

Sentencia C-784/05

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Referencia: expediente D-5641

Demandante: César Eduardo Camargo Ramírez

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de julio 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 ciudadano César Eduardo Camargo Ramírez demandó los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001.

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

II. NORMA DEMANDADA

El texto de las disposiciones demandadas es el siguiente:

LEY 715 de 2001

“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“ARTÍCULO 11. FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS. Las instituciones educativas estatales podrán administrar Fondos de Servicios Educativos en los cuales se manejarán los recursos

destinados a financiar gastos distintos a los de personal, que faciliten el funcionamiento de la institución.

“ARTÍCULO 12. DEFINICIÓN DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS. Las entidades estatales que tengan a su cargo establecimientos educativos deben abrir en su contabilidad una cuenta para cada uno de ellos, con el propósito de dar certidumbre a los Consejos Directivos acerca de los ingresos que pueden esperar, y facilitarles que ejerzan, con los rectores o directores, la capacidad de orientar el gasto en la forma que mejor cumpla los propósitos del servicio educativo dentro de las circunstancias propias de cada establecimiento. Esa cuenta se denomina “Fondo de Servicios Educativos”.

“Los reglamentos, teniendo en cuenta las diferencias entre los establecimientos urbanos y entre estos y los rurales, dirán qué tipo de ingresos, gastos y bienes pueden manejarse a través de tal cuenta; y en dónde y cómo se mantendrán los bienes que se registren en ella, ciñéndose a la Ley Orgánica del Presupuesto y a esta Ley, en cuanto sean pertinentes.

“Los reglamentos aludidos atrás distinguirán entre los ingresos que las entidades estatales destinen al servicio educativo en cada establecimiento, los que los particulares vinculen por la percepción de servicios, y los que vinculen con el propósito principal o exclusivo de beneficiar a la comunidad. Todos esos ingresos pueden registrarse en las cuentas de los Fondos, en las condiciones que determine el reglamento.

“ARTÍCULO 13. PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS. Todos los actos y contratos que tengan por objeto bienes y obligaciones que hayan de registrarse en la contabilidad de los Fondos de servicios educativos a los que se refiere el artículo anterior, se harán respetando los principios de igualdad, moralidad, imparcialidad y publicidad, aplicados en forma razonable a las circunstancias concretas en las que hayan de celebrarse. Se harán con el propósito fundamental de proteger los derechos de los niños y de los jóvenes, y de conseguir eficacia y celeridad en la atención del servicio educativo, y economía en el uso de los recursos públicos.

“Los actos y contratos de cuantía superior a veinte (20) salarios mínimos mensuales se regirán por las reglas de la contratación estatal, teniendo en cuenta su valor y naturaleza, y las circunstancias en las que se celebren. El Gobierno Nacional podrá indicar los casos en los cuales la cuantía señalada en el presente inciso será menor.

“Con estricta sujeción a los principios y propósitos enunciados en el primer inciso de este

artículo, y a los reglamentos de esta Ley, el Consejo Directivo de cada establecimiento podrá señalar, con base en la experiencia y en el análisis concreto de las necesidades del establecimiento, los trámites, garantías y constancias que deben cumplirse para que el rector o director celebre cualquier acto o contrato que cree, extinga o modifique obligaciones que deban registrarse en el Fondo, y cuya cuantía sea inferior a veinte (20) salarios mínimos mensuales. El Consejo puede exigir, además, que ciertos actos o contratos requieran una autorización suya específica.

“Habrá siempre información pública sobre las cuentas del Fondo en las condiciones que determine el reglamento. La omisión en los deberes de información será falta grave disciplinaria para quien incurra en ella.

“(Inciso declarado INEXEQUIBLE)

“Ninguna otra norma de la Ley 80 de 1993 será aplicable a los actos y contratos de cuantía inferior a veinte (20) salarios mínimos mensuales que hayan de vincularse a las cuentas de los Fondos.

“ARTÍCULO 14. MANEJO PRESUPUESTAL DE LOS FONDOS DE SERVICIOS EDUCATIVOS. Las entidades territoriales incluirán en sus respectivos presupuestos, apropiaciones para cada Fondo de servicios educativos en los establecimientos educativos a su cargo, tanto de la participación para educación como de recursos propios.

“En los ingresos sometidos a aforo presupuestal no se incluirán los que sean obtenidos por convenios con particulares, premios, donaciones u otros, cuyo principal propósito sea el de beneficiar a la comunidad educativa. Los reglamentos incluirán las disposiciones necesarias para que los particulares que quieran vincular bienes o servicios para provecho de la comunidad en los establecimientos educativos estatales, puedan hacerlo previo contrato autorizado por el Consejo Directivo y celebrado por el rector en el que la entidad a cargo del establecimiento se comprometa a que esos bienes se usarán en la forma pactada, sin transferencia de propiedad cuando el contrato no la haya previsto, y de acuerdo con las reglas del Código Civil. Si la entidad encargada del establecimiento adquiere obligaciones pecuniarias en virtud de tales contratos, éstas deben ser de tal clase que se puedan cumplir en todo dentro de las reglas propias de los gastos de los Fondos.

“Las entidades propietarias de establecimientos educativos podrán incluir en sus presupuestos apropiaciones relacionadas con ellos, que no hayan de manejarse a través de los fondos de servicios educativos.

“Los reglamentos determinarán cómo y a quién se harán los giros destinados a atender los gastos de los fondos de servicios educativos; y cómo se rendirán cuentas de los recursos

respectivos.

“El Consejo Directivo en cada establecimiento elaborará un presupuesto de ingresos y gastos para el Fondo, en absoluto equilibrio. El Consejo Directivo no podrá aumentar el presupuesto de ingresos sin autorización del Distrito o Municipio al que pertenece el establecimiento.

“La Ley orgánica de presupuesto se aplicará a los presupuestos que elaboren los Consejos Directivos para los Fondos de servicios educativos, y a su ejecución, solo cuando se refiera a ellos en forma directa.”

### III. LA DEMANDA

El demandante solicita declarar la inconstitucionalidad de los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001, por ser violatorios de diversos artículos de la Constitución Política. Afirma que la inexecutable del artículo 11 acarrea la de los demás artículos, pero que también estas otras normas son inconstitucionales por otras razones.

a) Acerca del artículo 11 asegura que él vulnera los arts. 151, 158, 287, 300 (num. 1, 7, 10), 313 (num. 1, 5 y 6), 352, 353, 356 y 357 de la Carta.

En primer lugar, plantea el demandante que el art. 11 vulnera el principio de la unidad de materia - y en consecuencia los arts. 151, 158, 352 y 353 de la Constitución -, por cuanto crea los fondos de servicios educativos en una ley orgánica destinada a regular la distribución de los recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Al respecto expone que los arts. 151 y 352 de la Constitución “reservan el tratamiento normativo de los aspectos presupuestales a la ley orgánica de presupuesto y no a cualquier ley orgánica, con una distribución de competencias normativas en materia presupuestal que abarcan también, tal como lo estableció la sentencia C-478 de 1992, una competencia de las Asambleas y Concejos, de conformidad con los arts. 300-5 y 313-5 de la Constitución.” Anota que los fondos de servicios educativos son una especie de los fondos cuenta, que constituyen un mecanismo de manejo y control presupuestal y forman “parte de la estructura del presupuesto (fondos especiales) para visualizar y manejar por separado rentas, en la mayoría de los casos de destinación específica, y poder controlar su destino (...) Por tanto, la creación de los Fondos Cuenta implica expedir normas sobre ‘programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos’, temas que por disposición de las normas citadas son de exclusividad de la ley orgánica del presupuesto.”

Anota al respecto: “(...) los recursos que puede utilizar la entidad territorial en las Instituciones Educativas son el Sistema General de Participaciones y demás recursos que asigne el ente territorial para la prestación del servicio educativo, que se deben regir por las normas presupuestales del respectivo departamento, distrito o municipio, quien en su estatuto podrá decidir si crea o no los fondos cuenta, o establece mecanismo más eficaces como las cajas menores o si realiza de manera centralizada las adquisiciones de bienes o de

servicios para todos los colegios, con los ahorros que ello significa...”

En segundo lugar, asegura que el art. 11 demandado vulnera el numeral 3 del art. 287 de la Carta, puesto que “el propósito de la distribución de competencias (objeto de la ley orgánica) y recursos no puede ir hasta indicarle cómo administrar el servicio y los recursos que se le asigna constitucional y legalmente, ya que no estaríamos ante una descentralización sino una delegación de funciones, que aunque es viable en otros sectores, no lo es para el caso del servicio educativo. La Ley le ha asignado unos recursos para garantizar la prestación del servicio educativo, pero no puede, sin violar el artículo 287 de la Constitución, indicarle, cómo, cuándo y dónde ‘administrar los recursos (...) necesarios para el cumplimiento de sus funciones.’ Si bien los recursos del Sistema General de Participaciones son rentas exógenas frente a las cuales la ley puede decidir su destino, no así la forma de administrarla hasta el punto de convertir a los alcaldes y gobernadores en simples pagadores de gastos ordenados desde el nivel nacional.”

Expresa también que el artículo 11 vulnera los arts. 300 (num. 1, 7 y 10) y 313 (num. 1, 5 y 6), dado que es función de las asambleas y concejos “reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento o Municipio, expedir normas orgánicas de presupuesto, determinar todos los aspectos atinentes a su organización interna (estructura, funciones, etc.) y ‘regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la ley.” Advierte que si bien la Corte permitió que la ley 617 de 2000 invadiera la órbita de competencia normativa de las Asambleas y Concejos, esa decisión obedeció a razones de estabilidad macroeconómica y no puede considerarse como la regla general. Al respecto se pregunta: “si el Constituyente hubiera querido que todos los aspectos de la prestación del servicio educativo los determinara la ley, para qué facultó a las Asambleas a ‘regular, en concurrencia con el municipio, el deporte, la educación y la salud en los términos que determina la ley’? Si bien ellas están supeditadas al marco legal, dicho marco está establecido por la Ley 715 de 2001, al distribuir competencias y recursos, pero no pueden regular aspectos tan internos de la organización territorial, como la creación de los Fondos de servicios Educativos.”

Finalmente, asevera que el art. 11 viola los arts. 356 y 357 de la Constitución. Sobre el punto expone que el Acto Legislativo 1 de 2001 “facultó a la ley para determinar las competencias y los criterios con los que se distribuirán los recursos, mas no para reglamentar el manejo interno de los recursos en cada colegio público, hoy organizados como instituciones educativas.”

b) Sobre el art. 12 plantea que él debe ser declarado inexecutable como consecuencia de la inconstitucionalidad del art. 11. Además, afirma que él vulnera el art. 354 de la Constitución, “al regular en la ley aspectos que son competencia constitucional del Contador General de la Nación y del Contralor General de la República, al determinar las normas contables y presupuestales que serán aplicables a los fondos de servicios educativos.”

Adicionalmente, anota que el art. 12 tiene una redacción equívoca, cuando indica que se ha de expedir un reglamento. Con base en ello, el Gobierno procedió a dictar un decreto reglamentario, sin tener en cuenta que “las leyes orgánicas en sus aspectos sustanciales (o reservados a la ley orgánica) no pueden ser objeto de reglamento gubernamental dado que

la norma orgánica limita la actividad legislativa y no podría aceptarse que el Gobierno interprete el alcance de las limitaciones que establece la ley orgánica al legislador ordinario, y en este caso (...) el término REGLAMENTO debía entenderse como los que expiden las Asambleas y Concejos en virtud de los arts. 300-5 y 313-5 de la Constitución y no como los reglamentos de que trata el artículo 189-11 de la Carta Política.”

c) Considera también que el artículo 13 vulnera el inciso final del art. 150 y el art. 352 de la Constitución. El Constituyente estableció que era competencia del Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional. Ello significa que el único competente para regular la contratación estatal es el Congreso. A pesar de ello, “el artículo 13 acusado exime de la aplicación del Estatuto General de Contratación a los contratos que se realicen con cargo a los fondos de servicios educativos, cuya cuantía sea inferior a veinte (20) salarios mínimos, derivando dos competencias nuevas: una el Gobierno Nacional para determinar cuando esa cuantía se reduce y una segunda, en cabeza de los Consejos Directivos, para regular la contratación inferior a la cuantía señalada.”

También manifiesta que es vulneratorio del art. 352 de la Constitución y del art. 110 del decreto 111 de 1996 la autorización de contratar concedida a los rectores por el artículo 13 acusado. Sobre este punto asegura: “Además, no resulta lógico de la interpretación sistémica de las normas que la ley se salte la competencia constitucional atribuida en los arts. 300-9 y 313-3 y 315-9 a los Gobernadores y Alcaldes para entregársela a un subalterno suyo (el rector) desconociendo que la ley orgánica de presupuesto reguló la competencia para contratar en las entidades territoriales (art. 110 del decreto. 11 de 1996) y que para el caso de las Gobernaciones y Alcaldías, a las cuales corresponde la administración de las instituciones educativas, está en cabeza del Gobernador o Alcalde correspondiente, quien si bien las puede delegar en sus subalternos del nivel directivo, corresponde a la órbita de su competencia decidir si la delega o no y en qué condiciones.”

d) Finalmente, asegura que el art. 14 vulnera los arts. 345, 300-5, 313-5 y 352 de la Constitución.

La vulneración del artículo 345 se presentaría, por cuanto el art. 14 dispone que cada entidad territorial incluirá en su presupuesto apropiaciones para los fondos de servicios educativos. Con ello, se “excluye del presupuesto territorial una parte de sus rentas y gastos para ser manejados por los fondos, como si estos último no fuesen parte del presupuesto de la entidad territorial. Vale la pena recordar que las instituciones educativas ni los Fondos Cuenta tienen personería jurídica y por tanto se está permitiendo un manejo por fuera del presupuesto de rentas y gastos del ente territorial” Además, considera que es inconstitucional la disposición que establece en los ingresos sometidos a aforo presupuestal no se incluirán los obtenidos por convenios con particulares, premios, donaciones u otros, cuyo principal propósito sea el de beneficiar a la comunidad educativa, por cuanto ello vulnera el principio de la universalidad de todas las rentas y los gastos.

A su turno, el art. 352 es transgredido por el art. 14 de la Ley 715 de 2001, dado que éste “de forma expresa, está regulando temas de programación, aprobación, modificación y ejecución de presupuestos cuya competencia normativa no solo de forma general es

competencia de la Ley Orgánica de Presupuesto, sino que en el caso particular que nos ocupa, se están regulando aspectos internos de presupuestación de las entidades territoriales, que pertenecen a la órbita de competencia normativa presupuestal de las entidades territoriales y más específicamente de las Asambleas y Concejos en virtud de los artículos 300-5 y 313-5.”

De la misma manera, la norma acusada vulnera el art. 352 al establecer que la ley orgánica de presupuesto se aplicará a los presupuestos que elaboren los Consejos Directivos para los fondos de servicios educativos sólo cuando se refiera a ellos en forma directa. Esta norma implica en la práctica que la ley orgánica no se aplique a los fondos, puesto que la ley nunca se refiere a los mencionados fondos.

Finalmente, anota que el penúltimo inciso del art. 14 “viola el art. 347 de la Constitución al exigir equilibrio absoluto al presupuesto de ingresos y gastos, aspecto frente al cual se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-478 de 1992.”

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Carlos Andrés Ortiz Martínez, intervino en el proceso para solicitar que la Corte se inhibiera para fallar sobre distintos cargos y que, en relación con las demás acusaciones, declarara la constitucionalidad de las normas demandadas.

En primer lugar, manifiesta que a lo largo de su demanda el actor reafirma los cargos contra el art. 11, que crea los fondos de servicios educativos. Al respecto anota que su posición sobre el punto es contradictoria, pues si en un primer momento el demandante manifiesta que estos fondos deberían haber sido contemplados en la Ley Orgánica de Presupuesto, a continuación señala que esas figuras debían ser reguladas por las mismas entidades territoriales, de acuerdo a lo que consideren más conveniente - crear los fondos, constituir cajas menores o adquirir en forma centralizada los bienes. Por ello, afirma que “el cargo, tal y como se encuentra formulado está enmarcado por razones de conveniencia y utilidad originados en juicios de valor propios del raciocinio de accionante, y no se encuentran consignados como cargos de constitucionalidad propiamente dichos.” Por lo tanto, considera que “la carencia de precisión, claridad e identificación de la controversia constitucional puede traducirse en una falta de requisitos sustanciales de la acción pública de inconstitucionalidad...”

Luego de presentar esta objeción general, el interviniente se ocupa con los distintos cargos de la demanda. Así, en relación con el principio de la unidad de materia expone que la Ley 715 “no solamente trata aspectos financieros de educación y de salud, sino que, específicamente, en materia de educación, también fija algunos criterios sobre la organización y funcionamiento de las entidades dedicadas a garantizarla.” Es por eso que se decidió crear los fondos de servicios educativos, “como un mecanismo presupuestal de las Instituciones Educativas Estatales creados con el fin de atender adecuadamente la administración de sus ingresos y sus gastos de funcionamiento, distintos a los de personal e inversión.”

Transcribe entonces apartes de la sentencia C-487 de 2000, y luego concluye que las normas acusadas no vulneran el principio de unidad de materia, “por cuanto guardan relación objetiva causal y razonable con la temática general que denomina la ley de la cual forman parte.”

Acerca de la acusación sobre la violación de la reserva de ley orgánica del presupuesto, manifiesta el interviniente que del encabezado del mismo artículo 352 de la Constitución Política se deriva que “en otros apartes de la Constitución pueden encontrarse normas directamente relacionadas con la programación presupuestal.”. Además, aclara que la finalidad de las leyes orgánicas “no es regular de manera íntegra un asunto, sino disciplinar dentro de parámetros claros el ejercicio de todo el aparato estatal frente al mismo.” De la misma manera, indica que si el demandante afirma que la ley 715 vulneró la Ley Orgánica del Presupuesto cuenta con la carga argumentativa de fundamentar por qué la creación de los fondos de servicios educativos vulneraron el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

También rechaza el cargo acerca de que el Presidente no está facultado para reglamentar la Ley 715 de 2001, por cuanto “constitucionalmente, el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo no está discriminado de acuerdo al tipo de ley. En consecuencia, el Presidente de la República debe proceder a la expedición de los decretos reglamentarios, ya que su obligación se extiende a velar por el cumplimiento de todas las normas y no exclusivamente de las leyes ordinarias.”

Con relación a la acusación acerca de la violación del principio de la autonomía territorial expresa que Colombia es una república unitaria, lo que significa que las competencias de las entidades territoriales se hallan limitadas por la Constitución y la ley. Esto se aplica claramente a lo atinente a la distribución y manejo recursos originados en las transferencias, tal como lo señaló la Corte en sus sentencias C-1187 de 2000 y C-478 de 1992. Manifiesta también que la Ley 715 de 2001 respeta la autonomía territorial al crear los fondos, pues les facilita a las entidades que tengan a su cargo establecimientos educativos que orienten su gasto y determine los recursos que van a invertir en materia educativa, en asuntos distintos al pago de personal.

Expone, igualmente, que el art. 366 de la Constitución establece que la inversión en educación se encuentra entre los gastos prioritarios del Estado. Desde esta perspectiva, la creación legal de los fondos de servicios educativos no es más que la implementación segura y efectiva de los recursos con que deben concurrir a las diferentes entidades estatales en la salvaguardia y satisfacción de las necesidades educativas.

Sobre la acusación acerca de que las normas demandadas invaden las órbitas de competencia de la Contaduría General de la Nación y de la Contraloría General de la República asegura que el art. 354 de la Constitución prescribe que las funciones de la Contaduría se ejercen conforme a la Ley. Además, afirma que ninguna de las funciones de las dos entidades mencionadas se ve menoscabada por las normas acusadas, “ya que la definición de una cuenta dentro de la contabilidad de las entidades territoriales no tiene por qué traducirse en una limitación a la centralización, unificación y consolidación de la información financiera y de ejecución del presupuesto tanto del sector central como de las entidades descentralizadas.” Además, anota que la creación de los fondos no interfiere en

ningún momento con “el posible control posterior que las Contralorías territoriales quieran adelantar respecto a los movimientos que se adelanten a través de cada uno.”

Finalmente, expresa que el artículo 13 de la Ley contempla los procedimientos de contratación de los Fondos de Servicios Educativos, de acuerdo con los principios contemplados en el art. 209 de la Constitución y en la Ley 80. Aclara, sin embargo, que la Ley 80 no constituye un parámetro de constitucionalidad y que, incluso si el art. 13 constituyera un régimen de excepción a la Ley 80 no por ello resultaría inconstitucional.

## 2. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

La ciudadana Julia Betancourt Gutiérrez intervino en el proceso, en su calidad de apoderada del Ministerio de Educación, para defender la constitucionalidad de distintas normas y solicitar que la Corte se inhibiera de fallar sobre una de las acusaciones.

Expone, en primer lugar, que no es de recibo la acusación del actor acerca de que la inclusión de las normas demandadas dentro de la Ley 715 de 2001 vulnera el principio de la unidad de materia. Transcribe para el efecto apartes de las sentencias C-390 de 1996, C-187 y C-604 de 1997, C-897 de 1999, C- 647 de 2000 y C-837 de 2001. Igualmente, transcribe algunos apartes de la ponencia conjunta presentada a las plenarias del Senado y la Cámara de Representantes sobre el proyecto que se convertiría en la Ley 715, de los cuales se deduce que uno de los primeros puntos que analizaron los ponentes fue el de la preservación del principio de la unidad de materia. Con base en ello afirma que la norma no desconoce el principio de unidad de materia, “dado que la Ley 715 de 2001 contiene todas aquellas normas directamente relacionadas con la parte sustancial de la prestación del servicio educativo siendo evidente que para la prestación del mismo es necesario referirse a diversas materias, cuyos contenidos se hallan ligados para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y la satisfacción de las necesidades básicas de la educación para la población colombiana.”

En segundo lugar, expresa que en la Ley 715 de 2001 el Congreso de la República facultó expresamente al Gobierno Nacional para reglamentarla. Igualmente, el numeral 11 del art. 189 de la Constitución no hace diferenciaciones acerca de las leyes que pueden ser reglamentadas por el Gobierno. Por tanto, concluye que “el Gobierno puede reglamentar por disposición legal lo referente a la creación de los fondos de servicios educativos, tal como lo plasmó en el decreto 992 de 2002, el cual goza de plena legalidad.”

Tampoco está de acuerdo la interviniente con la acusación acerca de la violación de la autonomía territorial. Expone sobre el punto: “con la expedición de la Ley 715 de 2001 se pretende fortalecer la autonomía de los entes territoriales en el manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones, previo el cumplimiento de algunos requisitos y condiciones, precisamente para fortalecer el proceso de la descentralización administrativa en el acatamiento del art. 209 de la Constitución Política, en armonía con el art. 287 que otorga al legislador la facultad de fijar los límites dentro de los cuales las entidades territoriales ejercen su autonomía en gestión de sus intereses, como quiera que Colombia se encuentra organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, situación que conlleva a una descentralización administrativa de ejecución, pero no legislativa.” Asegura también que las normas acusadas no desconocen el

principio de la autonomía porque “el municipio certificado guarda competencias propias de dicha autonomía, como administrar y distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones que se le asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad del sector educativo.” Además, afirma que Colombia es una república unitaria, lo cual significa que tiene unidad de legislación y de decisión política, lo cual posibilita que el legislador unifique la normatividad, sin desconocer la autonomía. Remite para estos puntos a las sentencias C-244 de 2001, C-497-A de 1994 y C-284 de 1997.

Para terminar, solicita que la Corte se inhiba de fallar sobre la acusación acerca de la autorización a los rectores para contratar. Anota, en primer lugar, que el artículo 13 no desconoce la Ley 80 de 1993, “sino que para dar mayor agilidad, permitió y facultó para contratar directamente, pero respetando la mencionada ley.” Luego menciona que la ley 80 de 1993 no constituye un parámetro de constitucionalidad y que la Ley 715 es de mayor rango.

### 3. INTERVENCIÓN DEL RECTOR DE LA UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL

El rector de la Universidad Pedagógica Nacional intervino dentro del proceso, en forma extemporánea, para solicitar que la Corte se inhibiera para resolver sobre la demanda. En subsidio solicitó que se declarara la constitucionalidad de las normas acusadas.

En primer lugar, afirma que el actor “no efectúa la valoración constitucional de las normas que cuestiona”, razón por la cual la demanda no es clara, ni cierta, ni específica, ni pertinente, ni suficiente.

A continuación, manifiesta que las características de las instituciones educativas están señaladas en los arts. 67 y 68 de la Constitución, y que la Ley 115 de 1994 desarrolló esos principios constitucionales. Luego, afirma que los fondos de servicios educativos fueron precedidos por los fondos docentes que había creado la Ley 115. Con base en lo anterior expresa:

“(…) resulta errado sustraer el establecimiento educativo de la órbita constitucional a la que pertenece y asumir que el legislador no puede encargarse de su organización y manejo y en especial de los aspectos relacionados con su régimen de contratación y presupuestal a través de normas como la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) y la Ley que organiza el Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001)... A juicio del demandante, estos asuntos solo pueden ser abordados por el legislador a través del Estatuto General de Contratación o de la Ley Orgánica del Presupuesto y en todo caso con la participación de las Asambleas y los Concejos.

“Estos planteamientos evidencian debilidad cuando los confrontamos con el inciso 6 del art. 67 de la Constitución Política que con precisión establece: ‘La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiamiento y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.’ Y en el inciso anterior se atribuye al Estado la responsabilidad de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Por esto hay que rechazar por infundados los argumentos sobre violación de la autonomía territorial frente a una ley que justamente lo que hace es definir

competencias que por Constitución pertenecen a ambos niveles territoriales de conformidad con lo que defina el legislador”

#### 4. INTERVENCIÓN DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS

El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, Gilberto Toro Giraldo, participó dentro del proceso. El interviniente defiende la constitucionalidad de algunas normas, afirma que uno de los cargos es inepto y apoya la solicitud de inconstitucionalidad de un precepto.

Manifiesta, en primer lugar, que es difícilmente sostenible el argumento de que “todo cuanto diga relación a presupuesto por fuerza y exclusivamente debe ser tratado en las leyes orgánicas de presupuesto...” Anota que todos los temas de la administración pública generan vínculos de transversalidad, “por lo que, verbigracia, el solo hecho de hablar de presupuestos supone tocar el tema de las entidades territoriales, para las cuales existe también ley orgánica específica. Entonces la ley orgánica del ordenamiento territorial no podría traer una sola palabra de presupuesto, y a su turno la ley orgánica de presupuesto debería omitir toda alusión a las entidades territoriales.”

No comparte la opinión acerca de que las norma demandadas violaran los ámbitos de competencia de las asambleas y los concejos y, por lo tanto, la autonomía territorial expresa que es copiosa “la jurisprudencia acerca de que los intereses propios de los municipios en materia económica se concretan en la gestión de los RECURSOS ENDÓGENOS en tanto que los intereses concurrentes con la Nación se traducen en el manejo de los RECURSOS EXÓGENOS, quizás el prototipo de los cuales es la PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN, que por ser de raigambre constitucional en tanto fuente exógena de financiamiento le es lícito al legislador determinar bajo el principio de libertad de configuración la forma de administración de esos recursos.”

De otra parte, manifiesta su conformidad con el cargo acerca de que la ley orgánica no admite ser reglamentada por el Presidente de la República. Sin embargo, considera sobre ese punto que la acusación no se funda en el texto mismo de la norma sino en la interpretación que hace de ella el demandante.

Igualmente, el director de la Federación estima que es inexecutable la atribución conferida por la ley a los rectores para contratar. Anota al respecto que “la capacidad para contratar en las entidades estatales está radicada en sus representantes legales y en aquellos que representen los órganos autónomos independientes, atribuciones que emanan directamente de la Constitución y por lo tanto son indisponibles e invariables por el Legislador.” Aclara que “cosa distinta es que sería de la mayor conveniencia que los Alcaldes delegaran esa atribución, para que tuvieran plena operancia los principios de autonomía y descentralización...”

#### 5. INTERVENCIÓN DEL DECANO DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

El ciudadano Alejandro Venegas Franco, quien actúa en su calidad de Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra señora del Rosario, tomó parte

en el proceso, en forma extemporánea, para solicitar que se declarara la constitucionalidad de las normas demandadas, salvo una que tendría que ser declarada inconstitucional.

El escrito del interviniente plantea, en primer lugar, que en la sentencia C-009 de 2002 la Corte manifestó que el Congreso de la República, en virtud de su potestad de configuración normativa, puede crear fondos especiales. Además, expone que su creación no constituye una violación de la prohibición constitucional de crear rentas de destinación específica.

En relación a la acusación acerca de la violación del principio de unidad de materia expone, en primer lugar, que la creación de los fondos tiene por fin brindar certidumbre a los Consejos Directivos de los establecimientos educativos acerca de los ingresos esperables, con lo cual se facilita la orientación del gasto. Afirma, entonces, que el propósito de estos fondos es “evitar que los recursos originados en transferencias nacionales se confundan con otros recursos de las entidades estatales que los manejan y corren el riesgo de ser utilizados para fines distintos a los propiamente educativos.” Por eso, asegura que la creación de los fondos no es, de ninguna manera, un tema ajeno al de la Ley 715: “la ley 715 (...) regula el sistema de transferencias nacionales a los entes territoriales, en lo que respecta a los servicios de salud, educación y los servicios englobados bajo el concepto de propósito general, que incluyen, entre otros, agua potable y saneamiento ambiental. Por su parte, los fondos son un mecanismo o instrumento para el manejo de dichos recursos en lo que respecta al servicio de educación que buscan facilitar el manejo de dichos recursos y preservar la dedicación específica que ellos tienen por expresa disposición constitucional.”

Y en relación con el reproche acerca de que las disposiciones acusadas deberían estar contenidas en la Ley Orgánica de Presupuesto afirma: “nada impide que en una Ley como la 715, que en este punto tiene el carácter de orgánica, se modifiquen normas contenidas en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, cuando dicha modificación tenga, como en este caso tiene, directa relación con la materia especial objeto de regulación. En estos casos, la nueva norma, simplemente, establece un caso especial de aplicación de la norma general objeto de modificación. Queda claro, aplicando la premisa anterior, que la norma general sobre fondos especiales es la prevista en el artículo 30 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y que los fondos establecidos en el artículo 12 y siguientes de la ley 715 son una forma especial de manejo de los recursos destinados a la educación.”

Considera también que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, las normas acusadas no vulneran el principio de la autonomía territorial. Sobre el punto manifiesta que de las sentencias dictadas por la Corte en relación con el proceso de ajuste fiscal en las entidades territoriales que se ha adelantado en los últimos años puede inferirse la regla de que “la ley puede válidamente recortar la autonomía fiscal de los entes territoriales, cuando ello sea necesario para garantizar derechos fundamentales o para asegurar la estabilidad macroeconómica del país (...) [También] que el alcance de la autonomía fiscal territorial es menor en materia de recursos provenientes de transferencias que cuando se trate de recursos propios y, por lo tanto, que el control sobre el uso de los mismos puede recaer en las autoridades del nivel central.” Remite para el efecto a las sentencias C-1191 de 2001, C-1187 de 2000, C-579 de 2001 y C-837 de 2001; y C-364 de 2000 y C-403 de 1999.

A continuación, indica que considera contraria a la Constitución el señalamiento de un límite

de 20 salarios mínimos para determinar cuáles de los contratos de las instituciones educativas deben ceñirse al régimen de contratación estatal. Estima que no es acertado establecer una regla general para todos los entes territoriales, sin tener en cuenta sus condiciones especiales y que lo lógico hubiera sido “deferir los concejos y asambleas la determinación del límite aludido, dejando un marco razonable de acción a los entes territoriales.” Considera que la no consideración de las diferencias regionales en este punto infringe el núcleo esencial de la autonomía regional.

Para terminar, concuerda con el actor acerca de que la creación de los fondos recorta el principio de universalidad. Sin embargo, afirma que “ello no es de por sí inconstitucional, pues de un lado ello no implica que los recursos de estos fondos no sean incorporados en presupuestos públicos, y por otro, ello es simple consecuencia del hecho de que este tipo de fondos, como todos los fondos especiales, implican un manejo separado de los recursos a ellos destinados, es decir, una excepción al principio de unidad de caja, como lo aceptó la Corte en la sentencia C-099 de 2002...”

La ciudadana Marta Rocío Mendoza Saavedra intervino en el proceso para coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad.

En primer lugar, manifiesta que las normas demandadas tienen un carácter ordinario, pues, como lo señaló la sentencia C-617 de 2002, “las únicas normas orgánicas que tiene la Ley 715 de 2001 son las referidas a la distribución de competencias.” En consecuencia, el análisis de constitucionalidad de estas normas debe hacerse también a partir de las normas orgánicas de presupuesto. Al respecto expresa que las normas atacadas violan los arts. 1, 2, 3, 15, 16, 31, 33, 109 y 110 del Estatuto Orgánico del presupuesto, compilado en el decreto 111 de 1996.

Concuerda con el actor en que las normas acusadas vulneran el principio de unidad de materia y que no es posible reglamentar leyes orgánicas mediante un decreto gubernamental.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El representante del Ministerio Público solicita que se declare la exequibilidad de los artículos 11, 12, 13 y 14 (parcial) de la Ley 715, por los cargos analizados, y la inconstitucionalidad de los incisos quinto y sexto del artículo 114. Además, manifiesta que varios cargos son ineptos y que la Corte debe declararse inhibida sobre ellos.

En primer lugar, plantea la Vista Fiscal que los artículos demandados no vulneran el principio de la unidad de materia, pues “es clara la conexidad objetiva y razonable que existe entre las disposiciones demandadas y la materia de la citada ley...” Remite sobre el punto a la sentencia C-992 de 2001.

También indica que, de acuerdo con lo establecido en los arts. 352 y 353 de la Constitución es claro que la Ley Orgánica del Presupuesto, como todas las leyes orgánicas, ostenta un carácter especial, pues tiene la capacidad de condicionar la expedición de otras leyes. Sin embargo, lo anterior no determina que “todo asunto relacionado con el presupuesto deba estar contemplado en ella.” Por eso, no comparte la acusación acerca de que las normas

acusadas vulneran los arts. 151, 352 y 353 de la Constitución.

Tampoco comparte la opinión del demandante acerca de que los artículos impugnados vulneran el principio de la autonomía de las entidades territoriales. Colombia es una república unitaria, en la que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, pero ello siempre dentro de los límites de la Constitución y la ley, como bien lo señala el art. 287 de la Constitución. De la interpretación sistemática de este artículo y de los arts. 300 y 313 “se desprende que, si bien es indiscutible que los Departamentos y Municipios son entidades descentralizadas y que gozan de autonomía, también es cierto que esa autonomía es relativa, pues la misma Carta Política determina que la gestión de sus intereses se realice dentro de los límites fijados tanto por ese ordenamiento como por la ley.” De allí que concluya que “lejos de querer quebrantar la descentralización y la autonomía reconocida por la Carta Política a las entidades territoriales o de desconocer su competencia, el legislador a través de la Ley 715 de 2001 buscó su fortalecimiento, mediante la creación de herramientas que les permitan asumir su responsabilidad a través de un manejo adecuado de sus recursos.”

De otra parte asegura que, dado que la educación constituye un servicio público, ella “estará sometida al régimen jurídico que fije la ley y su regulación, control y vigilancia corresponde al Estado”, según lo indica el art. 365 de la Carta.

El representante del Ministerio Público considera, igualmente, que el artículo 13 es exequible. El último inciso del art. 150 indica que el Congreso de la República expedirá el estatuto general de contratación de la administración pública, pero este no agota “todos y cada uno de los aspectos fundamentales de la contratación pública, pues ello implicaría desconocer la competencia que en esta área le corresponde a la administración”, como bien lo señaló la Corte en la sentencia C-949 de 2001. Por ello considera que no es inconstitucional la norma que autoriza al Consejo Directivo de cada establecimiento educativo para regular los contratos con cargo a los fondos de servicios educativos cuya cuantía se inferior a veinte salarios mínimos: “el legislador solo está obligado a regular los principios y aspectos fundamentales de la materia contractual, pudiendo facultar a la administración, como parte del contrato y conocedora de sus necesidades, para establecer las reglas que deben observarse frente a determinados aspectos de la contratación, siempre dentro de los límites que impone el interés público y buscando la realización de los fines del Estado...”

También estima que es constitucional la capacidad que se confiere al rector o director del establecimiento educativo para celebrar los contratos que hayan de pagarse con cargo a los recursos de los fondos. Expresa que si bien el art. 352 prescribe que la ley orgánica del presupuesto regulará la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar, “también es cierto que estas definiciones que hace la citada ley sobre la capacidad para contratar es para efectos de la ejecución presupuestal”, como bien lo señaló la sentencia C-374 de 1994.

Expresa que no ve de qué manera el artículo 12 riñe con las disposiciones constitucionales referidas a la Contraloría General de la República y a la Contaduría General de la Nación. La creación de los fondos de servicios educativos, como una cuenta dentro de las entidades estatales que tienen a su cargo establecimientos educativos, no le concede a estas entidades

función alguna de las atribuidas a la Contraloría y a la Contaduría.

Sobre este mismo artículo anota que el cargo del actor acerca de que la expedición de un reglamento vulnera el art. 352 no es apropiado, pues “no existe posibilidad alguna que por la razón expuesta la disposición cuestionada riña con el citado precepto superior, por tanto, el actor no ha formulado materialmente un cargo concreto de inexecutableidad, constituyéndose, entonces, en una demanda sustantivamente inepta, frente a la que la decisión de la Corte Constitucional debe ser inhibitoria.

Finalmente, en relación con el art. 14 expresa que es insostenible la acusación del actor acerca de que la orden que se imparte a las entidades territoriales para incluir en sus presupuestos apropiaciones para cada fondo de servicios educativos tiene por consecuencia que se excluya del presupuesto de la entidad territorial una parte de sus rentas y gastos para ser manejada por los fondos. Anota que el mismo precepto ordena a las entidades territoriales incluir en sus respectivos presupuestos apropiaciones para cada fondo de servicios educativos en los establecimientos a su cargo, razón por la cual mal se puede afirmar que la norma vulnera el art. 345. Tampoco comparte la acusación acerca de que es inconstitucional la disposición que establece en los ingresos sometidos a aforo presupuestal no se incluirán los obtenidos por convenios con particulares, premios, donaciones u otros, cuyo principal propósito sea el de beneficiar a la comunidad educativa.

Sin embargo, la Vista Fiscal considera que sí son inconstitucionales los incisos quinto y sexto del artículo 14. El inciso sexto “riña con el artículo 352 de la Constitución, por cuanto la ley orgánica del presupuesto en parte alguna hace alusión en forma expresa a tales fondos, lo cual implica que en ningún caso podría dársele aplicación y, en consecuencia, se estarían ejecutando recursos públicos sin sujeción a la ley, desconociendo el ordenamiento constitucional.” Asimismo, el inciso quinto es inconstitucional porque la Constitución no contempla que los presupuestos de gastos e ingresos tengan que ajustarse al principio del absoluto equilibrio.”

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 5 de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda.

Asunto procesal previo: inhibición del examen de las disposiciones acusadas por demanda inepta.

2. Todos los intervinientes – con excepción de la ciudadana que coadyuvó la demanda – consideran que la demanda adolece de ineptitud, bien sea en su totalidad o en parte de ella. Así, el rector de la Universidad Pedagógica considera que el actor no presentó cargos aptos de inconstitucionalidad y que, por consiguiente, la Corte debía declararse inhibida para pronunciarse sobre ella. Por su parte, el interviniente en representación del Ministerio de Hacienda considera que los cargos elevados contra el artículo 11, los cuales se extienden a los demás artículos, demandados, no reúnen los requisitos constitucionales. También los demás participantes dentro del proceso juzgan que en varios puntos la demanda es inepta y

solicitan que así se declare por parte de la Corte.

En vista de ello, antes de entrar a hacer el análisis material de constitucionalidad de los artículos demandados es necesario observar si la demanda reúne las condiciones requeridas.

Al respecto es pertinente precisar que el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece, entre otras, las siguientes exigencias para las demandas de inconstitucionalidad:

“1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

“2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

“3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados...”

Igualmente, es preciso recordar que la Corte Constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que en las demandas de inconstitucionalidad el actor debe indicar cuáles son las normas constitucionales que considera violadas por los textos normativos acusados y exponer las razones de la violación, razones que deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Al respecto se aseveró en la sentencia C-1052 de 2001:1

“3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer ‘el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas’ (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues ‘si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas’<sup>2</sup>. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan<sup>3</sup>. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

“Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>4</sup>. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose,

circunstancia que frustra ‘la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional<sup>5</sup>.’”

Con base en lo anterior, a continuación se procederá a analizar si los distintos cargos presentados cumplen con los requisitos exigidos.

3. El actor demandó los artículos 11 a 14 de la Ley 715 de 2001. Contra el artículo 11 el demandante presentó distintos cargos. Acerca de los artículos 12 a 14 expresó que ellos debían ser declarados inconstitucionales como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del art. 11. Además, elevó otras acusaciones contra estas últimas disposiciones.

El actor plantea varios cargos contra el artículo 11, los cuales se concretan en realidad en dos acusaciones. Por una parte, expone que vulnera la Constitución, porque al crear los fondos de servicios educativos, que constituyen un mecanismo de manejo y control presupuestal, trata sobre un asunto que solamente puede ser reglamentado por la ley orgánica del presupuesto y no por cualquier ley o por una ley orgánica distinta. De allí también considere que el artículo vulnera el principio de la unidad de materia.

De otra parte, el demandante estima que el artículo 11 es inconstitucional porque vulnera la autonomía de las entidades territoriales. Estas deben ser las que deciden cómo administran sus recursos, expidiendo sus propios reglamentos para ello.

Precisamente, el interviniente por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que la posición del actor sobre este artículo es contradictoria, pues si en un primer momento plantea que los fondos de servicios educativos solamente pueden ser creados y reglamentados por la ley orgánica del presupuesto, a continuación afirma que los fondos deben ser creados y regulados por las mismas entidades territoriales, de acuerdo a lo que consideren más conveniente. Por eso, el Ministerio solicita que la Corte declare que los cargos elevados contra el artículo 11 son ineptos y, por lo tanto, se inhiba para fallar sobre ellos.

La acusación del actor contra el artículo 11 es contradictoria, pues expone dos argumentos antagónicos entre sí. Y si bien el actor, quizás consciente de la contradicción, insinúa que las Asambleas y Concejos también tienen competencia normativa en el campo presupuestal, no desarrolla de ninguna manera su argumento, de tal manera que no desvirtúa la contradicción en la que incurre.

Pero, además, el actor se limita a manifestar que el artículo 11 viola distintas normas constitucionales, sin dar explicaciones ni fundamentar por qué el artículo demandado vulnera las normas que enuncia.

Por lo tanto, debe concluirse que los cargos elevados por el demandante contra el artículo 11 no cumplen con los requisitos mínimos que debe tener una demanda de inconstitucionalidad. En efecto, las razones aportadas por el actor no son claras, ni específicas, ni pertinentes, ni suficientes. De esta manera, la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre las acusaciones contra este artículo, por ineptitud de la demanda.

4. Como ya se indicó, el actor plantea que el artículo 11 es inconstitucional y que la declaración de la Corte en este sentido aparejaría necesariamente que se exprese lo mismo acerca de los demás artículos, ya que ellos están destinados precisamente a reglamentar el tema de que trata el artículo 11, cual es el de los fondos de servicios educativos. En este caso, entonces, la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 12 a 14 sería una simple consecuencia de la declaración de inexecutable del artículo 11.

Sin embargo, en el fundamento jurídico anterior la Corte decidió inhibirse de conocer sobre las acusaciones contra el artículo 11, por considerar que eran ineptas. Por lo tanto, no procede declarar una inconstitucionalidad por consecuencia de los artículos 12 a 14 de la Ley 715 de 2001.

5. Ahora bien, el actor también presentó otras acusaciones contra los artículos 12 a 14. Empero, los ataques dirigidos específicamente contra estas normas resultan ineptos por las causas que a renglón seguido se explican.

En primer lugar, porque, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, el demandante está obligado a señalar con claridad las normas acusadas como inconstitucionales. Esta condición no es cumplida debidamente por el actor. Los artículos 12 a 14 de la Ley 715 de 2001 constan de varios párrafos, situación que hace necesario que el demandante indique cuál o cuáles de las múltiples normas contenidas dentro cada artículo están siendo demandadas, de manera que no sea el juez constitucional el llamado a establecer el precepto que es objeto de la demanda, sino el mismo ciudadano que ha decidido instaurarla. Al respecto es importante señalar que, salvo en los casos del control automático y previo, no le corresponde a la Corte hacer un control de constitucionalidad oficioso de las normas. Por lo tanto, cuando se trata de las acciones públicas de inconstitucionalidad es necesario que el demandante identifique en forma explícita cuáles son los preceptos acusados, condición que no se cumple en este caso. El actor se limitó a manifestar que los art. 12 a 14 debían ser declarados inconstitucionales en su totalidad como consecuencia de la declaración de inexecutable del art. 11. Y luego aportó una serie de argumentos para que se declarara la inconstitucionalidad de algunos apartes de los art. 12 a 14, sin identificar cuáles frases o párrafos eran acusados. Así, en relación con estos artículos ha de concluirse que la demanda es inepta, por cuanto no se identificaron con claridad las normas jurídicas acusadas.

6. Pero, además, los cargos específicos expuestos contra los arts. 12 a 14 resultan ineptos, como se verá a continuación.

El art. 12 es acusado por cuanto regularía aspectos “que son competencia constitucional del Contador General de la Nación y del Contralor General de la República, al determinar las normas contables y presupuestales que serán aplicables a los fondos de servicios educativos.” Sin embargo, como bien lo afirma el concepto de la Vista Fiscal, el demandante no fundamenta de ninguna manera su afirmación y se restringe a afirmar que se presenta la violación aludida. Por lo tanto, cabe concluir que esta acusación del actor no es específica, ni pertinente ni suficiente y que, por lo tanto, es inepta.

Sobre esta acusación es necesario mencionar, en primer lugar, que, como lo plantean el Procurador General de la Nación y el representante de la Federación Colombiana de

Municipios, la ausencia de claridad en la redacción de una norma no constituye un cargo de inconstitucionalidad. Pero, igualmente, el ataque subsiguiente es inepto. El actor plantea que el reglamento debe ser expedido por las Asambleas y los Concejos, y no por el Gobierno Nacional, pero no ofrece ningún argumento que justifique su aseveración. Tampoco fundamenta su aseveración acerca de que las leyes orgánicas no pueden ser reglamentadas por el Gobierno. En esta medida, el primer cargo indicado es impertinente, mientras que el segundo no es específico ni suficiente.

8. Expresa el actor, igualmente, que el artículo 13 es inconstitucional, porque los arts. 150, inciso final, y 352, establecen que es competencia del Congreso de la República expedir el estatuto general de la contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional. Manifiesta, entonces, que el único competente para regular la contratación estatal es el Congreso y que en este caso el artículo demandado le confiere competencias en materia de contratación al Gobierno Nacional y a los Consejos Directivos, además de que permite que el rector contrate.

En este caso el conflicto que plantea el actor se presenta entre la Ley 80 de 1993 y el artículo demandado, en la medida en que este último contempla un régimen especial de contratación para los fondos de servicios educativos. El argumento del actor es que solamente el Congreso puede dictar normas sobre esta materia, pero es evidente que la Ley 715 fue dictada por el Congreso, punto al que no se refiere al actor. Además, el Congreso está facultado para enmendar sus leyes. Por lo tanto, puede concluirse que los cargos elevados por el actor contra las normas del artículo 13 no son claros, ni ciertos, ni específicos, ni pertinentes ni suficientes, razón por la cual la Corte debe inhibirse para pronunciarse sobre ellos.

9. Sobre el art. 14 expresa el actor que es inconstitucional porque cuando dispone que cada entidad territorial debe incluir en su presupuesto apropiaciones para los fondos de servicios educativos, “excluye del presupuesto territorial una parte de sus rentas y gastos para ser manejados por los fondos, como si estos último no fuesen parte del presupuesto de la entidad territorial.”

Tal como lo observa el concepto de la Vista Fiscal, este reproche contiene una contradicción lógica, por cuanto acusa a la norma de excluir del presupuesto territorial los aportes destinados a los fondos cuando precisamente ordena que en el presupuesto se incluyan aportes para esos fondos. De allí se deriva que el cargo no sea claro, ni cierto, ni pertinente, ni suficiente y que, por lo tanto, sea inepto.

10. El artículo 14 es objeto de cuatro acusaciones más, tampoco aptas como cargos constitucionales. De acuerdo con la primera, la norma sería inconstitucional porque regula temas referidos al presupuesto, a pesar de que estos asuntos son del resorte de la ley orgánica del presupuesto y, en este caso particular, de las normas que expidan las Asambleas y los Concejos. Este cargo reproduce el elevado contra el artículo 11, sobre el cual ya la Corte decidió que era contradictorio, además de que no estaba sustentado, razón por la cual resolvió que era inepto.

También considera el actor que el artículo 14 es inconstitucional porque dispone que la ley orgánica de presupuesto se aplicará a los presupuestos que elaboren los Consejos Directivos

para los fondos de servicios educativos sólo cuando se refiera a ellos en forma directa. Manifiesta que en la práctica esto implica que la ley orgánica no se aplique a los fondos, puesto que la ley nunca se refiere a los mencionados fondos. Empero el demandante no fundamenta por qué esta situación sería inconstitucional, razón por la cual se puede concluir que su cargo no contiene razones pertinentes y suficientes para acusar la norma.

Para terminar, expone el demandante que el penúltimo inciso del art. 14 vulnera el art. 347 de la Constitución, porque exige que el presupuesto de los fondos de servicios educativos debe contener un equilibrio absoluto. Igualmente, afirma que viola el principio de universalidad la disposición que establece que en los ingresos sometidos a aforo presupuestal no se incluirán los obtenidos por convenios con particulares, premios, donaciones u otros, cuyo principal propósito sea el de beneficiar a la comunidad educativa. Pero, nuevamente, en estos dos casos el actor se limita a lanzar una acusación, sin fundamentarla de ninguna manera.

11. Como se observa, todos estos cargos adolecen de defectos que los hacen ineptos. Al respecto debe reiterarse que en estos casos opera la inhibición, por cuanto el actor no ha formulado reproches susceptibles de ser analizados por la Corte Constitucional. Salvo en los eventos contemplados para el control automático de constitucionalidad, la Corte no está facultada para proceder a analizar la exequibilidad de las normas sin que ellas hayan sido demandadas por un ciudadano, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Y para que procedan esas demandas es necesario que ellas cumplan con unos requisitos mínimos - claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. El ciudadano que instaura una acción pública de inconstitucionalidad tiene la obligación mínima de estructurar bien el cargo para plantear el debate constitucional. Ello permite que el proceso de constitucionalidad se realice con base en las acusaciones ciudadanas y no a partir de lo que la Corte se imagina o considera que constituye la demanda, caso en el cual se estaría realizando una revisión oficiosa de constitucionalidad.

Por consiguiente, la Corte se inhibirá para conocer sobre los cargos presentados por el actor, por ser estos ineptos para que se inicie un proceso de constitucionalidad.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE

INHIBIRSE para pronunciarse sobre los cargos presentados contra los artículos 11 a 14 de la Ley 715 de 2001.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

2 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

3 Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición

constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

4 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

5 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.