógenos y exógenos. Los primeros han sido denominados recursos propios y deben estar bajo plena disposición de las entidades territoriales, alejados de la intervención indebida del legislador. En cuanto a los segundos, la Corte ha aceptado la mayor injerencia de parte del legislador, aceptando la destinación de los mismos.

No obstante, dicha clasificación resulta para el presente caso insuficiente por cuanto los recursos de donde se extrae el aporte ya anotado provienen del presupuesto general de la entidad territorial. En consecuencia, mal podría afirmarse que un porcentaje determinado proviene de una u otra fuente.

No siendo factible determinar la fuente de los recursos con los cuales se conforma el aporte al que hace referencia la ley 21 de 1982, por cuanto estos han sido sujetos entre otras, al principio de unidad de caja, deberá tenerse en cuenta el lugar de donde se extraen los recursos. En el presente caso, habiendo ingresado los recursos al presupuesto de las entidades territoriales señaladas, debe entenderse que estos se convirtieron ipso iure, por el principio de unidad de caja, en bienes y rentas de su propiedad.

Así entonces, la anterior circunstancia permite inferir que los recursos que sirven como base para efectuar los aportes de que trata la ley 21 de 1982 en su artículo 11 numeral 4, pertenecen a las entidades territoriales y así las cosas su disposición está altamente restringida al legislador.

b. Competencia en materia de educación media.

No obstante, en segundo lugar, y como se expuso con anterioridad, la tensión resultante entre la autonomía territorial y la unidad nacional permite que el legislador tenga algún tipo de injerencia sobre los recursos de las entidades territoriales. De esta manera puede tener injerencia el legislador en los recursos mencionados siempre y cuando lo señale expresamente la Constitución.

Así entonces, toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable.

A parte de las posibilidades anteriores, los artículos 6. 2 .4 y 7.5 de la ley 715 de 2001 permiten a las entidades territoriales mencionadas “ Participar con recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado, en la cofinanciación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación. Los costos amparados con estos recursos no podrán generar gastos permanentes a cargo al Sistema General de Participaciones” Dicho precepto legal , en concordancia con el Art. 5.3 de la misma ley que determina las competencias de la nación en materia de educación “ Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo”

Pues bien, el artículo 11 numeral 4° de la ley 21 de 1982, estableció que la destinación del uno por ciento (1 %) de los aportes tantas veces referidos, deben ir para las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales , intendenciales , comisariales, distritales o municipales.

No obstante , dicho artículo fue modificado por el artículo 111 de la ley 633 de 2000 que determinó que “El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos”

De lo anterior se desprende , de un lado, que por muy importantes que sean los fines en relación a las instituciones de educación media técnica y media académica , estos no están señalados expresamente en la Constitución. Razón por la cual, no existiría argumento que permitiera al legislador tener injerencia alguna en estos recursos de las entidades

territoriales.

De otro lado, resta por establecer si los fines buscados en relación a las instituciones de educación media técnica y media académica son competencias que están a cargo del Estado o son proyectos del orden Nacional.

La Constitución Política realiza la asignación de competencias a las entidades territoriales e igualmente ordena que previamente deben dotarse los recursos indispensables para atenderlas⁵⁴. En otras palabras, para que las entidades territoriales lleven a buen término las competencias que les han sido asignadas Constitucionalmente no sólo es necesario que posean recursos para hacerlo sino de la misma manera deben contar con la administración de los mismos, con el propósito de no vaciar el contenido de la autonomía territorial.

Pues bien, la ley 115 de 1994 establece las especificidades de la educación media técnica y media académica. Igualmente la ley orgánica 715 de 2001, perteneciente al bloque de constitucionalidad, determina la competencia en relación a este tipo de educación:

“

CAPITULO II.

COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

ARTÍCULO 6o. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS

(...)

6.2.1. Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media en sus distintas modalidades, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

(...)

6.2.8. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas, cuando a ello haya lugar.

6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad.

(...)

6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción.

7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley.

(...)

7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar.

(...)

7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones.

7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su en su jurisdicción.

De las competencias anotadas, se deduce que la competencia en la organización , planificación, administración y mejoramiento de todo lo que concierne con la educación media , sea técnica o académica; concierne a las entidades territoriales tantas veces mencionadas, es decir, a los departamentos , municipios y Distritos.

En este orden de ideas, según las competencias⁵⁵ asignadas a la nación en materia de educación , sólo a esta le compete en regla generales formular, definir, determinar, evaluar, vigilar y reglamentar , entre otras, las políticas y objetivos en la prestación del servicio

público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio.

Así entonces, encuentra esta Corporación que las actividades concernientes a la organización, administración, dotación, mejoramiento e infraestructura de las instituciones media técnica y media académica , son competencia de las entidades territoriales y por ende esencia de la autonomía que en ellas radicó la Constitución de 1991. Así las cosas, es a ellas a quienes corresponde determinar el destino de sus recursos para tales fines, por ende su administración y organización, la escogencia de sus proyectos para tal propósito y la determinación de sus prioridades en este campo.

En este orden de ideas, las competencias mencionadas no están a cargo del Estado y no son proyectos del orden nacional.

No quiere decir lo anterior, que dichas entidades territoriales no pueden contar con la cofinanciación de parte de la nación , ello es posible , no obstante es a las entidades territoriales a quienes corresponde tomar las decisiones al respecto , manejar y determinar el destino de los recursos para el cumplimiento de ese objetivo, establecer la prioridades en dichos asuntos; lo anterior como resultado de su autonomía territorial.

Así entonces, es necesario tener claro que es lo principal y que es lo subsidiario en materia de ordenamiento territorial. Recuérdese que el esquema territorial Colombiano gira en torno al municipio , como entidad fundamental de la división político – administrativa del Estado. En consecuencia, el municipio es lo principal porque dentro de él se desarrolla la vida, es lo más inmediato y lo que mejor conoce el ciudadano; lo subsidiario es el departamento y finalmente lo más subsidiario es el poder central.

En consecuencia, lo que debe hacer el municipio no debe hacerlo el departamento, ni la nación y lo que puede hacer el departamento no debe hacerlo el poder central . Así entonces, el principio de subsidiaridad implicaría que la competencia la tiene la entidad fundamental y solo si ésta no puede ejecutarla puede intervenir el órgano más grande. En este orden de ideas, la Nación no puede , basándose en el principio de subsidiaridad ejercer competencias que la Constitución y la ley han asignado a las entidades territoriales.

Al respecto Norberto Bobbio afirma: “ La teoría del gobierno democrático ha desarrollado otro tema estrechamente relacionado con el del poder visible; el tema de la descentralización como revaloración de la importancia política de la periferia respecto al centro. Se puede interpretar el ideal del gobierno local como un ideal inspirado en el principio según el cual el poder es tanto más visible cuanto más cerca se halla. Realmente, la visibilidad no depende sólo de la presentación en público de quien está investido del poder, sino también de la proximidad espacial entre el gobernante y el gobernado. Aun cuando las comunicaciones de masa han acortado las distancias entre el elegible o elegido y sus electores, la publicidad del parlamento nacional es indirecta, efectuándose sobre todo a través de la prensa , la publicación, en la Gazzetta Ufficiale , de las sesiones parlamentarias o de la leyes y otras providencias. La publicidad del gobierno de un ayuntamiento es más directa, y lo es precisamente porque es mayor la visibilidad de los administradores y de sus decisiones. O , por lo menos, uno de los argumentos de los que se han servido siempre los defensores del gobierno local – el argumento de la restricción y multiplicación de los centros de poder – ha sido la mayor posibilidad ofrecida al ciudadano de echar una mirada a los asuntos que le conciernen y de dejar el mínimo espacio al poder invisible. “⁵⁶

En conclusión, en el presente caso no se cumplen los presupuestos que permitan al legislador tener alguna injerencia en los recursos de las entidades territoriales, puesto que los fines que persigue el contenido normativo demandado no están plasmados en la Constitución y de la misma manera los objetivos que buscan suplir las disposiciones acusadas no están en cabeza de la nación sino muy por el contrario son competencias asignadas a las entidades territoriales.

Los anteriores argumentos permiten aseverar que la restricción a la autonomía territorial que entraña el contenido normativo acusado no es necesaria, útil y proporcionada a los fines constitucionales que el legislador buscó, esto a la luz de la actual Constitución.

c. Los artículos demandados violan el principio fundamental de Estado Colombiano concerniente en la autonomía de las entidades territoriales.

El contenido normativo de los artículos demandados se circunscribe a la obligación que tienen entidades territoriales como los departamentos, los municipios y los distritos a efectuar un aporte del 1% equivalente al valor de sus respectivas nóminas. Dicha suma debe

ir a una cuenta especial manejada por el Ministerio de Educación , quien a su vez la destina a proyectos de mejoramiento e infraestructura y dotación del instituciones de educación media técnica y media académica. De esta manera, quien señala las prioridades de inversión en los proyectos es el Ministerio de Educación, quien a su vez realiza el estudio y seguimiento a estos con cargo a los recursos obtenidos.

Así las cosas, se constata una indebida o excesiva intromisión legislativa en los asuntos territoriales, por cuanto se presenta una injerencia de legislador en los recursos de las entidades territoriales y además porque la competencia para determinar específicamente los proyectos a los que se destinarán los recursos hace parte del núcleo esencial de la autonomía territorial radicada en las entidades referidas. Cosa contraria sucede en el presente caso por cuanto el contenido normativo demandado , permite que una entidad del orden nacional , recaude aportes de las entidades territoriales y determine la destinación de estos recursos a los proyectos que ella escoja .

Téngase presente que tanto la administración de los recursos como el ejercicio de sus competencias, son facultades inherentes a la autonomía territorial y en consecuencia hacen parte de su núcleo esencial.

Igualmente, se presenta una clara contradicción entre los preceptos de la ley 21 de 1982 y de la ley 633 de 2000 acusados y aquellos que determinan la competencia en dichas materias inmersos en la ley 715 de 2001 que el legislador ha señalado como una ley orgánica.

Por consiguiente, los fines perseguidos por el legislador de la época no pueden ser de recibo hoy , en presencia de la Constitución de 1991, por cuanto sus metas no son razonables ni útiles. De esta manera, no está acorde con la autonomía territorial , que las entidades territoriales otorguen un aporte a una entidad nacional , para que ésta a su vez ejecute dichos recursos en las mismas entidades territoriales, lo cual atenta contra los principio de eficacia y celeridad establecidos en el artículo 209 Constitucional.

En efecto, siendo objetivos de la autonomía territorial, la toma de decisiones de las entidades territoriales y la mayor eficiencia en la cosa pública , son los municipios , los

departamentos y los distritos los que mejor conocen sus propias necesidades y por consiguiente son ellos quienes pueden determinar en “ forma precisa, apropiada y oportuna “ la disposición de sus recursos .

Así entonces, los preceptos acusados existen en desmedro de la facultad que tienen las entidades territoriales de manejar y administrar sus recursos , a través de sus órganos, para el cumplimiento de los objetivos y fines para los cuales son competentes. No tiene razón Constitucional, el asignar unas competencias a las entidades territoriales sin permitirles manejar y dirigir sus recursos para el cumplimiento de dichos fines.

En conclusión , el contenido normativo demandado establece una injerencia injustificada en los recursos pertenecientes a las entidades territoriales (Art. 287 y 362 Constitucionales) y en los asuntos que competen exclusivamente a ellas (Ley orgánica 715 de 2001) , por tanto, “incide ilegítimamente en el ámbito de su autonomía”.

Por consiguiente, cuando se vulnera la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales se atenta no sólo contra el Estado social de derecho sino también contra el sistema democrático que asegura la vigencia de sus propios valores y principios entre ellos la descentralización y la autonomía de dichos entes.

Así las cosas, se debió declarar la inexecutable de los preceptos legales demandados por ser violatorios del principio de autonomía territorial , el cual es fundamental en el Estado Colombiano.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO PARCIAL DE LOS MAGISTRADOS ALFREDO BELTRÁN SIERRA Y JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-532 DE 24 DE MAYO DE 2005 (Expediente D-5455)

APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LAS ESCUELAS, INDUSTRIALES E INSTITUTOS TECNICOS NACIONALES Y TERRITORIALES-No pueden ser administrados por el Ministerio de Educación/APORTES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES PARA LAS ESCUELAS, INDUSTRIALES E INSTITUTOS TECNICOS NACIONALES Y TERRITORIALES-Inconstitucionalidad de autorización al Ministerio de Educación para señalar prioridades de inversión/AUTONOMIA TERRITORIAL-Administración de recursos (Salvamento parcial de voto)

Los suscritos magistrados, con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional, salvamos parcialmente nuestro voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-532 de 24 de mayo de 2005.

Nuestra discrepancia se concreta a lo decidido en los numerales 3 y 4 de la parte resolutive del fallo mencionado en cuanto en el primero de ellos se declara exequible el artículo 16 de la Ley 21 de 1982 en el que se autoriza que el giro de los aportes para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Distritales y Municipales se efectúe a la “Cuenta Especial determinada por el Ministerio de Educación Nacional”, y en cuanto en el artículo 111 de la Ley 633 de 2000 se autoriza al Ministerio de Educación Nacional para destinar esos recursos “a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica”, para lo cual “señalará las prioridades de inversión y con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos”.

A nuestro juicio los aportes de la Nación, los Departamentos, el Distrito Capital y los Municipios a los cuales se hace referencia en la Ley 21 de 1982 en la medida en que por decisión del legislador fueron creados como recursos para atender con ellos las necesidades propias de las escuelas industriales e institutos técnicos, departamentales, distritales y municipales, no pueden ser administrados por el Ministerio de Educación Nacional como si se tratara de fondos públicos de propiedad de la Nación, ya que si con ellos se cumple una función de prestación del servicio educativo por las entidades territoriales, son estas entonces quienes deben disponer de tales recursos y para esa finalidad, pues es claro que conforme al artículo 287 de la Carta a la autonomía de las entidades territoriales debe corresponder necesariamente la administración de los recursos con los cuales se atiendan directamente por ellas las nuevas funciones que les hubieren sido asignadas por el legislador.

De la misma manera, no encontramos acorde con la Constitución Política que se autorice al Ministerio de Educación Nacional para señalar en este caso prioridades de inversión y pagar con cargo a esos recursos el estudio y seguimiento de los proyectos respectivos, pues ello equivale a desplazar a los Departamentos, al Distrito Capital y a los Municipios de la posibilidad de resolver sobre asuntos que quedan dentro de la orbita de la competencia de esas entidades territoriales, en cuanto se trate de institutos técnicos o escuelas industriales departamentales, distritales o municipales que lo serían para todos los efectos administrativos, menos para lo atinente al manejo de los recursos a ellos destinados. Por lo expuesto salvamos el voto.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

1 Ver acta no 28 de la misma fecha.

2 Folios 1 a 16 y 50 a 67 del expediente.

3 El día 24 de septiembre de 2004, el demandante instauró una acción de inconstitucionalidad contra las normas precitadas. Sin embargo, mediante auto de 15 de octubre de 2004, el magistrado ponente en dicho momento Jaime Araujo Rentería, inadmitió la demanda al considerar que ésta no cumplía con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte. El 25 de octubre de 2004 el actor corrigió la demanda, y por medio de auto de 29 de octubre de 2004 el magistrado ponente admitió la demanda.

4 El demandante cita las sentencias C-495 de 1998, C-506 de 1995, C-447 de 1998 y C-219 de 1997.

5 Folios 6152 a 162 del expediente.

6 El Ministerio anexa un cuadro en el cual se discrimina dicha suma por años.

7 Folios 82 a 89 del expediente.

8 Folios 180 a 189 del expediente.

10 Folios 147 a 151 del expediente.

11 Folios 194 a 203 del expediente.

12 Se concluye que el aporte establecido por las normas acusadas se calcula en base a un porcentaje de la nómina, dado que el artículo 9º de la Ley 21 de 1982, dice: “Los empleadores señalados en los artículos 7o. y 8o. de la presente Ley, pagarán una suma equivalente al seis por ciento (6%) del monto de sus respectivas nóminas, [...]”

13 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. SV Alfredo Beltrán Sierra, José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero.

14 La Corte declaró exequibles unas expresiones contenidas en el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, según las cuales se destinaba al CORPES el 3.2% de los recursos recaudados por concepto del impuesto de vehículos automotores.

15 C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón).

16 C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

17 “A este respecto, la Corte señaló que la destinación legal de las transferencias, en los términos indicados, responde a la necesidad de asegurar los objetivos sociales consagrados en la propia Constitución. Por estas razones, la jurisprudencia ha determinado que los recursos municipales provenientes de la transferencia contemplada en el artículo 357 de la Constitución Política, sólo pueden ser destinados a inversión social y que el legislador está habilitado para determinar los porcentajes mínimos de inversión en cada área”. SC 219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). Véanse al respecto, las sentencias C-151/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-520/94 (MP. Hernando Herrera Vergara).

18 Según la Corte, el tratamiento que debe otorgarse a la destinación de los recursos provenientes de las regalías es similar al que la Ley 60 de 1993 otorga al situado fiscal y a las transferencias, en la medida en que las regalías se inscriben dentro de la política general de

gasto público social y de planeación económica (C.P., artículo 339). Véanse al respecto las Sentencias C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-075/93 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-098/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

19 C-036/96 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

20 C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

21 C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

22 C-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); SC-070/94 (MP. Hernando Herrera Vergara).

23 Corte Suprema de Justicia, Corte Plena, sentencia de 4 de diciembre de 1925. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, sentencia de 26 de febrero de 1973.

24 C-219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

25 C-219/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

26 MP Rodrigo Uprimny Yepes.

27 Ver, entre otras, las sentencias C-219 de 1997 y C-897 de 1999.

28 Ver las Sentencias C-219 de 1997, C-720 de 1999 y C-897 de 1999.

29 El artículo 317 de la Constitución establece: “Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. || La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, 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.”

30 Artículo 359 de la Constitución: “No habrá rentas nacionales de destinación específica. Se exceptúan: || 1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios. || 2. Las destinadas para inversión social. || 3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.”

31 El artículo 41 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) establece que se entiende como gasto público social “aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión. || El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.” En este sentido, en múltiples ocasiones, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que los gastos en educación son un área prioritaria de la inversión social, al propender por el mejoramiento del bienestar general y otorgar herramientas a las personas de los sectores menos beneficiados por el desarrollo económico. Al respecto, ver, entre muchas otras la sentencia C-151 de 1995 (MP Fabio Morón Díaz), SU-624 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-871 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), C-931 de 2004 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-423 de 2005 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

32 El artículo 64 de la Constitución establece: “Es deber del Estado promover el acceso progresivo [...] a los servicios de educación [...]”. A su vez, el artículo 67 dice: “[...] Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. || La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”

33 Sobre la necesidad de motivar los actos administrativos, para asegurar un control judicial efectivo, ver, entre otras, las sentencias C-192 de 1997, SU-250 de 1998, C-734 de 2000 y C-442 de 2001.

34 Sentencia C-1168 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett, SV Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Clara Inés Vargas Hernández; AC Manuel José Cepeda Espinosa. Por medio de esta sentencia, la Corte declaró exequibles los artículos 2º y 3º de la Ley 633 de 2000, que establecían unas partidas indicativas que podían ser manejadas “discrecionalmente” por congresistas.

35 En el mismo sentido, mediante la sentencia C-442 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra ; SPV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Eduardo Montealegre Lynett y Alvaro Tafur Galvis), la Corte estudió la constitucionalidad de una disposición contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto que creaba el Fondo de Compensación Interministerial cuyo fin era el de “atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los organismos y entidades en la respectiva vigencia fiscal” para “los casos en que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen de excepcional urgencia”. En primer lugar, la Corte declaró inexecutable una expresión contenida en la disposición acusada que otorgaba al Gobierno la potestad de reglamentar la manera como se realizaban las apropiaciones relativas al fondo. La Corte consideró que el Gobierno no contaba la potestad constitucional de expedir dicha reglamentación. En segundo lugar, esta Corporación consideró constitucional el resto de la disposición legal demandada, pero estimó necesario introducir un condicionamiento con el fin de proteger el artículo 209 superior y el principio de legalidad. La Corte declaró executable “las facultades que la norma sub examine otorga al Gobierno durante la fase de ejecución presupuestal, para suplir con los recursos del Fondo de Compensación Interministerial faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento en situaciones de urgencia, [...], siempre y cuando se entienda que las referidas facultades gubernamentales, deben ejercerse: (i) En forma razonable y proporcionada, teniendo en cuenta la finalidad que persiguen, que es evitar un colapso en el ejercicio de la función pública que puede originarse por faltantes en los gastos de funcionamiento en situaciones de urgencia; por consiguiente, su utilización para fines no previstos, acarrea una desviación de poder del acto administrativo respectivo. (ii) Aplicando los principios de moralidad e imparcialidad que presiden la función pública a los cuales se refiere el artículo 209 de la Constitución. (iii) Motivando expresamente la decisión de utilizar los referidos recursos del Fondo, motivación que debe hacer referencia a la situación fáctica de urgencia que amerita tal utilización, indicando las causas que producen la insuficiencia en las partidas presupuestales y justificando la necesidad de incrementarlas, a fin de garantizar el principio de publicidad e imparcialidad de la función pública. (iv) Haciéndolo, en cada uno de los casos en que se vayan a utilizar recursos del Fondo, mediante acto administrativo separado sujeto al control de legalidad. v) Utilizando los recursos del Fondo únicamente para el objeto de completar faltantes de apropiación en partidas de gastos de funcionamiento de los organismos y entidades en la respectiva vigencia fiscal, incluidas con anterioridad en la ley anual de presupuesto, que situaciones de especial urgencia han tornado insuficientes, a fin

de respetar el principio constitucional de legalidad y especialización del gasto. Por lo tanto dichos recursos presupuestales no pueden destinarse a abrir partidas nuevas en el presupuesto de gastos, ni a completar apropiaciones para gastos de inversión, o para atender el servicio de la deuda. vi) La excepcional urgencia que amerita la utilización del Fondo por parte de Gobierno para atender faltantes de apropiación de partidas de funcionamiento, implica el acaecimiento de hechos sobrevinientes e imprevistos, que están en relación causal con la referida insuficiencia de recursos.” (pies de página omitidos)

36 En la sentencia C-720 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte dijo que “la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario.” En el caso de la autonomía tributaria por ejemplo, la Corte ha establecido que “[c]omo Colombia es un Estado unitario (CP art. 1º), la autonomía tributaria de las entidades territoriales no equivale a soberanía y por ello las facultades tributarias de dichas entidades debe ejercerse de conformidad con las leyes expedidas por el Congreso, quien conserva, dentro de ciertos límites, la facultad de derogar o modificar los tributos territoriales.” (C-992 de 2004, MP Humberto Sierra Porto).

37 Sentencia C- 540 de 2001 . S.V. Magistrado Jaime Araújo Rentería . Corte Constitucional

38 Sentencia C- 1258 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño .Corte Constitucional

40 Sentencia C- 517 de 1992. M.P. Ciro Angarita Baron. Corte Constitucional

41 Sentencia C-535 de 1996 . M.P. Alejandro Martínez Caballero . Corte Constitucional.

42 Sentencia C- 540 de 2001. M.P. Jaime Cordoba Triviño. Corte Constitucional

43 Sentencia C- 535 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional

44 Sentencia C- 219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz . Corte Constitucional

45 Ibídem.

46 Ibidem

47 Sentencia C- 586 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muños y José Gregorio Hernández

Galindo. Corte Constitucional

48 Sentencia C- 517 de 1992. M.P. Ciro Angarita Baron. Corte Constitucional

49 Sentencia C-495/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional

50 Ver por ejemplo Sentencias C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y C-535 de 1996 C-643 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional.

51 Sentencia C-517/92 M.P. Ciro Angarita Barón. Corte Constitucional.

52 Sentencia C- 495 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional

53 Sentencia C- 1258 de 2001. M.P. Jaime Cordoba Triviño. Corte Constitucional

54 Art. 356 Constitucional

55 Art. 5° de la ley 715 de 2001

56 Bobbio , Norberto. “ El Futuro de la Democracia” . Editorial Plaza y Janes. Barcelona , España. 1985 . pags 112 y 113.