



Sentencia 532 de 2005 Corte Constitucional

087,hmgj, jkj

SENTENCIA C-532/05

Referencia: expediente D-5455

Actor: William Aranda Vargas

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

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

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

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

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

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

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

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

II. NORMAS DEMANDADAS

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

"LEY 21 DE 1982

(enero 22)

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

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

- 1°. El cuatro por ciento (4%) para proveer el pago del subsidio familiar.
- 2°. El medio por ciento (1/2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), destinado a programas específicos de formación profesional acelerada, durante la prestación del servicio militar obligatorio.
- 3o. El medio por ciento (1/2%) para la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
- 4°. El uno por ciento (1%) para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales o municipales.

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

LEY 633 DE 2000

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

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

III. LA DEMANDA²

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

1. En relación con algunos "aspectos generales", el demandante considera que "al existir la posibilidad de que el Ministerio de Educación destine los recursos a que hacen referencia las normas acusadas a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica estaríamos en presencia de una inconstitucionalidad sobrevenida al violar los principios de autonomía y descentralización y las disposiciones que dieron origen al sistema general de participaciones desarrollado por la ley orgánica 715 de 2001." Dice el demandante, que las normas demandadas vulneran la Constitución...

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

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

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

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

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

"[C]orresponde a las entidades territoriales la competencia de prestar el servicio de educación primaria, secundaria y media. [...] Las escuelas e institutos técnicos se clasifican en la Constitución y en el artículo 28 de la ley 115 de 1994 como educación media, razón por la cual el servicio de educación a este nivel, es competencia de cada entidad territorial y según estas normas, se debe financiar por la respectiva entidad

territorial con ayuda de los recursos del Sistema General de Participación, de asignaciones presupuestales de cada entidad y con recursos propios de la respectiva institución. || En este sentido la ley 21 de 1982 [la cual fue subrogada parcialmente por el artículo 111 de la ley 633 de 2000] viola la ley 715 al proveer recursos de los entes territoriales para financiar parte de la educación media en jurisdicciones diferentes a aquellas en las que se han originado los recursos y en donde se ejercen sus competencias. Por esta razón, siendo la ley 715 de 2001 una ley orgánica integradora del bloque de constitucionalidad, prevalece sobre la ley ordinaria. [...] || [...] Así las cosas, el manejo y ejecución de los recursos territoriales destinados a proyectos de las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, distritales o municipales, es una competencia descentralizada y no puede continuar en un órgano de fijación de políticas, como es el Ministerio de Educación Nacional."

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

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

Adicionalmente, el demandante expresa que:

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

2.3. El señor Aranda Vargas considera además que las normas demandadas violan "la protección de las rentas nacionales" prevista en los artículos 359 y 362 de la Constitución. Dice al respecto:

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

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

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

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

"Las normas demandadas son violatorias del artículo 362 Constitucional al establecer la obligación de realizar un aporte del 1% de las nóminas de las entidades territoriales, para financiar los gastos de los institutos y escuelas técnicas de la Nación o de otras entidades territoriales que no son de su competencia, de acuerdo a la Constitución y los artículos 7, 15 y 17 de la ley 715 de 2001. || El artículo 362 de la Carta, establece que los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, así como los impuestos departamentales y municipales gozan de la protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en casos de guerra exterior."

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

El día 26 de noviembre de 2004 la Secretaría General informó que dentro del término de fijación en lista se habían presentado las intervenciones de los apoderados del Departamento Nacional de Planeación, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Educación Nacional. También fue presentada una intervención ciudadana por parte de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. De otra parte, el apoderado del Ministerio de Hacienda afirma que si bien "está[n] convencidos de la compatibilidad constitucional de las disposiciones acusadas [...] es muy importante que la Corte tenga en cuenta el impacto económico que [la] decisión [de inexequibilidad] acarrearía para las finanzas públicas, por lo que [...] solicitamos que se preste atención al principio de la previsión de las consecuencias de las decisiones [...]. || Así, de prosperar la pretensión del impugnante, la Nación se vería avocada a realizar la devolución de los recursos de las entidades aportantes por una suma de \$436'825 millones a precios corrientes."⁶

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

2. Intervención del Ministerio de Educación Nacional.⁷

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

De manera general, la interveniente afirma, que "el recaudo impuesto en la ley 21 de 1982 es una contribución parafiscal [...]. La propia Constitución ha establecido que el legislador puede imponer contribuciones fiscales y parafiscales; en este sentido la norma encuentra base constitucional."

Adicionalmente, la abogada Ortiz Bolaños esgrime los siguientes argumentos:

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

2.2. Específicamente respecto de las normas acusadas, la abogada señala que cuando la Constitución "emplea la frase contribuciones parafiscales, [...] se trata de contribuciones de naturaleza propia que no hacen parte del presupuesto nacional y dotadas de un régimen jurídico especial, a diferencia de las contribuciones fiscales que son los ingresos corrientes del Estado. || El artículo 359 de la Constitución prohíbe las

rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las participaciones a favor de las entidades territoriales, las destinadas a la inversión social y las que en virtud de leyes anteriores hubieren sido destinadas a la previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías."

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

La apoderada del MEN reitera, que "el establecimiento de las contribuciones parafiscales, que prevé la ley 21 de 1982, significa hacer uso de un instrumento válido para hacer efectivo el derecho a la educación, que se encuentra dentro de los deberes que corresponde al Estado garantizar [...]."

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

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

3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación⁸

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

3.1. En primer lugar, la interveniente estima que la demanda no cumple con los requisitos de procedibilidad establecidos en el Decreto 2067 para las acciones de inconstitucionalidad. Señala la interveniente que "la demanda incurre en una imprecisión técnica ostensible cuando discute la constitucionalidad de unas normas como las demandadas sin fundamentar a fondo su inexequibilidad, sino que se limita a calificarlas de inexequibles, sin los pertinentes razonamientos jurídicos que sustenten sus afirmaciones. || [N]o basta con mencionar simplemente que una norma es inconstitucional, sino que se debe señalar expresamente qué normas de la Constitución Política se vulneran con la ley demandada y cuál es el motivo de la contradicción entre la norma impugnada y la Constitución." Por tal razón solicita a la Corte Constitucional se inhiba para pronunciarse de fondo.

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

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

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

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

4. Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.¹⁰

Carlos Ariel Sánchez Torres miembro correspondiente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, presentó un concepto en "nombre y representación de la misma." Afirma, que el problema jurídico se sintetiza en lo siguiente: "¿Es Constitucional que el uno por ciento (1%) de la

norma, sea transferido al Ministerio de Educación para que este a su vez, disponga de su gasto conforme al artículo 111 de la ley 633 de 2000, no solo en Bogotá sino en otros municipios?"

Para responder este cuestionamiento dice lo siguiente:

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

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

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

La intervención concluye de la siguiente manera:

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

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN¹¹

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

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

2. En primer lugar, el Procurador hace algunas afirmaciones generales acerca de la descentralización plasmada en la Constitución acerca del cumplimiento de funciones tales como el servicio de educación. Indica que la Constitución Política, en sus artículos 1 y 287 "señalan que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites que ésta y la ley, podrán [...] administrar sus propios recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones." Agrega que la descentralización y la autonomía "no son excluyentes, pues el primero es un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de decisiones, y el segundo se manifiesta en la gestión de los intereses propios mediante autoridades propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y la ley. Es así, que la autonomía que aparece en la Constitución es una 'descentralización profundizada' como último estadio en el proceso de descentralización."

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

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

Indica el Concepto Fiscal, que la Ley 715 de 2001, "que asigna competencias a las autoridades territoriales, en sus artículos 5, 6, 7 determina [...] que a la Nación le corresponde formular políticas en materia de educación, a los departamentos la función de coordinación, la complementariedad de la acción municipal y de intermediación entre la Nación y los municipios, y a éstos la prestación del servicio educativo en

los niveles preescolar, básica y media. Es así, que el esquema diseñado por la Constitución de 1991 y la ley orgánica, en relación con la prestación del servicio público de educación, riñe de manera notoria con las disposiciones impugnadas."

En este sentido, el Ministerio Público opina que "los preceptos acusados desconocen los principios constitucionales de la descentralización, la autonomía de las entidades territoriales y la asignación de competencias establecidas en la ley orgánica." Es contrario a la Constitución que "recursos destinados a financiar la educación técnica, que de conformidad con la ley 115 de 1994, corresponde al nivel medio, cuya prestación está a cargo de los municipios, sean administrados por una entidad del orden central como es el Ministerio de Educación Nacional. || En efecto, el artículo 28 de la citada disposición legal establece que la educación media tendrá el carácter de académica o técnica y dentro del mismo título II, se desprende que la educación técnica y tecnológica hace parte de la educación formal que se debe ofrecer desde la educación preescolar hasta el último grado de la educación media. El artículo 32 señala que la educación técnica media prepara a los estudiantes para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios. || Por lo tanto, las escuelas industriales y los institutos técnicos en los distintos niveles de conformidad con los artículos 25 a 35 y 208 de la Ley General de Educación, están insertos dentro del concepto de educación básica, secundaria y media que está a cargo de las entidades territoriales."

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

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

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

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

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

Uno de los intervenientes en este proceso solicitó que la Corte se declarara inhibida para conocer de fondo la acción de inconstitucionalidad. Considera que los argumentos esgrimidos por el accionante no satisfacen los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991 para la admisión de las demandas de inconstitucionalidad.

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

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

3. Problema jurídico

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

3.2. Los cargos elevados por el demandante se fundamentan en que las disposiciones legales mencionadas violan los principios de

descentralización y autonomía de las entidades territoriales, al obligar a dichos entes a realizar el mencionado aporte, el cual está dirigido a una cuenta especial administrada por la Nación. Por lo tanto, el problema jurídico que resolverá la Corte es: ¿Desconoce la autonomía de las entidades territoriales, que el legislador obligue a dichos entes a realizar un aporte de recursos, equivalente al 1% de la nómina respectiva, destinados a una cuenta especial, administrada por el Ministerio de Educación, los cuales podrán ser destinados a proyectos de mejoramiento en infraestructura y en cualquier lugar del territorio nacional? dotación de instituciones de educación media técnica y media académica.

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

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

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

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

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

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

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

La Corte determinará si los recursos de que tratan las normas acusadas son propios de las entidades territoriales. Para esto, (i) hará una referencia a la jurisprudencia constitucional relativa a los criterios a tener en cuenta para estudiar la fuente de los recursos de las entidades territoriales, y (ii) aplicará dichos criterios al caso concreto.

5.1. La jurisprudencia constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones acerca de los límites que el principio de autonomía impone a la facultad del legislador de intervenir en el proceso de asignación y destinación de las rentas de las entidades territoriales. A continuación se cita la sentencia C-720 de 1999¹³, mediante la cual esta Corporación analizó la titularidad de las rentas provenientes del impuesto de vehículos automotores y la constitucionalidad de que el legislador decidiera parcialmente sobre la destinación de estos recursos.¹⁴

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

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

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

Evidentemente, las entidades territoriales sólo podrán cumplir con las atribuciones constitucionales que les corresponden si tienen recursos suficientes para ello. En consecuencia, la propia Carta señaló que los derechos a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, a participar en las rentas de la Nación y a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos, hacen parte del redacto mínimo de la autonomía (C.P. art. 287). No obstante, las facultades referidas se ejercen, según la Constitución, en los términos de la ley.

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

Las entidades territoriales cuentan, en principio, con dos tipos de fuentes de financiación. En primer lugar, la Constitución les confirió el derecho

a participar en los recursos del Estado, para lo cual estableció una serie de normas encaminadas a asegurar la transferencia o cesión de rentas nacionales a los departamentos y municipios así como los derechos de participación en las regalías y compensaciones. Como lo ha señalado la jurisprudencia, este tipo de fuentes de financiación se denominan fuentes exógenas y admiten una amplia intervención del legislador dado que, en última instancia, se trata de fuentes de financiación nacionales.

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

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

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

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

Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. Como fue explicado, la facultad de intervenir en la destinación de los recursos nacionales cedidos o transferidos surge de un conjunto de normas constitucionales que habilita, de manera específica, dicha intervención. No obstante, no existe en la Carta una norma que justifique, in genere, la intervención del legislador en la administración de los recursos propios de dichas entidades²⁰. Por el contrario, la posibilidad constitucional de manejar en forma autónoma sus propios recursos, es una garantía necesaria para asegurar que las entidades territoriales puedan, verdaderamente, diseñar un presupuesto de gastos e inversiones ajustado a sus propias necesidades y prioridades.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...] Esta Corporación ha señalado también que existen tres criterios a los cuales debe recurrir el intérprete para establecer si una fuente de financiación es endógena o exógena. El primero de ellos, el criterio formal, supone acudir al texto de la ley para identificar si ella indica expresamente cuál es la entidad titular de un tributo. El segundo, el criterio orgánico, consiste en la identificación del ente encargado de imponer la respectiva obligación tributaria. Por último, el criterio material estima que una fuente es endógena cuando las rentas que ingresan al patrimonio se recaudan integralmente en la jurisdicción y se destinan a sufragar gastos de la entidad territorial, sin que existan elementos sustantivos para considerar la renta como de carácter nacional. En caso de conflicto en la aplicación de estos criterios, o cuando puedan conducir a soluciones contradictorias, la Corte ha indicado que debe preferirse lo sustancial sobre las manifestaciones meramente formales del legislador²⁸."

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

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

(ii). La Corte observa que el origen o fuente de los recursos no es exclusivamente territorial. La base para su cálculo es la nómina oficial de todos

los niveles. En las normas acusadas se establece de manera expresa que los aportes de la referencia también son realizados por la Nación. Sin embargo, ello no dice nada de la proveniencia de los recursos aportados por las entidades territoriales, es decir, no especifica la fuente de los recursos con los cuales se paga la nómina de las entidades territoriales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que "pueden ser atacadas por desviación de poder las actuaciones de las autoridades competentes que definan concretamente cuáles son las inversiones que serán realizadas con base en esas partidas. Y para que ese control sea

eficaz, la Corte considera que, en virtud de los principios de moralidad, imparcialidad y publicidad de la actuación administrativa (CP art. 209), es deber de esas autoridades explicar, por medio de un acto administrativo motivado y sujeto a control ante la jurisdicción administrativa, por qué es escogido un determinado proyecto de inversión y no otro, a fin de que esas definiciones se realicen con criterios objetivos y sin ninguna forma de favoritismo político³³. Y esa motivación supone que la autoridad encargada de aprobar un proyecto específico indique claramente, entre otras cosas, cuáles fueron las personas o entidades que solicitaron los dineros, cuáles fueron los criterios de distribución regional que fueron utilizados y cuáles fueron las razones objetivas que llevaron a preferir un determinado proyecto frente a otro.³⁴ „³⁵

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

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

Dado que los recursos provenientes de los aportes fijados en las normas acusadas no son rentas propias de las entidades territoriales (ver apartado 5 de esta sentencia) sino "aportes" creados por el Congreso, es la misma ley la que puede, en ejercicio de su margen de configuración, definir quién los administra y como ha de administrarlos.

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

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

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

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

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

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

VII. DECISION

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

RESUELVE

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

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

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

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

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

JAIMÉ ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Ver acta no 28 de la misma fecha.

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

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

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

5 Folios 6152 a 162 del expediente.

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

7 Folios 82 a 89 del expediente.

8 Folios 180 a 189 del expediente.

9 La interviniénte cita la sentencia C-004 de 1993 (MP Ciro Angarita Barón).

10 Folios 147 a 151 del expediente.

11 Folios 194 a 203 del expediente.

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

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

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

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

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

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

18 Según la Corte, el tratamiento que debe otorgarse a la destinación de los recursos provenientes de las regalías es similar al que la Ley 60 de 1993 otorga al situado fiscal y a las transferencias, en la medida en que las regalías se inscriben dentro de la política general de gasto público social y de planeación económica (C.P., artículo 339). Véanse al respecto las Sentencias C-567/95 (MP. Fabio Morón Díaz); C-075/93 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-098/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

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

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

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

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

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

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

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

26 MP Rodrigo Uprimny Yepes.

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

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

29 El artículo 317 de la Constitución establece: "Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. || La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción."

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

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

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

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

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

establecían unas partidas indicativas que podían ser manejadas "discrecionalmente" por congresistas.

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

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

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 00:10:25