

C-897-99

Sentencia C-897/99

NORMA LEGAL-Sujeta a diferentes interpretaciones

Existen en este caso dos posiciones acerca del alcance de la norma demandada. Sin embargo, como lo ha indicado esta Corporación con anterioridad, cuando una disposición legal está sujeta a diferentes interpretaciones y no resulta prima facie que alguna de ellas se distancie de los imperativos de la Carta, el debate sobre el sentido de la norma no corresponde a la Corte, ya que esta controversia no tiene relevancia constitucional y son los jueces ordinarios los competentes para dirimirla. Para los efectos del presente juicio de constitucionalidad, resulta claro que cualquiera de las dos interpretaciones posibles de la disposición demandada, tiene una incidencia directa en la capacidad de endeudamiento y contratación de las entidades territoriales.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

La unidad temática no se desconoce cuando el contenido de una disposición se relaciona objetivamente - directa o indirectamente - con el tema central del cuerpo normativo. En efecto, mal podría aplicarse, en este campo, un criterio estrictamente formal, pues ello no solo impondría límites irrazonables a la labor del órgano Legislativo, sino que desconocería la existencia de relaciones esenciales entre normas que, aparentemente, se refieren a materias diferentes, pero que guardan una conexión objetiva y razonable. En suma, la disposición analizada integra el régimen fiscal de los ingresos provenientes de la sobretasa a la gasolina y al ACPM, todo lo cual resulta estrechamente relacionado con la materia dominante de la Ley 488 de 1998. El efecto normativo sobre la capacidad de endeudamiento y contratación de las entidades territoriales es simplemente una consecuencia obvia de tal regulación fiscal. Por lo tanto, debe desestimarse el cargo de inconstitucionalidad por presunta vulneración al principio de unidad de materia.

La contratación administrativa es materia de ley ordinaria. Es así como el estatuto de contratación vigente no tiene rango superior y puede ser modificado por otras leyes ordinarias que regulen aspectos relacionados con contratos estatales. En consecuencia, de ninguna manera puede sostenerse que las normas que puedan afectar la capacidad de pago

de las entidades territoriales, deben hacer parte de la Ley Orgánica del Presupuesto, pues esta materia puede ser objeto de ley ordinaria.

PRINCIPIO DE COHERENCIA NORMATIVA

En casos como el presente el juez constitucional debe conceder un espacio muy amplio de acción al legislador. Exigir una coherencia plena y definitiva – que, entre otras cosas es muy difícil de establecer –, equivale a restringir el poder legítimo de configuración normativa del legislador y a excluir del ordenamiento jurídico decisiones adoptadas por los órganos de representación política en ejercicio de su función constitucional propia, por razones de técnica legislativa, constitucionalmente de menor entidad que el principio democrático. Incluso, si la contradicción fuere evidente, el principio de conservación del derecho ordenaría la declaratoria de inexecutable del título del artículo y no de su texto, salvo si este vulnerara el principio de unidad de materia o alguna otra disposición constitucional. Dado que entre el encabezamiento y el contenido de la disposición demandada existe una relación razonable de conexidad, debe la Corte abstenerse de declarar la inexecutable del mencionado rúbrica.

ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes de financiación

En principio, las entidades territoriales cuentan con dos tipos de fuentes de financiación. Las primeras han sido denominadas fuentes exógenas, dado que provienen de transferencias de recursos de la nación o participación en recursos del Estado – como los provenientes de las regalías -. Las segundas, o fuentes endógenas, son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales.

TRIBUTO-Criterios para identificar entidad a que pertenece

La jurisprudencia ha señalado que el intérprete debe acudir a otro tipo de criterios, como el orgánico o el material. Según el criterio orgánico, el dato fundamental para definir la titularidad de un tributo reside en la identificación del órgano encargado de imponer la respectiva obligación tributaria. Si la imposición del tributo depende, exclusivamente, de una decisión política de los órganos de representación central, será una renta nacional. Por el contrario, si para establecerlo es necesaria la participación de los órganos departamentales o

locales, debe entenderse que se trata de un tributo departamental o municipal. La Corte ha considerado que en aquellos eventos en los cuales la aplicación de los distintos criterios mencionados – formal, orgánico y material – conduzca a resultados contradictorios, deben primar aquellos que se refieren a datos materiales o sustantivos y, especialmente, al órgano que toma la decisión política de crear el tributo. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha entendido que, en casos de conflicto e incertidumbre, el criterio orgánico constituye el criterio decisorio fundamental. A este respecto, la Corte ha indicado: “(e)n 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.”

SOBRETASA AL ACPM-Fuente exógena de financiación de entidades territoriales

La sobretasa al ACPM es una renta nacional cedida, en parte, a los departamentos y al Distrito Capital. Se trata entonces de una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales. En consecuencia, según lo estudiado en un aparte anterior de esta sentencia, la Ley está autorizada para definir su destinación siempre que tal definición resulte razonable, esto es, que responda a un interés que legítimamente pueda predicarse de las entidades territoriales. Podría sin embargo afirmarse que dado que el porcentaje de la sobretasa al ACPM que se traslada a los departamentos y al Distrito Capital es una renta nacional cedida, no puede ser objeto de destinación específica por parte del legislador, pues ello vulneraría la prohibición contenida en el artículo 359 de la Constitución, según el cual, “(n)o habrá rentas nacionales de destinación específica.”. No obstante, la Corte ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que la prohibición a la que se alude no se aplica a las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales, pues dichos recursos no ingresan al presupuesto nacional sino a los presupuestos de dichas entidades y se destinan a la satisfacción de necesidades propias de las mismas que, al mismo tiempo, responden a un interés nacional.

SOBRETASA AL ACPM-Titularización de recursos

La expresión demandada aplicada al porcentaje de los recursos de la sobretasa al ACPM cedidos a las entidades territoriales (50%), que son objeto de titularización, no contraviene la Constitución Política. En efecto, tratándose de una fuente exógena de financiación, nada obsta para que el legislador establezca su destinación, siempre y cuando la misma responda un interés que razonablemente pueda predicarse de las mencionadas entidades y que, al mismo tiempo, tenga relevancia nacional. Otra será la cuestión de definir si las leyes específicas que establecen la destinación de los mencionados recursos se adecuan a los parámetros de racionalidad mencionados. Dado que tales disposiciones no fueron demandadas, no entra la Corte a definir si su texto se aviene a los imperativos de la Constitución Política.

SOBRETASA A LA GASOLINA-Fuente endógena de financiación de entidades territoriales/SOBRETASA A LA GASOLINA-Destinación de recursos

La sobretasa a la gasolina motor extra y corriente de que trata el artículo 117 de la Ley 488 de 1998, es una renta estrictamente territorial, esto es, una fuente de financiación endógena de las entidades territoriales beneficiadas. El Legislador no puede intervenir en su destinación, sino, exclusivamente, si se trata de una intervención imprescindible, idónea y estrictamente proporcionada, para defender recursos nacionales seriamente amenazados, o, para garantizar la estabilidad macroeconómica de la Nación. Debe afirmarse entonces que, en principio, las entidades territoriales tienen el derecho a definir, de manera autónoma, la destinación de los recursos que obtengan de la sobretasa de que trata el artículo 117 de la Ley 488 de 1998. Sin embargo, excepcionalmente el legislador podrá intervenir en dicha destinación siempre que cada intervención supere los requisitos mencionados. La Corte ya había señalado que contribuciones como la sobretasa a la gasolina motor, cuando su adopción depende de las autoridades propias de las entidades territoriales beneficiadas, constituyen fuentes endógenas de financiación de dichas entidades. Según tales decisiones, el legislador sólo podría intervenir en la destinación de los mencionados recursos si ello resultara absolutamente necesario, útil y estrictamente proporcionado para la defensa del patrimonio nacional seriamente comprometido o, para la garantía de la estabilidad macroeconómica de la Nación.

SOBRETASA A LA GASOLINA-Titularización de recursos

Referencia: Expediente D-2382

Actor: Efraín Gómez Cardona

Demanda de inconstitucionalidad contra El artículo 126 (parcial) de la Ley 488 de 1998, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., noviembre diez (10) de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El Congreso de la República expidió la Ley 488 de 1998, “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 43.460 de diciembre 28 de 1998.

El ciudadano Efraín Gómez Cardona demandó, de manera parcial, el artículo 126 de la Ley 488 de 1998 por considerarlos violatorios de los artículos 1, 158, 164 y 287 de la Constitución Política.

A través de escrito fechado el 6 de julio de 1999, la representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

Mediante memorial fechado el 8 de julio de 1999, el representante legal de la Federación Colombiana de Municipios coadyuvó las pretensiones del demandante.

Por medio de escrito calendado el 9 de julio de 1999, el apoderado del Distrito Capital de

Santa Fe de Bogotá sustentó la constitucionalidad de la norma acusada, excepto por la expresión “Solo podrán realizarse (...) dentro del respectivo periodo de gobierno y hasta por un ochenta por ciento (80%) del cálculo de los ingresos que se generarán por la sobretasa en dicho periodo.”

El alcalde de Santiago de Cali (E), a través de memorial fechado el 9 de julio de 1999 solicitó a la Corte declarar la inexecutable parcial de la disposición acusada.

Mediante escrito calendado el 12 de julio de 1999, el gobernador del Departamento de Cundinamarca sustentó la constitucionalidad de la norma acusada.

A través de memorial fechado el 15 de julio el secretario delegatario con funciones de gobernador del Departamento de Putumayo intervino para coadyuvar las pretensiones del actor.

El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 2 de agosto de 1999, solicitó a la Corte declarar executable el aparte acusado del artículo 126 de la Ley 488 de 1998.

II. NORMA DEMANDADA

LEY NUMERO 488 DE 1998

(Diciembre 24)

“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 126.- Características de la Sobretasa. Los recursos provenientes de las sobretasas a la gasolina y al ACPM podrán titularizarse y tener en cuenta como ingreso para efecto de la capacidad de pago de los municipios, distritos y departamentos. Sólo podrán realizarse en

moneda nacional, dentro del respectivo periodo de gobierno y hasta por un ochenta por ciento (80%) del cálculo de los ingresos que se generarán por la sobretasa en dicho período, y solo podrá ser destinada a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia.

Las asambleas departamentales al aprobar los planes de inversión deberán dar prioridad a las inversiones en infraestructura vial en municipios que no tengan estaciones de gasolina.

PARAGRAFO. Los departamentos podrán destinar hasta un cuarenta por ciento (40%) de los ingresos por concepto de las sobretasas a la gasolina y al ACPM, para prepagar deuda interna, contraída antes de la vigencia de la presente Ley y cuyos recursos se hubieren destinado a financiar proyectos o programas de inversión.

(Se resalta lo demandado)

III. LA DEMANDA

El demandante afirma que la disposición acusada viola los principios de unidad de materia y de coherencia normativa. En su criterio, la norma vulnera el principio de unidad de materia, pues “la titularización, que es una manera de administrar los bienes municipales, y la definición de la capacidad de pago de los municipios” son asuntos diferentes de la temática tributaria propia de la ley 488 de 1998. Manifiesta que el presente caso, es similar a aquel en el que la Corte Constitucional declaró la inexecutable del art. 237 de la Ley 223 de 1995, por ser un elemento ajeno al contenido tributario de dicha ley. Adicionalmente, el actor señala que hay una incoherencia interna en la norma, debido a que no existe ninguna relación entre su encabezamiento y su contenido. Con base en lo anterior, determina que la norma demandada constituye una “ruptura de la unidad temática” de la ley que es esencialmente tributaria.

Por último, el actor manifiesta que la expresión “sólo podrá ser destinada a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia”, del primer inciso del artículo 126 de la Ley 488 de 1998, desconoce el principio de autonomía territorial (art. 1 y 287 C. P.). Señala que las entidades territoriales tienen la facultad de administrar libremente sus propios recursos y que hacen parte de esta categoría las llamadas rentas “endógenas” de los departamentos, municipios y distritos. A su juicio, de acuerdo con los criterios fijados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-219 de 1997, la sobretasa de que trata la disposición

demandada es una fuente endógena de financiación y, en consecuencia, el legislador no puede definir su destinación. Considera que esta renta tiene la categoría de fuente endógena, en primer lugar, por su origen, dado que “desde su aparición la sobretasa ha sido tratada por el legislador como un tributo municipal”. En segundo término, constata que la imposición de la sobretasa exige la intervención del órgano político colegiado del respectivo ente territorial, lo que refuerza su naturaleza como fuente endógena de financiación. Así mismo, el hecho gravable, el recaudo y la destinación del impuesto se realizan dentro del territorio del municipio, lo cual prueba que, desde una perspectiva material, representa una renta estrictamente territorial.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Según la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la norma demandada no vulnera el artículo 158 de la Carta Política. Considera que el artículo acusado tiene una conexidad razonable con el contenido tributario de la ley, en tanto se refiere a la inversión de recursos obtenidos por concepto de la sobretasa a la gasolina y al ACPM. Señala que la norma no regula aspectos sustanciales de la titularización y de la capacidad de pago. Agrega que en ningún momento se regulan aspectos relacionados con la contratación de las entidades territoriales, como lo afirma el demandante.

Por otra parte, acerca de la vulneración de los art. 1 y 287 de la Constitución Política, asevera que tal cargo carece de fundamento. En su criterio, la Ley 488 de 1998 al señalar que los recursos obtenidos por concepto de la sobretasa se destinarán a “los fines establecidos en las leyes que regulan la materia”, se refiere al artículo 29 de la Ley 105 de 1993 que dispuso que el producto de la sobretasa se destinaría exclusivamente a “un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo”, norma que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-084 de 1995.

Finalmente, la interviniente indica que respecto a la violación del art. 164 de la C.P. “no se observa que la norma acusada vulnere el precepto constitucional puesto que la materia de

que trata la disposición no tiene relación con la norma constitucional.”

2. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios señala que el artículo 126 de la Ley 488 de 1998 establece la manera como los entes territoriales pueden manejar la renta proveniente de la sobretasa. En su opinión, “la ley ordinaria no es una norma que tenga rango suficiente para modificar, o incluso suprimir” competencias de los municipios, en tanto sólo mediante ley orgánica se puede regular esa materia.

Por otra parte, indica que de acuerdo a los criterios establecidos por la Corte Constitucional, sólo en casos excepcionales el legislador puede establecer destinaciones específicas de los recursos propios de los entes territoriales, cuando con ello se busque preservar la estabilidad de la economía nacional, lo cual no ocurre en el presente caso. Aclara que la posibilidad de titularizar las rentas es “una manifestación rutinaria derivada de la titularidad del tributo y de la potestad de administrarlo en forma autónoma”.

Finalmente, respecto a la violación del artículo 158 de la Constitución Política, el interviniente asevera que no hay conexión temática entre la norma y el carácter tributario de la ley. Agrega que la incoherencia entre el título del artículo y su contenido “(...) bien podría estar deliberadamente encaminada a desorientar al interprete.” Así mismo, opina que el contenido de la disposición acusada no corresponde a la temática de la ley “en tanto la cláusula acusada se ocupa esencialmente de la administración de una renta, estableciéndole una destinación específica y condiciones para su titularización”.

3. Intervención del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá

El apoderado del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá manifiesta que la norma demandada no transgrede el principio de unidad de materia (art.158 C.P.), en tanto la Ley 488 de 1998 regula “no solo lo pertinente a la materia tributaria, sino que (...) contempla también disposiciones referentes al aspecto fiscal de las entidades territoriales”. Adicionalmente estima que la expresión “solo podrán ser destinadas a los fines establecidos en las leyes” se adecua a las normas constitucionales, entendiendo que la autonomía territorial se ejerce dentro de los límites que imponga la Constitución y la ley. Señala, sin embargo, que los restantes elementos normativos del primer inciso del artículo demandado afectan la

autonomía de las entidades territoriales.

No obstante, indica que para el caso del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la norma no es aplicable por existir una normatividad particular, desarrollo directo de los arts. 1, 287, 322 y 41 transitorio de la Constitución, que regula lo pertinente a la sobretasa (Decreto Ley 1421 de 1993). Agrega que “al existir un régimen especial el cual deriva de mandato expreso de la Constitución, no puede aplicarse una norma legal ordinaria”.

4. Intervención del Municipio de Santiago de Cali

El alcalde de Santiago de Cali (E) entiende que la disposición acusada modificó el régimen de endeudamiento de las entidades territoriales, establecido en la Ley 358 de 1997 y el Decreto 696 de 1998, el cual no permitía incluir las rentas titularizadas para efectos de la capacidad de pago de los municipios y departamentos.

Agrega que el artículo 126 de la Ley 488 de 1998 vulnera la autonomía territorial (art. 287 C.P.), teniendo en cuenta que con anterioridad a la expedición de esta norma se permitía la titularización de la totalidad de la renta proveniente de la sobretasa sin ninguna limitación en el tiempo. A su juicio, “con la disposición mencionada se le imponen unos limitantes a la renta de la sobretasa a la gasolina y al ACPM, que son recursos importantes con los que cuentan los entes territoriales, quienes no pueden titularizar más allá del periodo de gobierno en el cual se utilice esta herramienta. (...) tiempo muy corto que limita el atractivo y la eficacia de esta figura para el beneficio de las administraciones.” Concluye que “si bien es cierto esta autonomía está limitada por la Constitución y la Ley, esta no puede ser tan restringida que la convierta en inoperante.”

5. Intervención del Departamento de Cundinamarca

El Gobernador del Departamento de Cundinamarca manifiesta que la norma acusada se relaciona necesariamente con la materia tributaria de la ley 488 de 1998. En su opinión, el precepto demandado no es extraño a la temática de la ley porque hace referencia a las características y destinación de las sobretasas a la gasolina y al ACPM, tributos que se regulan en el capítulo sobre impuestos territoriales de tal normatividad.

Respecto a la vulneración de la autonomía territorial, señala que ésta se ejerce en los

términos señalados por la ley. Por esta razón, considera que el legislador puede determinar la destinación de los recursos obtenidos por el cobro de la sobretasa, sin que ello implique una invasión a las competencias de las entidades territoriales. Agrega que “el ámbito de los impuestos es, en toda su extensión y en la plenitud de su alcance, del dominio exclusivo del Congreso”, motivo por el que el legislador es competente para regular las características del tributo y su destinación de acuerdo con “los fines establecidos en las leyes que regulan la materia”.

6. Intervención del Departamento del Putumayo

El Secretario Delegatario con funciones de Gobernador del Departamento del Putumayo indica que la sobretasa a la gasolina es “una renta nacional cedida a las entidades territoriales” conforme a lo dispuesto por la Ley 488 de 1998. De esta manera, afirma que el legislador no está facultado para fijar la destinación específica del tributo, por cuanto el artículo 359 de la Carta prohíbe expresamente las rentas nacionales de destinación específica.

Adiciona que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que los entes territoriales tienen el derecho a disponer libremente de sus rentas, de acuerdo con el principio de autonomía consagrado en la Constitución.

V. PRUEBAS

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Con el fin de precisar lo dispuesto en el artículo 126 de la Ley 488 de 1999, en relación con los procesos de titularización que realizan las entidades territoriales, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en ejercicio de la facultad doctrinaria conferida por el artículo 40 de la Ley 60 de 1993, expidió los conceptos N° 0050 y 0059 de mayo de 1999.

En este sentido, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, recuerda que, de acuerdo con la circular externa 002 de abril de 1997 de la Dirección de Crédito Público de tal entidad, los procesos de titularización se definen como “operaciones de financiamiento que anticipan la realización de activos, inversiones y rentas de las entidades

estatales y comprometen su capacidad de endeudamiento, en tanto pueden significar una reducción de sus ingresos.”

De la misma manera, señala que la Ley 358 de 1997 definió la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales y excluyó, entre otras, a las rentas titularizadas, de los ingresos que se tienen en cuenta para determinar su capacidad de pago. Adicionalmente, indica que el artículo 2 del Decreto 696 de 1998, por el cual se reglamentó la referida Ley, puntualizó que para efectos de definir la capacidad de pago no se tienen en cuenta “las rentas titularizadas, así como el producto de la titularización”.

Por otra parte, estima que el artículo 126 de la Ley 488 de 1998 limitó la titularización de los recursos, al 80% del total de los ingresos que se esperan recaudar por concepto de la sobretasa, durante el periodo de gobierno. Así mismo, asevera que la norma referida determinó que las rentas provenientes de la sobretasa, que no se encuentran titularizadas se incluyen dentro de los ingresos corrientes para efectos de determinar la capacidad de pago de los entes territoriales, porque tales recursos constituyen un ingreso tributario que “por estipulación expresa del parágrafo del artículo 2 de la Ley 358 de 1997 hacen parte de la base para el cálculo”.

Por otra parte, en relación con la destinación del producto de la sobretasa, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, señala que, conforme a lo expresado en los conceptos N° 0053 y 0078 de julio de 1999, la Ley 488 de 1998 conservó la destinación establecida para la sobretasa en el artículo 29 de la Ley 105 de 1993, teniendo en cuenta que tal disposición había sido declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-084 de 1995. Afirma que, de acuerdo con la norma citada, la sobretasa debe ser “destinada a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo”.

VI. Concepto del Procurador General de la Nación

El jefe del Ministerio Público solicita la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada.

En primer lugar, señala que el cargo del demandante respecto a la vulneración de la autonomía territorial, se fundamenta en la naturaleza endógena de las sobretasas a la gasolina y al ACPM.

En su criterio, la sobretasa al ACPM no es renta endógena. El artículo 117 de la Ley 488 de 1998 creó dicha renta como una contribución nacional, cuyo cobro y recaudo están a cargo de la Nación. En consecuencia, considera que el legislador puede intervenir y determinar la destinación de los recursos obtenidos por concepto de la sobretasa al ACPM en las entidades territoriales, teniendo en cuenta su carácter exógeno.

Por el contrario, en relación con la sobretasa a la gasolina, anota que los ingresos originados por su cobro son de naturaleza endógena. De esta manera, el concepto fiscal indica que, “con fundamento en el principio de intangibilidad (art. 362 C.P.) sólo las entidades territoriales pueden disponer de estos recursos fiscales y al legislador le está vedado, en principio, por tratarse de recursos propios de tales entidades, señalar las áreas en las cuales ellos han de destinarse”. Añade, sin embargo, que el legislador está excepcionalmente autorizado para intervenir en la destinación de los mencionados recursos “cuando sea necesario proteger la estabilidad macroeconómica de la Nación o sea necesario tomar medidas para contrarrestar amenazas sobre los recursos presupuestales del orden nacional.”

Conforme a lo anterior, estima que “[E]l objeto de financiar estudios, diseños y obras para organizar y mejorar la red vial y el servicio de transporte colectivo de pasajeros asignado por el legislador a la sobretasa a la gasolina, (...)” se enmarca dentro de la primera excepción señalada. Agrega que la construcción y mantenimiento de la red vial, así como la atención al problema del transporte masivo de pasajeros, es de significativa importancia para la economía nacional, teniendo en cuenta la magnitud de los recursos que el Estado necesita para atender tales servicios públicos.

Por último, respecto a la violación del principio de unidad de materia, indica que “la inapropiada titulación del artículo 126, si bien constituye un error de técnica legislativa, no alcanza a configurarse como una violación del principio invocado, porque el contenido del mencionado artículo guarda la debida relación de conexidad con el tema general de la ley”.

Así mismo, en relación con el inciso final del artículo, acerca del prepago de la deuda interna, considera que este “se enmarca dentro de la facultad del legislador para determinar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales con el fin de proteger la estabilidad macroeconómica de la Nación”. El Procurador concluye que hay conexidad teleológica y sistemática entre el contenido de la norma y la temática de la Ley 488 de 1998, cuyo objetivo es la racionalización tributaria.

VII. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El Problema Planteado

2. En criterio del demandante y de algunos intervinientes, el primer inciso del artículo 126 de la Ley 488 de 1998 viola los principios de unidad de materia (C.P. art. 158) y de coherencia normativa (C.P. art. 169). En su concepto, dicha norma regula asuntos relacionados con “el endeudamiento y la contratación de las entidades territoriales”, materias “completamente ajenas a la cuestión tributaria de la Ley 488 de 1998”. Añade que los temas de endeudamiento y contratación deben ser objeto de una regulación especial y que, en cualquier caso, nada tienen que ver con el título o encabezamiento de la precitada disposición.

En segundo lugar, el actor considera que el aparte del inciso primero del artículo 126 demandado, según el cual, la renta obtenida en virtud de la titularización de la sobretasa al ACPM y a la gasolina, “solo podrá ser destinada a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia”, vulnera el derecho constitucional que asiste a las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y, en consecuencia, quebranta el principio de autonomía territorial (C.P. art. 1 y 287).

El Procurador General de la Nación y algunos intervinientes, coinciden en afirmar que la norma demandada es exequible. Se sostiene a este respecto que, el inciso primero

demandado no viola el principio de unidad de materia o de coherencia normativa, en cuanto existe una conexidad razonable y objetiva entre el contenido del artículo, su encabezamiento, y el contexto normativo de la ley.

De otra parte, se considera que la expresión demandada del primer inciso del artículo 126, no viola la autonomía fiscal de los entes territoriales, pues esta se ejerce dentro de los límites impuestos por la Constitución y la Ley. El Procurador General sostiene que la sobretasa al ACPM es un tributo nacional y, por tanto, el legislador puede regularlo íntegramente. En cuanto a la sobretasa a la gasolina, que afirma es un gravamen territorial, manifiesta que la ley puede determinar la destinación de lo recaudado, pues “la organización y mantenimiento de la red vial, así como el servicio de transporte masivo de pasajeros” son asuntos de interés nacional, en los cuales la intervención del Legislador busca proteger la estabilidad macroeconómica. Así mismo, la representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público asevera que el artículo 29 de la Ley 105 de 1993 definió la destinación del producto de la sobretasa, norma que fue declarada exequible en la sentencia C-084 de 1995.

3. En virtud de las consideraciones anteriores compete a la Corte resolver, en primer lugar, si la norma que establece las condiciones de la titularización de una renta territorial - con efectos sobre las posibilidades de endeudamiento y contratación de las mencionadas entidades -, puede hacer parte de un estatuto “por el cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”. Si la cuestión precedente se decidiera de manera negativa, el inciso demandado sería declarado inexecutable y, en consecuencia, carecería de objeto el estudio del segundo cargo planteado por el demandante. No obstante, si la respuesta al problema anterior fuere positiva, deberá la Corte entrar a definir si una norma, según la cual los recursos provenientes de la titularización de la sobretasa sólo pueden ser invertidos, en los objetos definidos “por las leyes que regulen la materia”, vulnera la autonomía de las entidades territoriales y, en especial, la facultad que se les reconoce para administrar sus recursos propios (C.P. 1 y 287).

Presunta vulneración del principio de unidad de materia

4. Se pregunta la Corte si, como lo sostiene el demandante, el primer inciso del artículo 126 de la Ley 488 de 1998, viola el principio de unidad de materia.

Antes de analizar la procedencia de este cargo, es pertinente aclarar algunos aspectos básicos relacionados con los procesos de titularización de rentas de las entidades territoriales, para así determinar el sentido de la disposición cuestionada.

5. La norma demandada se refiere al proceso de titularización de las rentas procedentes de la sobretasa al combustible. En materia financiera, la titularización de activos se entiende como la conversión de bienes, de cualquier clase, en títulos negociables en el mercado de valores. Esta operación permite que se obtengan recursos sin necesidad de recurrir al endeudamiento directo, a través de la movilización de activos.

Según lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, las personas jurídicas públicas tienen la facultad de acudir a este novedoso mecanismo financiero. La norma citada es del siguiente tenor:

“(…) las entidades estatales podrán celebrar las operaciones propias para el manejo de la deuda, (...), así como las de capitalización con ventas de activos, titularización y aquellas operaciones de similar naturaleza que en el futuro se desarrollen. (...)”

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de las circulares externas número 002 de enero de 1997 y 004 de abril del mismo año, precisó las condiciones y parámetros para la estructuración de los procesos de titularización de las entidades públicas. De esta manera, definió los procesos de titularización como operaciones de financiamiento que anticipan la realización de activos, inversiones o rentas de tales entidades, y comprometen su capacidad de endeudamiento en cuanto pueden representar una disminución de sus ingresos. Así mismo, se establecen unos requisitos especiales para llevar a cabo ésta operación financiera.¹

6. Según el artículo 364 de la Carta, el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La Ley 358 de 1997, definió la capacidad de pago de las entidades territoriales como “el flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones” (artículo 1°). Así mismo, respecto al ahorro operacional, determinó que éste es el resultado de restar a los ingresos corrientes, los gastos

de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales.

De acuerdo con lo anterior, en relación con las operaciones de titularización, la referida Ley estableció en su artículo 3 que “[P]ara el cálculo de los ingresos corrientes, se descontarán los activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales, que respalden los procesos de titularización vigentes”. Adicionalmente, el Decreto 696 de 1998, reglamentario de la Ley 358 de 1997, en su artículo 2 precisó que para determinar los ingresos corrientes aludidos no se tienen en cuenta ” (...) d). Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización”.

En suma, las disposiciones referidas establecen expresamente que los recursos titularizados, así como lo obtenido en tal operación, se excluyen de los ingresos para efectos de calcular la capacidad de pago de la respectiva entidad. Por lo tanto, al titularizarse una renta habría una disminución de tales ingresos y, en consecuencia, la capacidad de endeudamiento del ente territorial se vería afectada.

Por el contrario, en el concepto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se afirma que las rentas titularizadas en ningún caso se tendrán en cuenta para determinar la capacidad de pago de los departamentos y municipios. En su criterio, la norma establece, en primer lugar, que las rentas provenientes de la sobretasa a los combustibles se incluyen dentro de los ingresos corrientes para efectos de determinar la capacidad de pago de las entidades territoriales, y en segundo término, que tales recursos pueden titularizarse, caso en el cual dejan de ser propiedad del ente territorial y se excluyen de los ingresos que se toman en cuenta para calcular la referida capacidad de pago.

Existen pues dos posiciones acerca del alcance de la norma demandada. Sin embargo, como lo ha indicado esta Corporación con anterioridad², cuando una disposición legal está sujeta a diferentes interpretaciones y no resulta prima facie que alguna de ellas se distancie de los imperativos de la Carta, el debate sobre el sentido de la norma no corresponde a la Corte, ya que esta controversia no tiene relevancia constitucional y son los jueces ordinarios los competentes para dirimirla.

Para los efectos del presente juicio de constitucionalidad, resulta claro que cualquiera de las

dos interpretaciones posibles de la disposición demandada, tiene una incidencia directa en la capacidad de endeudamiento y contratación de las entidades territoriales. En consecuencia, procede la Corte a establecer si una disposición que regula el manejo financiero de recursos provenientes de rentas tributarias de las entidades territoriales e incide en la capacidad de contratación de estas últimas, puede hacer parte de una ley “(p)or la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales”.

8. El artículo 158 de la Carta ordena que todo proyecto de ley debe referirse a una sola materia. En consecuencia, deben ser declaradas inexequibles aquellas disposiciones que no guarden relación con la materia central objeto de regulación. Sin embargo, para que proceda la declaración de inexequibilidad por vulneración de la unidad de materia, se requiere que los asuntos regulados por la norma demandada no tengan ninguna relación de conexidad con la materia dominante en la ley a la cual pertenecen. A este respecto, cabe recordar que la Corte ha sido enfática en sostener que si bien es cierto que la expedición y contenido de las leyes está sometida a las disposiciones constitucionales referidas, el principio de unidad de materia no debe anular el principio democrático³. En consecuencia, esta Corporación ha determinado que la unidad temática se vulnera cuando el contenido del precepto carece de toda relación razonable y objetiva con la materia dominante de la ley. En este sentido, ha sostenido:

“La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley”.

Anótase que el término “materia”, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”. 4

De conformidad con las anteriores precisiones, la unidad temática no se desconoce cuando el contenido de una disposición se relaciona objetivamente - directa o indirectamente - con el tema central del cuerpo normativo. En efecto, mal podría aplicarse, en este campo, un

criterio estrictamente formal⁵, pues ello no solo impondría límites irrazonables a la labor del órgano Legislativo, sino que desconocería la existencia de relaciones esenciales entre normas que, aparentemente, se refieren a materias diferentes, pero que guardan una conexión objetiva y razonable.

9. La disposición parcialmente demandada establece las condiciones necesarias para que las entidades territoriales puedan proceder a titularizar los recursos provenientes de la sobretasa al ACPM y a la gasolina motor. Dicha norma encuentra una estrecha relación de conexidad material y sistemática con la materia dominante en el Capítulo VI de la Ley 488 de 1998, dentro del cual se encuentra inserta, pues dicho Capítulo, titulado Impuestos Territoriales, recoge la regulación integral del régimen legal de la sobretasa al ACPM y a la Gasolina motor extra y corriente. Adicionalmente, el régimen tributario contenido en el mencionado Capítulo VI está directamente relacionado con la materia dominante de la Ley 488, "(p)or la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales". En consecuencia, encuentra la Corte que al menos en principio, la disposición demandada no resulta ajena al objeto de la Ley en la que se encuentra incorporada.

Ahora bien, bajo cualquiera de las interpretaciones posibles del artículo que se estudia, resulta claro que tendría un efecto relativo sobre la capacidad de endeudamiento y contratación de las entidades territoriales. Sin embargo, dicho efecto es la consecuencia natural y obvia de toda norma que afecte el régimen tributario de las entidades territoriales.

Cualquier ley que regule, establezca, autorice, reforme o elimine un tributo territorial, tendrá un efecto sobre el ingreso de las respectivas entidades territoriales y, en consecuencia, sobre su capacidad de pago, lo que necesariamente repercutirá en la capacidad de endeudamiento y contratación de la respectiva entidad. Sin embargo, lo anterior no sirve como argumento para alegar una vulneración al principio constitucional de unidad de materia, pues lo que este último exige es que la disposición cuestionada guarde algún tipo de conexidad razonable y objetiva con la materia dominante en la ley dentro de la cual se inserta, y no que su alcance se restrinja exclusivamente al tema central materia de regulación.

Una interpretación como la que propone el demandante tiende a suponer que el sistema

jurídico es la simple sumatoria de compartimentos estancos constituidos por regulaciones definidas y claramente diferenciadas sobre las distintas materias jurídicamente relevantes. Por el contrario, el derecho es un sistema normativo, en el que existen múltiples interrelaciones entre las distintas normas, pese a que estas se refieran a materias diferenciadas. No es extraño, por lo tanto, que una misma disposición pueda tener, simultáneamente, efectos sobre dos o más campos de interés jurídico, que es, precisamente, lo que ocurre en el presente caso.

10. No obstante lo anterior, el demandante considera que las circunstancias del presente caso son similares a aquellas en las que la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 237 de la Ley 223 de 1995.

En la sentencia C-149 de 1997, la Corte consideró que una norma (art. 237 Ley 223 de 1995), que regulaba aspectos relacionados con la renta proveniente de la explotación de las loterías, era inconstitucional. Dos fueron las razones que llevaron a la Corporación a adoptar la anterior decisión. En primer lugar, consideró que no podía contenerse, en una ley sobre asuntos tributarios, una disposición relativa al manejo y la administración de ciertas y particulares rentas que, por expresa definición legal, constituyen rentas no tributarias. Adicionalmente, la Corte consideró que, dado que la existencia de monopolios constituye una excepción al principio de libertad de empresa y que su regulación debe ser objeto de un régimen especial (C.P. art. 336), no podía el legislador establecer una disposición que regulare aspectos parciales y específicos de los monopolios rentísticos, en un estatuto orientado a modificar normas de naturaleza tributaria que nada tenía que ver con la creación de monopolios fiscales⁶.

La primera diferencia entre el proceso citado por el demandante y el presente, es que en aquel se estudiaba la posibilidad de incluir en una ley sobre asuntos tributarios, una disposición sobre rentas no tributarias. Como quedó expuesto, en el presente caso existe una relación de conexidad material entre la norma estudiada - que consagra los requisitos para proceder a titularizar una renta tributaria de las entidades territoriales - y la materia dominante en la ley a la cual pertenece - "(p)or la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales" -.

Sin embargo, podría afirmarse que dado que la disposición estudiada afecta la capacidad de

contratación de las entidades territoriales, debería hacer parte de una reglamentación especial, contenida en la Ley Orgánica del Presupuesto, pues el artículo 352 de la Carta, establece que la Ley Orgánica del Presupuesto debe definir la capacidad de las entidades públicas para contratar.

Sobre este asunto, la Corte⁷ ha indicado que para definir la capacidad de contratación, existen dos competencias concurrentes, de acuerdo con los artículos 150 y 352 de la Constitución. Por una parte, la Ley orgánica del Presupuesto, que será encargada de establecer, como en efecto lo hizo, los parámetros más generales sobre la capacidad contractual de los sujetos públicos. A este respecto la mencionada ley señaló que por capacidad contractual debía entenderse “la facultad de comprometer recursos de los entes públicos”. De otro lado, el congreso, mediante ley de naturaleza ordinaria, está en capacidad para definir las condiciones, requisitos, procedimientos y consecuencias de la “capacidad particular de los sujetos para obligarse a través de relaciones contractuales”. En suma, la Corte ha señalado⁸ que la contratación administrativa es materia de ley ordinaria. Es así como el estatuto de contratación vigente no tiene rango superior y puede ser modificado por otras leyes ordinarias que regulen aspectos relacionados con contratos estatales. En consecuencia, de ninguna manera puede sostenerse que las normas que puedan afectar la capacidad de pago de las entidades territoriales, deben hacer parte de la Ley Orgánica del Presupuesto, pues esta materia puede ser objeto de ley ordinaria.

11. Por último, el actor considera que la disposición parcialmente demandada ignora el principio de coherencia normativa, consagrado en el artículo 169 de la Constitución, dado que su contenido no corresponde al que enuncia el encabezamiento del artículo.

Al igual que el análisis constitucional sobre la unidad de materia, en casos como el presente el juez constitucional debe conceder un espacio muy amplio de acción al legislador. Exigir una coherencia plena y definitiva – que, entre otras cosas es muy difícil de establecer –, equivale a restringir el poder legítimo de configuración normativa del legislador y a excluir del ordenamiento jurídico decisiones adoptadas por los órganos de representación política en ejercicio de su función constitucional propia, por razones de técnica legislativa, constitucionalmente de menor entidad que el principio democrático. Incluso, si la

contradicción fuere evidente, el principio de conservación del derecho ordenaría la declaratoria de inexecutable del título del artículo y no de su texto, salvo si este vulnerara el principio de unidad de materia o alguna otra disposición constitucional.

Según la interpretación del demandante, la norma parcialmente cuestionada establece las condiciones necesarias para que las entidades territoriales puedan proceder a titularizar las rentas provenientes de la sobretasa al combustible. El título, sin embargo, alude a las características de la sobretasa. Interpretado de manera estricta puede afirmarse que bajo tal rótulo deben encontrarse todos los elementos normativos del tributo en cuestión, y no como ocurre en el presente caso sólo uno de ellos. En efecto, un título de tal naturaleza conduce al operador del derecho, a entender que en la regulación contenida bajo tal acápite encontrará integralmente los factores constitutivos del tributo o las particularidades que permiten diferenciarlo de otros de su misma especie.

En el presente caso, bajo el título características de la sobretasa, se recoge uno sólo de los elementos característicos de la sobretasa a la Gasolina y al ACPM. En principio, por las razones expuestas en el párrafo anterior puede decirse que tal titulación carece de técnica legislativa. No obstante, en virtud del principio de conservación del derecho, no parece completamente contrario a la razón aceptar que al amparo de un título que evoca la sumatoria integral de los elementos característicos del tributo, se recoja sin embargo sólo uno de ellos, quizá el más novedoso desde el punto de vista del manejo fiscal de las entidades territoriales. Adicionalmente, los artículos antecedentes y subsiguientes de la disposición demandada establecen un contexto que sirve para que el intérprete comprenda el alcance del rótulo que la preside. En estas condiciones, por exclusión, se comprende que la disposición recogida bajo el título que se estudia no alude al conjunto integral de los factores constitutivos del tributo, sino, como en efecto ocurre, a un elemento relativamente novedoso del mismo.

En conclusión, dado que entre el encabezamiento y el contenido de la disposición demandada existe una relación razonable de conexidad, debe la Corte abstenerse de declarar la inexecutable del mencionado rótulo.

La Corte entiende que la norma demandada es el resultado del normal desarrollo del proceso legislativo y no viola los principios de unidad temática ni de coherencia normativa. En

consecuencia, la disposición acusada será declarada exequible, pero sólo en cuanto no vulnera lo dispuesto en los artículos 158 y 169 de la Constitución.

Procede la Corte a estudiar el segundo cargo formulado por el actor, contra la parte final del primer inciso del artículo 126 de la Ley 488 de 1998.

Presunta vulneración de la autonomía Fiscal de las Entidades Territoriales

12. El demandante considera que el aparte del inciso primero del artículo 126, según el cual, la renta obtenida en virtud de la titularización de la sobretasa al ACPM y a la gasolina, “solo podrá ser destinada a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia”, vulnera el derecho constitucional que asiste a las entidades territoriales para administrar sus propios recursos y, en consecuencia, quebranta el principio de autonomía territorial (C.P. art. 1 y 287). Indica que los recursos provenientes de la sobretasa - titularizados o no - tienen origen en una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales y, en consecuencia, el legislador no puede fijar su destinación.

A su turno, algunos de los intervinientes sostienen que la sobretasa al ACPM es una renta nacional y, en consecuencia, nada obsta para que el legislador defina su distribución. Adicionalmente, consideran que la destinación de los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina motor fue establecida por el artículo 29 de la Ley 105 de 1993, declarado exequible mediante la sentencia C-084 de 1995 de esta Corporación. En consecuencia, aseguran que la jurisprudencia de la Corte acepta la intervención del Legislador en estos asuntos.

Corresponde a la Corte definir si resulta exequible la norma legal que dispone que los recursos titularizados provenientes de la sobretasa al combustible sólo puede ser destinados a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia.

Facultad de intervención del legislador en el proceso de asignación de las rentas de las entidades territoriales

Como lo ha reconocido la Corte, la ley no está autorizada para vaciar de contenido la cláusula general de competencia de las entidades territoriales fijada en el artículo 287 C.P. En

consecuencia, le está vedado al Legislador 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”⁹.

14. Uno de los derechos que integran el contenido esencial de la garantía institucional de la autonomía territorial corresponde a la facultad de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos. Ciertamente, sin este poder carecería de sentido el derecho a gobernarse por autoridades propias, pues es evidente que los actos de gobierno implican, en la mayoría de los casos, decisiones sobre gasto público y si estas les están prohibidas aquellos se verían reducidos a un catálogo mínimo que afectaría el núcleo esencial de la autonomía territorial.

La cuestión reside entonces en identificar cuáles son aquellos recursos que al ser calificados como recursos propios de las entidades territoriales resultan resistentes a las injerencias del poder central.

15. En principio, las entidades territoriales cuentan con dos tipos de fuentes de financiación¹⁰. Las primeras han sido denominadas fuentes exógenas, dado que provienen de transferencias de recursos de la nación o participación en recursos del Estado – como los provenientes de las regalías -. Las segundas, o fuentes endógenas, son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de las autoridades locales o seccionales.

16. Las fuentes exógenas de financiación proveen a las entidades territoriales de recursos que, en principio, no les pertenecen. En consecuencia, la propia Constitución autoriza al poder central para fijar su destinación, siempre que tal destinación se adecue a las prioridades definidas en Carta, las que se refieren, fundamentalmente, a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción. En este sentido, la propia Constitución ha señalado las áreas a las que debe estar destinado el situado fiscal (C.P. art. 356)¹¹, mientras que confiere al Legislador la facultad de determinar la destinación de las llamadas transferencias, siempre que lo haga dentro del marco fijado por los artículos 288 y 357 C.P.¹². Adicionalmente, la ley está autorizada para definir, dentro de los parámetros establecidos en los artículos 360 y 361 de la Constitución, las finalidades a las que deben ser aplicadas las regalías¹³. Finalmente, la jurisprudencia ha encontrado que las rentas

nacionales cedidas a las entidades territoriales pueden ser objeto de una específica destinación por parte del legislador, siempre y cuando el fin al cual se destinen revista un interés que razonablemente puede predicarse de las entidades territoriales beneficiadas¹⁴.

17. Sin embargo, no ocurre lo mismo en tratándose de las fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales. En efecto, los recursos obtenidos en virtud de tales fuentes son, en estricto sentido, recursos propios y, por lo tanto, resultan, en principio, inmunes a la intervención legislativa. En criterio de la Corte, “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 - deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador.”¹⁵

Como lo ha establecido la jurisprudencia, las rentas originadas en la explotación de los bienes o la prestación de servicios propios de las entidades territoriales, así como las que se producen en virtud de fuentes tributarias propias constituyen fuentes endógenas de financiación¹⁶.

No obstante, en algunos casos excepcionales, la Constitución autoriza la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales. Se trata de casos en los cuales la fuente de financiación no puede ser creada de manera autónoma por las autoridades locales o departamentales y siempre que la injerencia del legislador resulte absolutamente necesaria, útil y estrictamente proporcionada para la defensa del patrimonio nacional seriamente comprometido, o para la garantía de la estabilidad macroeconómica de la Nación¹⁷. Es, sin embargo, una intervención excepcional, que se produce en casos extremos y cuya justificación compete elaborar al poder central.

18. En virtud de lo anterior, resulta claro que para decidir si una ley que interviene en el proceso de destinación de los recursos de entidades territoriales es exequible, es necesario averiguar, en primer término, si tales recursos provienen de fuentes endógenas o exógenas de financiación. En el primer evento, sería imprescindible indagar si el Legislador ha

adoptado una decisión razonable y proporcionada, dentro de los límites que le impone la Carta. En el segundo caso, es fundamental averiguar si la decisión legislativa es útil, necesaria y estrictamente proporcionada para proteger recursos nacionales seriamente amenazados, o para defender la estabilidad macroeconómica de la nación. Sólo si se enmarca en alguna de estas dos excepciones la ley en cuestión será constitucionalmente legítima.

En consecuencia, compete a la Corporación definir si los recursos que se obtienen en virtud de la titularización de la sobre tasa al combustible provienen de una fuente endógena o exógena de financiación. Para solucionar esta primera cuestión, la jurisprudencia ha diseñado una serie de criterios técnicos que vale la pena recordar.

Criterios para identificar si un determinado “tributo territorial” constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales

19. Como fue establecido con anterioridad, para que las rentas producidas por un determinado tributo resulten relativamente inmunes a la injerencia legislativa es necesario que se trate de un tributo propio, es decir, que provengan de una fuente endógena de financiación. Resulta pertinente entonces recordar en detalle las reglas que permiten saber, en qué casos, un determinado tributo reúne dicha característica.

20. El primer criterio que ha sido utilizado por la Corte y que responde a la aplicación del principio democrático y a la prevalencia del principio unitario en materia tributaria (C.P. arts. 150-12, 287, 300-4 y 313-4), es el criterio formal. A juicio de la Corporación, es necesario identificar si la ley que establece o autoriza el tributo, señala con claridad cuál es la entidad titular del mismo. Sin embargo, en muchas ocasiones el legislador no ha definido la titularidad del tributo. También puede ocurrir que exista una contradicción radical e insalvable entre la definición legislativa sobre este punto y el régimen material de una determinada renta tributaria. En estos casos, la jurisprudencia ha señalado que el intérprete debe acudir a otro tipo de criterios, como el orgánico o el material.

Según el criterio orgánico, el dato fundamental para definir la titularidad de un tributo reside en la identificación del órgano encargado de imponer la respectiva obligación tributaria. Si la imposición del tributo depende, exclusivamente, de una decisión política de los órganos de representación central, será una renta nacional. Por el contrario, si para establecerlo es

necesaria la participación de los órganos departamentales o locales, debe entenderse que se trata de un tributo departamental o municipal. Según la 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”¹⁸.

El criterio orgánico, tal y como ha sido expuesto, ha resultado útil tanto a la doctrina como a la jurisprudencia nacional, incluso antes de la expedición de la Carta de 1991, para identificar la entidad titular de un determinado tributo¹⁹.

Finalmente, existe un último criterio denominado por la jurisprudencia criterio material. Según este criterio, será endógena la fuente de financiación que tenga origen en un tributo recaudado, integralmente en la respectiva jurisdicción, siempre que se destine a sufragar gastos propios de la entidad territorial y mientras no tenga algún elemento sustantivo – como, sería por ejemplo, un notorio y grave impacto interjurisdiccional de alguno de sus elementos²⁰ – que sirva para señalar que se trata de una renta nacional.

21. La Corte ha considerado que en aquellos eventos en los cuales la aplicación de los distintos criterios mencionados – formal, orgánico y material – conduzca a resultados contradictorios, deben primar aquellos que se refieren a datos materiales o sustantivos y, especialmente, al órgano que toma la decisión política de crear el tributo. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha entendido que, en casos de conflicto e incertidumbre, el criterio orgánico constituye el criterio decisorio fundamental²¹. A este respecto, la Corte ha indicado: “(e)n 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.”²²

Aplicación de los criterios mencionados al caso bajo estudio

22. La Corte debe identificar si las sobretasas a la gasolina motor y al ACPM son tributos propios de las entidades territoriales, como lo indica el demandante, y en tal caso determinar si la expresión “solo podrá ser destinada a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia”, vulnera la autonomía de las entidades territoriales garantizada por la Constitución (Art. 1, 2 y 287 C.P.).

23. El régimen de la sobretasa al combustible se encuentra integralmente regulado por los artículos 117 a 133 (transitorio) de la Ley 488 de 1998. En efecto, en las mencionadas normas se establece todo lo relacionado con el hecho generador (art. 118), los responsables del tributo (art. 119), la causación (art. 120), la base gravable (art. 121), la declaración y pago (art. 124), la responsabilidad penal por no consignar los valores recaudados (art. 125), las características de la sobretasa (art. 126) y la administración y control del tributo (art. 127).

Las precitadas disposiciones se encuentran recogidas en el capítulo VI de la Ley 488, titulado Impuestos Territoriales. El título del capítulo en mención podría conducir a afirmar que, según el criterio formal, los citados impuestos, al ser impuestos territoriales, constituyen fuentes endógenas de financiación de las entidades territoriales. Sin embargo, tal dato no es suficiente, pues resulta claro que el Legislador, utilizando una acepción amplia, puede llegar a denominar a las rentas tributarias cedidas a los municipios o departamentos, impuestos territoriales. En consecuencia, una aplicación rigurosa del criterio formal, que no termine por desvirtuar la verdadera voluntad legislativa, obliga al interprete a identificar si el legislador, de manera clara y explícita, adjudicó específicamente la titularidad de un determinado tributo a las entidades territoriales beneficiadas. Resulta necesario entonces, estudiar el régimen jurídico particular de cada una de las rentas a las que se refiere el artículo 126 parcialmente demandado.

24. Según el artículo 126, los recursos provenientes de las sobretasas a la gasolina y al ACPM podrán titularizarse y tener en cuenta como ingreso para efectos de la capacidad de pago de los municipios, distritos y departamentos. Sin embargo, el aparte demandado indica que las rentas obtenidas en virtud de los procesos de titularización sólo podrán ser destinadas a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia.

La Ley 488 de 1998 establece tres tipos diferentes de impuestos al combustible. En primer lugar, la sobretasa al ACPM (art. 117). En segundo término, la sobretasa a la gasolina motor que es adoptada por las autoridades propias de las entidades territoriales dentro del marco definido por la Ley (art. 117). Y, por último, una sobretasa nacional a la gasolina motor, creada directamente por ley, en aquellos municipios y departamentos que no adopten la sobretasa anterior o que definan una tarifa inferior al 20% del valor de referencia del combustible. En este último caso, la tarifa de la sobretasa será igual a la diferencia entre la tarifa impuesta por la respectiva entidad territorial y el 20% del valor referencial de la gasolina (art. 128).

Parece claro que la norma parcialmente demandada se refiere exclusivamente a los recursos que deben ingresar, a cualquier título, al presupuesto de las entidades territoriales. En efecto, únicamente en estas condiciones tales entidades pueden proceder a su titularización. En consecuencia, como será estudiado más adelante, la disposición parcialmente demandada sólo se aplica al porcentaje de la sobretasa al ACPM que ingresa al presupuesto de las entidades territoriales y a la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente cuando esta contribución ha sido impuesta por las autoridades competentes de dichas entidades. Queda excluida entonces la sobretasa nacional a la gasolina, pues no existe una sola disposición que ordene que las rentas provenientes de la mencionada sobretasa se destinen a las entidades territoriales.

Habiendo aclarado cuales son las rentas que pueden ser objeto de titularización por parte de las entidades territoriales, debe definirse si dichas rentas constituyen fuentes endógenas o exógenas de financiación, pues de esta definición dependerá la decisión última sobre la legitimidad del legislador para definir la destinación de los mencionados recursos.

¿Puede el Legislador establecer que los recursos provenientes de la sobretasa al ACPM susceptibles de ser titularizados por las entidades territoriales, sólo podrán ser destinados a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia?

25. El artículo 117 de la Ley 488 de 1998, califica expresamente a la sobretasa al ACPM, como una contribución nacional. Señala que dicha contribución será cobrada por la Nación y distribuida en un 50% para el mantenimiento de la red vial nacional y otro 50% para los departamentos, incluido el Distrito Capital, con destino al mantenimiento de la red vial. En

los siguientes artículos de dicha Ley se definen los elementos del tributo y otros aspectos prácticos, que son semejantes a los de la sobretasa a la gasolina motor.²³

En virtud de lo anterior, resulta claro que, no obstante el tributo se recaude en la jurisdicción de los respectivos departamentos - incluido el Distrito Especial -, este no ingresa íntegramente al patrimonio de dichas entidades. Como fue mencionado con antelación, la disposición parcialmente demandada sólo puede hacer referencia al porcentaje de los recursos mencionados, que se traslada al patrimonio de las entidades territoriales (50%), pues el porcentaje restante pertenece a la Nación y no puede, en consecuencia, ser titularizado por aquellas.

De otra parte, advierte la Corte que la imposición de la sobretasa al ACPM no depende de una decisión política de las asambleas departamentales o del Concejo Distrital. La creación de la contribución bajo estudio obedece integralmente a las disposiciones de la Ley 488 de 1998.

26. Dado que el artículo 117 mencionado califica a la sobretasa al ACPM como una contribución nacional, no puede menos que afirmarse que, desde una perspectiva formal, el porcentaje de recursos obtenidos en virtud de la sobretasa al ACPM y trasladado a los departamentos y al Distrito Capital constituye una renta nacional cedida a las mencionadas entidades territoriales y, en consecuencia, representa una fuente de financiación exógena²⁴. A esta misma conclusión se llega si se aplica el criterio orgánico, pues como puede fácilmente verificarse, la creación de la mencionada sobretasa no depende en absoluto de una decisión política de las autoridades propias de los departamentos o del Distrito. La obligación tributaria la impone, directamente, la Ley 488 de 1998. Por último, la aplicación del criterio material no hace sino reiterar la conclusión anterior. En efecto, si bien la renta se recauda en la jurisdicción de los departamentos y del Distrito Capital, lo cierto es que sólo un porcentaje, definido por la propia Ley, ingresa al patrimonio de las respectivas entidades.

Según lo anterior, la sobretasa al ACPM es una renta nacional cedida, en parte, a los departamentos y al Distrito Capital. Se trata entonces de una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales. En consecuencia, según lo estudiado en un aparte anterior de esta sentencia, la Ley está autorizada para definir su destinación siempre que tal definición resulte razonable, esto es, que responda a un interés que legítimamente pueda predicarse de

las entidades territoriales.

27. Podría sin embargo afirmarse que dado que el porcentaje de la sobretasa al ACPM que se traslada a los departamentos y al Distrito Capital es una renta nacional cedida, no puede ser objeto de destinación específica por parte del legislador, pues ello vulneraría la prohibición contenida en el artículo 359 de la Constitución, según el cual, “(n)o habrá rentas nacionales de destinación específica.”. No obstante, la Corte ha señalado, en reiterada jurisprudencia, que la prohibición a la que se alude no se aplica a las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales, pues dichos recursos no ingresan al presupuesto nacional sino a los presupuestos de dichas entidades y se destinan a la satisfacción de necesidades propias de las mismas que, al mismo tiempo, responden a un interés nacional. Sobre el alcance del artículo 359 de la Carta, la Corte ha señalado:

“Con esta prohibición el Constituyente quiso proteger el monto de los recursos del presupuesto nacional destinados a las entidades territoriales, bien a través del situado fiscal (art. 356 C.N.), o por la vía de la participación de los ingresos de la Nación (art. 357). Esto es así por cuanto las rentas nacionales de destinación específica no se computan dentro de los ingresos corrientes de la Nación, que sirven como base para fijar el monto de las transferencias a las entidades territoriales y por lo tanto, al prohibirlas aumenta el volumen de ingresos del presupuesto que son transferidos a los municipios, distritos y departamentos. Si la finalidad de la norma es la de aumentar los ingresos corrientes del presupuesto nacional para que el monto de la participación a las entidades territoriales sea mayor, es claro que no tiene ningún sentido prohibir a las autoridades competentes que creen rentas municipales o departamentales de destinación específica, dado que estas no se computan dentro de los ingresos corrientes del Estado.”²⁵

Lo anterior permite afirmar que la expresión demandada aplicada al porcentaje de los recursos de la sobretasa al ACPM cedidos a las entidades territoriales (50%), que son objeto de titularización, no contraviene la Constitución Política. En efecto, tratándose de una fuente exógena de financiación, nada obsta para que el legislador establezca su destinación, siempre y cuando la misma responda un interés que razonablemente pueda predicarse de las mencionadas entidades y que, al mismo tiempo, tenga relevancia nacional.

Otra será la cuestión de definir si las leyes específicas que establecen la destinación de los

mencionados recursos se adecuan a los parámetros de racionalidad mencionados. Dado que tales disposiciones no fueron demandadas, no entra la Corte a definir si su texto se aviene a los imperativos de la Constitución Política.

¿Puede el legislador establecer que los recursos provenientes de la titularización de la sobretasa a la gasolina motor impuesta por los concejos y las asambleas, sólo podrán ser destinados a los fines establecidos en las leyes que regulan la materia?

29. El artículo 117 de la Ley 488 de 1998, parcialmente demandada, autoriza a los municipios, distritos y departamentos para adoptar una sobretasa a la gasolina motor extra y corriente. En los artículos subsiguientes de la Ley se establecen el hecho generador, los sujetos responsables y las entidades beneficiadas, la causación, la base gravable, los rangos de la tarifa, las condiciones para la declaración y el pago, la responsabilidad penal por no consignar los valores recaudados, la posibilidad de titularizar un porcentaje de las rentas presupuestadas y las condiciones de administración y control del mencionado tributo.

Las anteriores disposiciones nada dicen sobre la titularidad de la renta que se estudia. Sin embargo, el artículo 128 de la misma Ley, que establece una sobretasa nacional a la gasolina motor extra y corriente en aquellos municipios y departamentos que no adopten la sobretasa de que trata el artículo 117 precitado, se refiere a esta última como una “sobretasa municipal, distrital o departamental”.

Lo anterior permite afirmar que, según el criterio formal, las entidades territoriales son titulares de la sobretasa de que trata el artículo 117 de la Ley 488 de 1998, pues no otra cosa puede derivarse del hecho de que el propio legislador asigne al mencionado tributo la condición de “municipal, distrital o departamental”. Al mismo resultado se llega si se apela al criterio orgánico. En efecto, según el artículo 117 tantas veces citado, el perfeccionamiento de la contribución que se estudia depende de una decisión de los órganos de representación política de las correspondientes entidades territoriales. Ciertamente, la Ley 488 no establece directamente el impuesto en mención. Se limita, simplemente, a autorizar a las corporaciones de elección popular de los departamentos, municipios y distritos para adoptar la sobretasa, en las condiciones establecidas en los artículos antes citados. Finalmente, la aplicación del criterio material reafirma las anteriores conclusiones. Como puede fácilmente verificarse, la contribución estudiada se recauda, en su totalidad, en la jurisdicción de las

respectivas entidades territoriales y los recursos recaudados ingresan, integralmente, a su patrimonio. De otra parte, no parece existir ningún elemento sustantivo que sirva para señalar que se trata de una renta nacional.

De todo lo anterior se concluye con facilidad que la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente de que trata el artículo 117 de la Ley 488 de 1998, es una renta estrictamente territorial, esto es, una fuente de financiación endógena de las entidades territoriales beneficiadas.

30. Dado que la precitada sobretasa constituye una fuente endógena de las entidades territoriales, el Legislador no puede intervenir en su destinación, sino, exclusivamente, si se trata de una intervención imprescindible, idónea y estrictamente proporcionada, para defender recursos nacionales seriamente amenazados, o, para garantizar la estabilidad macroeconómica de la Nación²⁶. Debe afirmarse entonces que, en principio, las entidades territoriales tienen el derecho a definir, de manera autónoma, la destinación de los recursos que obtengan de la sobretasa de que trata el artículo 117 de la Ley 488 de 1998. Sin embargo, excepcionalmente el legislador podrá intervenir en dicha destinación siempre que cada intervención supere los requisitos mencionados.

31. En decisiones anteriores y aplicando criterios similares, la Corte ya había señalado que contribuciones como la sobretasa a la gasolina motor, cuando su adopción depende de las autoridades propias de las entidades territoriales beneficiadas, constituyen fuentes endógenas de financiación de dichas entidades. Según tales decisiones, el legislador sólo podría intervenir en la destinación de los mencionados recursos si ello resultara absolutamente necesario, útil y estrictamente proporcionado para la defensa del patrimonio nacional seriamente comprometido o, para la garantía de la estabilidad macroeconómica de la Nación²⁷.

Así por ejemplo, el artículo 5 de la Ley 86 de 1989, autorizaba a los municipios comprometidos en la realización de un proyecto de transporte masivo de pasajeros que no tuvieran recursos suficientes para garantizar las deudas que ello implicara, a aumentar hasta en un 20% las bases gravables o las tarifas de los gravámenes que fueran de su competencia y, a cobrar una sobretasa al consumo de la gasolina motor, siempre que tales incrementos se destinaran, exclusivamente, a la financiación de sistemas de servicio público urbano de

transporte masivo de pasajeros.

La Corte consideró que la mencionada disposición no vulneraba la autonomía de las entidades territoriales, pese a que establecía la destinación específica de los recursos obtenidos en virtud de una fuente endógena de financiación²⁸. A juicio de la Corporación, la intervención del legislador era legítima en la medida en que se trataba de defender un interés macro-económico que podía resultar seriamente amenazado²⁹. Al respecto, señaló que la decisión autónoma de las entidades territoriales de realizar una obra pública financiada con créditos externos, no sólo tiende a comprometer un porcentaje importante de los recursos propios, sino que, adicionalmente, requiere la garantía de la Nación, con lo cual compromete, igualmente, sus recursos. En la citada decisión, dijo la Corporación: “En buena parte de sus artículos, la Ley 86 de 1989 impone ciertas condiciones para el otorgamiento de garantías en relación con la financiación de créditos externos adquiridos por entidades locales que para la construcción de un sistema de transporte masivo de pasajeros. Ello se justifica porque la deuda que avala la Nación, implica enormes sacrificios financieros, afecta buena parte de los recursos públicos y, consiguientemente, también el interés general, el cual debe prevalecer, de acuerdo con el artículo primero de la Carta.”³⁰.

Posteriormente, la Corte reiteró la doctrina sentada desde 1993, al señalar: “Esta última tesis ha sido sostenida por la Corporación al considerar que la ley puede imponer una destinación específica a las rentas de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, en aquellos casos en que, con tal destinación, se busque preservar la estabilidad macro-económica a nivel nacional y proteger recursos nacionales seriamente amenazados. Dentro de este esquema, la Corporación declaró la exequibilidad de la norma legal que fijaba una destinación específica a la sobre-tasa a la gasolina, con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes”³¹³².

La doctrina anterior, según la cual contribuciones como la sobretasa a la gasolina motor, cuando son adoptadas por las entidades territoriales, constituyen fuentes endógenas de financiación de dichas entidades y, en consecuencia, el legislador sólo puede intervenir en su destinación para garantizar la estabilidad macro-económica o los recursos nacionales seriamente amenazados, ha sido reiterada por esta Corporación en distintas decisiones relativas a las relaciones fiscales intergubernamentales³³.

32. La norma parcialmente demandada, faculta a las entidades territoriales para titularizar un porcentaje de los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente. Sin embargo, señala que la renta titularizada “sólo podrá ser destinada a los fines establecidos por las leyes que regulan la materia”.

Como quedó definido, la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, de que trata el artículo 117 de la Ley 488 de 1998, constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales. En consecuencia, los recursos que se obtienen en virtud de la mencionada disposición son recursos propios strictu sensu, de manera tal que compete, en principio, a las entidades territoriales, la facultad de definir su destinación. Nada de esto cambia por tratarse de rentas titularizadas, pues el hecho de que esta operación financiera permita obtener anticipadamente tales recursos no transforma su naturaleza ni los convierte en recursos nacionales.

Ahora bien, el Legislador, excepcionalmente, puede definir la destinación de tales recursos siempre que con ello busque preservar la estabilidad macro-económica de la Nación o proteger recursos nacionales seriamente amenazados.

No obstante, la disposición demandada consagra una regla general según la cual, quien define el destino de las rentas provenientes de la mencionada sobretasa es el legislador, sin aportar elemento alguno que demuestre que dicha intervención en el manejo fiscal de las entidades territoriales es necesaria, idónea y estrictamente proporcionada para garantizar la estabilidad macroeconómica de la Nación o para proteger recursos nacionales seriamente amenazados.

Este tipo de autorizaciones in genere invierten la regla constitucional de competencias según la cual las autoridades territoriales son las encargadas de administrar sus propios recursos y lesionan gravemente el núcleo esencial de la autonomía territorial, pues no satisfacen las condiciones mínimas necesarias para que el legislador pueda intervenir en el manejo fiscal de los departamentos, distritos y municipios.

33. Podría objetarse, sin embargo, que la parte demandada del artículo 126 de la Ley 488 de 1998 se refiere a una disposición anterior, en la que se define, concretamente, el destino de la sobretasa a la gasolina motor, que fue considerada exequible por esta Corporación. En consecuencia, mal podría declararse inexecutable una disposición que se limita a referirse a lo

dispuesto en otra norma declarada exequible, sobre la cual recae el fenómeno de la cosa juzgada.

Efectivamente, el artículo 29 de la Ley 105 de 1993, declarado exequible por esta Corporación a través de la sentencia C-084 de 1995, señalaba:

Artículo 29.- Sobretasa al combustible automotor. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 86 de 1989, autorízase a los municipios, y a los distritos, para establecer una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a financiar la construcción de proyectos de transporte masivo.

Parágrafo.- En ningún caso las sumas de la sobretasa al combustible automotor, incluída la establecida en el artículo 6 de la Ley 86 de 1989, superará el porcentaje aquí establecido.

Sin embargo, posteriormente, los artículos 117 y subsiguientes de la Ley 488 de 1998 sustituyeron integralmente dicho régimen. Ciertamente, estas disposiciones (1) autorizaron a los municipios y a los distritos a cobrar una sobretasa, exclusivamente, a la gasolina motor extra y corriente, cuya tarifa no podrá ser inferior al 14% ni superior al 15% al precio de venta; (2) a los departamentos a cobrar una sobretasa por el mismo concepto, cuya tarifa debe oscilar entre el 4% y el 5%; (3) al Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá a cobrar la misma sobretasa pero con una tarifa hasta del 20%; (4) de otra parte, se creó una sobretasa nacional al ACPM del 6%. Adicionalmente, en dichas normas se establece todo lo relacionado con el hecho generador (art. 118), los responsables del tributo (art. 119), la causación (art. 120), la base gravable (art. 121), la declaración y pago (art. 124), la responsabilidad penal por no consignar los valores recaudados (art. 125), las características de la sobretasa (art. 126) y la administración y control del tributo (art. 127).

En síntesis, resulta cierto que el artículo 29 de la Ley 105 establecía una destinación específica para los recursos obtenidos en virtud de la sobretasa del 20% al combustible automotor cuyos titulares eran los municipios y distritos. Empero, dicha sobretasa desapareció con la expedición de la Ley 488 de 1998 que originó una nueva contribución sustancialmente diferente - al menos en cuanto al hecho generador, las tarifas y los beneficiarios - a la establecida en el citado artículo 29. En consecuencia, mal puede alegarse el efecto de la cosa juzgada sobre una disposición que ha sido derogada por el propio

legislador.

Ahora bien, podría afirmarse que, incluso si el artículo 29 transcrito fue derogado, subsiste la ratio iuris de la sentencia que, en su momento, lo consideró exequible y, por lo tanto, opera el fenómeno de la cosa juzgada material.

El aserto anterior es estrictamente cierto. Sin embargo, como puede verificarse fácilmente leyendo la parte motiva de la sentencia, en ningún momento la Corte entró a analizar si el legislador tenía competencia para establecer la destinación de la sobretasa al combustible automotor, a los fines antes mencionados. La Corporación se limitó, exclusivamente, a estudiar los cargos formulados en la demanda, los cuales se referían (1) a la presunta vulneración del principio de legalidad de los tributos (art. 338 C.P.) – dado que a juicio de la demandante no se consagraba ni el sujeto pasivo ni el hecho generador de la contribución – y, (2) a la eventual transgresión del artículo 359 de la Carta que prohíbe la existencia de las rentas nacionales con destinación específica.

En la mencionada providencia, la Corte sostuvo que la norma demandada incorporaba los elementos mínimos necesario para garantizar el principio de legalidad. Adicionalmente, indicó: “la Corte reitera lo señalado en decisión precedente, según la cual este tipo de sobretasas no viola la prohibición del artículo 359 de la Carta, que consagra que “no habrá rentas nacionales de destinación específica”, puesto que se trata de ingresos de los municipios y distritos. Por consiguiente, es claro que “no se trata de una renta nacional, pues no constituye un ingreso corriente de la Nación y no forma parte de ningún título del Presupuesto Nacional³⁶.”³⁷

Ninguna referencia hizo la Corporación al tema objeto de la presente decisión. En consecuencia, mal podría hablarse de la existencia de cosa juzgada material.

En virtud de las consideraciones anteriores, la parte demandada del primer inciso del artículo 126 de la Ley 488 de 1998, según la cual la renta que se obtenga en virtud de los procesos de titularización de las sobretasas a la gasolina y al ACPM, “solo podrá ser destinada a los fines que regulan la materia”, es exequible, exclusivamente, si se refiere a las rentas provenientes de la sobretasa al ACPM cedidas a las entidades territoriales. No obstante, la mencionada disposición, es inexecutable si se aplica a los recursos propios obtenidos en virtud de la titularización de la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, de que trata el

artículo 117 de la misma Ley. En los términos anteriores será declarada la exequibilidad parcial de la mencionada norma.

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, pero exclusivamente por no encontrar vulnerados los principios de unidad de materia y de coherencia normativa (arts. 158 y 164 C.P.), el primer inciso del artículo 126 de la Ley 488 de 1998.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “solo podrá ser destinada a los fines que regulan la materia” del primer inciso del artículo 126 de la Ley 488 de 1998, pero, exclusivamente, si se refiere a las rentas provenientes de la sobretasa al ACPM cedidas a las entidades territoriales. No obstante, la mencionada disposición, es INEXEQUIBLE en cuanto se refiere a los recursos propios de las entidades territoriales, obtenidos en virtud de la titularización de la sobretasa a la gasolina motor extra y corriente, de que trata el artículo 117 de la misma Ley.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, determinó como requisitos para estas operaciones, los siguientes: a) En la emisión de los títulos de las entidades territoriales, se debe aplicar lo dispuesto por el Decreto 2681 de 1993, respecto a la emisión y colocación de títulos de deuda pública de las entidades territoriales. Adicionalmente, debe obtenerse el concepto previo favorable de los organismos departamentales o municipales de planeación, así como la autorización del Concejo Municipal o la Asamblea departamental según sea el caso; b) Los entes estatales deben respetar la destinación específica que pueda tener determinado recurso o renta. De esta manera, lo obtenido por concepto de la titularización debe destinarse a los fines establecidos por la ley; c) En los casos en donde el proceso de titularización involucre operaciones de manejo de deuda u otorgamiento de garantías por parte de la entidad, se deben cumplir los procedimientos establecidos para tal efecto en el art. 41 de la Ley 80 de 1993, y el Decreto 2681 de 1993; d) En todo proceso de titularización, es necesaria la autorización del Ministerio

de Hacienda y Crédito Público (art. 3 Ley 358/97), el cual tendrá en cuenta la situación financiera de la entidad, el impacto fiscal de la operación, las condiciones del título valor que se pretende emitir y la estructura y costo del proceso para autorizar la emisión.

2 Crf. Entre otras, las Sentencias C-496/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y C-109/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

3 Al respecto, pueden verse las sentencias C-023/93 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz),

C-407/94 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-055/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-178/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell), C-390/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), C-187/97 (MP Carlos Gaviria Díaz), C-105/97 (MP Fabio Morón Díaz, y C-443/97 (MP Alejandro Martínez Caballero).

4 Sentencia C023/93 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

5 Sentencia C-390/96 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

6 En el referido fallo, la Corporación sostuvo: “La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos, están sometidos, por voluntad constitucional, a un régimen propio, fijado por la ley, a iniciativa del gobierno. Ello es indicativo que la materia relativa a los monopolios rentísticos, en los aspectos relevantes antes mencionados, debe ser objeto de regulación por el legislador guardando la debida armonía o unidad temática. Por lo tanto, no es procedente que dentro de un cuerpo normativo en el cual se identifica y concreta con toda precisión una materia dominante en su contexto, puedan incluirse regulaciones normativas que hagan alusión a aspectos que conciernen al régimen propio de los monopolios rentísticos” (Sentencia C-149/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell).

7 Sentencia C-178 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell).

8 Sentencia C-633/96 (MP José Gregorio Hernández Galindo).

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

10 Cfr. C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C- 720/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz)

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

12 “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).

13 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).

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

15 Sentencia C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-720/99 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

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

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

19 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.

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

21 Sentencia C-720/99 impuesto de registro (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

22 Ibidem.

23 En estos artículos se regula todo lo relacionado con el hecho generador (art. 118),

responsables del tributo (art. 119), causación (art. 120), base gravable (art. 121), declaración y pago (art. 124), responsabilidad penal por no consignar los valores recaudados (art. 125), características de la sobretasa (art. 126) y administración y control del tributo (art. 127).

24 La creación de la sobretasa al ACPM como una renta nacional fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-894/99 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

25 Sentencia C-004/93 (M.P. Ciro Angarita Barón). En el mismo sentido, C-084/95 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

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

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

28 Sentencia C-004 de 1993 (M.P. Ciro Angarita Barón).

29 En una decisión anterior (C-478/92 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) ya la Corte había señalado que en materia macroeconómica se intensifica el alcance y peso de lo unitario, con la consiguiente debilidad del elemento autónomo.

30 Sentencia C-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón). En el mismo sentido puede consultarse la sentencia C-070/94 (MP. Hernando Herrera Vergara).

31 Sentencia C-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); C-070/94 (M.P. Hernando Herrera Vergara).

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

33 Sentencia C-720/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

34 El artículo 6 de la ley 86 de 1989 establecía: Para atender las erogaciones causadas por la construcción del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá y prioritariamente al servicio de la deuda, se cobrará una sobretasa al consumo de gasolina motor del 10% de su precio al público sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimientos ubicada en el Valle de Aburrá a partir del primero de enero de 1990.

35 La evolución normativa de la sobretasa a la gasolina motor puede resumirse como sigue: la Ley 86 de 1989 (art. 5-b), facultó a los municipios, incluido el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, para imponer una sobretasa al consumo de la gasolina motor hasta del 20% del precio público “sobre las ventas de Ecopetrol en la planta o plantas que den abasto a la zona de influencia del respectivo sistema, previo concepto del Consejo de Política Económica y Social CONPES”. El cobro de la mencionada sobretasa era procedente exclusivamente si las rentas propias del municipio no resultaban suficientes para garantizar la pignoración de recursos, establecida en el artículo 4° de la misma ley, a través del cual se buscaba asegurar créditos externos contratados para desarrollar sistemas de servicio público urbano de transporte. En el mismo sentido, el artículo 6° de la Ley 86 de 1989 estableció, a partir del 1° de enero de 1990, una sobretasa al consumo de gasolina motor del 10% del precio público “sobre las ventas de Ecopetrol en la planta de abastecimiento ubicada en el Valle de Aburrá”, con el propósito de sufragar los costos originados en la construcción del sistema de transporte masivo de pasajeros del Valle de Aburrá y prioritariamente al servicio de la deuda del mismo. Posteriormente, el artículo 29 de la Ley 105 de 1993 autorizó a los municipios y a los distritos para establecer una sobretasa máxima del 20% al precio del combustible automotor, con destino exclusivo a un fondo de mantenimiento y construcción de vías públicas y a la financiación de proyectos de transporte masivo, todo lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 86 de 1989. Sin embargo, como se expone en la presente providencia, la ley 488 de 1998 sustituyó integralmente el régimen legal anterior. En este mismo sentido puede consultarse la sentencia C-894/99 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

36 Corte Constitucional, Sentencia C-004/93 (MP Ciro Angarita Barón).

37 Sentencia C-084/95 (MP Antonio Barrera Carbonell).