Función Pública

Sentencia 219 de 1997 Corte Constitucional

Sentencia C-219/97

TRIBUTO-No es susceptible de dominio/PODER TRIBUTARIO-Facultad impositiva

El tributo, como institución jurídica que, en cada caso concreto, establece los presupuestos objetivos para que surja un crédito y una obligación tributaria correlativa, no es susceptible de dominio. Tampoco lo es la facultad fiscal que implica el poder de crear, modificar o extinguir los presupuestos objetivos de la obligación tributaria. En los términos de la Constitución, los órganos en los cuales reposa el poder tributario -original o derivado- gozan de una facultad impositiva y no de un derecho de propiedad.

TRIBUTO-Criterio para identificar entidad a que pertenece/IMPUESTO DE REGISTRO Y ANOTACION-Entidad titular

No obstante, frente a una omisión del legislador que impida utilizar concluyentemente el criterio formal, opina la Corte que el intérprete debe acudir a otros criterios que le permitan, con mayor certeza, identificar a qué entidad pertenece un determinado tributo. En el presente caso, un criterio material, aporta suficientes razones para afirmar que el impuesto de registro es de carácter departamental y que, en consecuencia, es merecedor de la protección de que tratan los artículo 362 y 287 de la Carta. Por expresa disposición legal, la totalidad de los recursos captados en cada departamento por concepto del tributo, entran al presupuesto de la respectiva entidad, y se destinan a sufragar gastos propios del departamento. Los elementos que lo configuran, carecen de la movilidad interjurisdiccional que permitiría afirmar que dicha fuente tributaria pertenece al nivel central. Para que se perfeccione el mencionado tributo, se requiere de la intervención de la Asamblea Departamental. La participación del órgano de representación popular del departamento al momento de definir los elementos objetivos de la obligación tributaria, constituye un elemento adicional para considerar que la renta obtenida pertenece a la entidad territorial dentro de la cual dicho órgano ejerce su jurisdicción. Queda claro que se trata de un tributo departamental, así ello no hubiere sido establecido expresamente por el legislador. No obstante, no sobra advertir que, incluso desde una perspectiva formal, la renta estudiada es de carácter departamental.

RENTA TRIBUTARIA-Alcance de la expresión/PODER TRIBUTARIO DEL LEGISLADOR-Creación,modificación y eliminación/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Modificación de impuesto territorial

La acepción "rentas tributarias" debe entenderse referida al producto de un impuesto, una tasa o una contribución, pero de ninguna manera a la facultad de crear, modificar o extinguir el régimen de un determinado tributo, pues esta última no puede ser objeto de dominio. El poder tributario del Legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria. La expresión "renta tributaria", contenida en el artículo 362 de la Carta, se refiere a los recursos provenientes de tributos de propiedad de las entidades territoriales, que ya ingresaron a su patrimonio.

RENTAS TRIBUTARIAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Limitaciones

La garantía constitucional que ampara a las entidades territoriales respecto de sus rentas tributarias es similar, pero no superior, a la que se otorga a los particulares respecto de sus bienes y derechos y, por lo tanto puede, en principio, ser limitada en los mismos términos en los cuales puede serlo la propiedad privada. Como lo ha indicado la Corte, si bien la ley puede crear, autorizar, modificar o extinguir un tributo, cuyo recaudo es de propiedad de las entidades territoriales, debe cuidarse de no afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En especial, el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento.

ENTIDADES TERRITORIALES-Límites a establecimiento sistema de ingresos y gastos

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

INGRESOS TRIBUTARIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Principio unitario

En materia de ingresos tributarios, la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. En consecuencia, debe afirmarse que en estos términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual, pues sólo puede ser ejercida plenamente una vez el respectivo tributo ha sido autorizado por el legislador. Sin embargo, lo anterior no implica que el sistema de ingresos de las entidades territoriales dependa por entero de la ley. De una parte, dichas entidades tienen derecho a percibir las rentas de los bienes de los cuales son propietarias, y de los bienes y servicios que presten de manera autónoma. De otro lado, tienen derecho constitucional a participar en las rentas nacionales. En cuanto se refiere al régimen de ingresos tributarios de las entidades territoriales, pese a que existe una preferencia constitucional por el principio unitario, el propio constituyente diseñó las reglas que garantizan el ejercicio de la autonomía territorial.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de recursos

Para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que, al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía institucional.

ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes exógenas y endógenas de financiación

Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento -recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador.

ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa en destino recursos nacionales

Ha sido criterio constante de esta Corporación, considerar ajustada a la Constitución, la intervención del legislador al momento de definir las áreas a las cuales las entidades territoriales deben destinar los recursos provenientes de rentas de propiedad de la nación, siempre que se trate de aquellas áreas que, constitucionalmente, merecen especial atención.

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Constitución

Aquellos que en estricto sentido se denominan "recursos propios" de las entidades territoriales constituyen, generalmente, un porcentaje menor de los ingresos de los fiscos locales y departamentales. En efecto, en las circunstancias actuales, el sistema de financiación de tales entidades está sustentado fundamentalmente en fuentes exógenas que, como el situado fiscal o las transferencias, superan ampliamente los recursos propios. Puede afirmarse que, en sentido estricto, los llamados recursos propios de las entidades territoriales son, fundamentalmente, de dos tipos. En primer lugar, están constituidos por las rentas que provienen de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva. En segundo término, los que se obtienen como recaudo de tributos -impuestos, tasas y contribuciones- cuya fuente puede ser calificada como una fuente endógena de financiación.

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Criterio orgánico de determinación del tributo/RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Participación en la definición de un tributo

El criterio orgánico es de suma utilidad a la hora de determinar si un tributo constituye una fuente de recursos propios de las entidades territoriales o, si por el contrario, se trata de una fuente tributaria exógena. En este caso, basta con identificar si, para el perfeccionamiento del respectivo régimen tributario, es suficiente la intervención del legislador o, si adicionalmente, es necesaria la participación de alguna de las corporaciones locales, departamentales o distritales de elección popular habilitadas constitucionalmente para adoptar decisiones en materia tributaria. 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. Sin embargo, la regla no es similar en el caso inverso. Efectivamente, no resulta posible afirmar que en todos los eventos en los cuales el legislador defina integralmente los elementos del tributo, este constituirá una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales.

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Criterio material de determinación del tributo

Existen casos en los que el legislador ha establecido integralmente el régimen de un tributo y, no obstante, este es la fuente directa de recursos propios de las entidades territoriales y no, simplemente, de recursos nacionales que se transfieren a éstas. Esta conclusión se alcanza fácilmente si se apela a un criterio material o sustantivo. En efecto, el criterio material, permite afirmar que, en principio, una fuente tributaria constituye una fuente endógena de financiación cuando el producto recaudado dentro de la jurisdicción de la respectiva entidad entra integralmente al presupuesto de la misma -y no al presupuesto general de la Nación-, y se utiliza para sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que pueda verificarse ningún factor sustantivo. Por último, puede ocurrir que el legislador establezca que una determinada fuente tributaria pertenece a la nación y, sin embargo, la regule de manera tal que, materialmente, de lugar a recursos propios del departamento o del municipio.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Respeto del reducto mínimo por legislador/ORDENACION DEL GASTO POR ENTIDADES TERRITORIALES-Justificación objetiva y suficiente por intervención legislativa

El legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, entre otras cosas, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios. En consecuencia, una intervención del legislador, en la facultad de ordenación del gasto que la Carta asigna a las entidades territoriales, requiere de una justificación objetiva y suficiente.

RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Inexistencia general que justifique intervención legislativa/PLAN DE GASTOS E INVERSIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía respecto de sus propios recursos/RENTAS PROPIAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Por excepción legislador puede imponer destinación específica/ESTABILIDAD ECONOMICA DE LA NACION-Protección

No encuentra la Corte que exista una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, strictu sensu, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales. De lo contrario se privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades. Sin esta facultad, resulta inequívocamente lesionada la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos y, en consecuencia, la garantía institucional de la autonomía territorial se vería comprometida en su misma esencia. 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 principio, la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación. Sin embargo, el legislador está autorizado para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional.*

IMPUESTO DE REGISTRO Y ANOTACION-Pertenece a los departamentos/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Injerencia injustificada

El impuesto de registro y anotación pertenece, en forma exclusiva, a los departamentos. La norma demandada establece una injerencia injustificada en asuntos que competen exclusivamente a las entidades territoriales y, por tanto, incide ilegítimamente en el ámbito de su autonomía.

IMPUESTO DE REGISTRO Y ANOTACION-Porcentaje para salud y fondo de pensiones públicas

Referencia: Expediente D-1444

Actor: Gaspar Caballero Sierra

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 236 de la Ley 223 de 1995, "Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones"

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., del veinticuatro (24) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997). Aprobada por acta Nº 16

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Carmenza Isaza de Gómez, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 236 de la Ley 223 de 1995, "Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones".

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

LEY 223 DE 1995

(Diciembre 20)

"Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 236.- Destinación. Los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá deberán destinar al Servicio Seccional de Salud o al Fondo de Salud un porcentaje del producto de este impuesto no menor al porcentaje que destinaron en promedio durante los años 1992, 1993 y 1994. No obstante, tal destinación no podrá exceder el 30% del producto del impuesto.

Igualmente los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá deberán destinar el 50% del producto del impuesto a los Fondos Territoriales de Pensiones Públicas con el fin de atender el pago del pasivo pensional

Parágrafo. Los departamentos y el Distrito Capital, por intermedio de las tesorerías, girarán a los Servicios Seccionales de Salud o a los Fondos de Salud, según el caso, y a los Fondos Territoriales el monto correspondiente del impuesto, dentro de la última semana de cada mes.

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 223 de 1995, "Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones", la cual fue publicada en el Diario Oficial Nº 42.160 de diciembre 22 de 1995.

2. El ciudadano Gaspar Caballero Sierra demandó el artículo 236 de la Ley 223 de 1995, por considerarlo violatorio de los artículos 287, 294, 298, 356 y 362 de la Constitución Política.

3. El 26 de septiembre de 1996, el Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario dio respuesta a una serie de interrogantes formulados por el magistrado sustanciador en el proceso de la referencia.

4. La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de memorial fechado el 28 de octubre de 1996, se opuso a las pretensiones del demandante y expuso las razones que sustentan la exequibilidad de la norma acusada.

5. Mediante escrito fechado el 13 de noviembre de 1996, el apoderado del Gobernador del Departamento del Magdalena defendió la constitucionalidad de la norma demandada.

6. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 27 de noviembre de 1996, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de la norma acusada.

III. LA DEMANDA

El demandante manifiesta que el impuesto de registro y anotación de que trata la norma cuestionada, es un tributo de carácter eminentemente departamental, según lo dispone el artículo 166 del Decreto-Ley 1222 de 1986. Por esta razón, la determinación legal del destino que debe darse a los recursos recaudados por concepto del impuesto de registro, equivale a disponer de una renta que, según lo preceptuado por el artículo 362 de la Carta Política, es de propiedad exclusiva de los departamentos, la cual goza de las mismas garantías de la propiedad y renta de los particulares, y, por ello, no puede ser trasladada a la Nación, salvo en casos de guerra exterior.

Opina que si la ley no puede trasladar estos impuestos a la Nación, con mayor razón le está vedado decidir acerca de su destinación, lo cual equivaldría a vulnerar el principio de autonomía departamental consagrado en el artículo 287 de la Constitución.

Por último, el actor señala que "si la ley puede entrar a saco en el patrimonio departamental se corre el riesgo que las entidades territoriales queden sin facultades de disposición en materia patrimonial e inclusive de planeación. De otra parte, la Constitución fue muy clara al precisar que recursos departamentales deberían destinarse al sector salud, tal como se infiere del artículo 356, inciso 3".

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por intermedio de apoderada, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opuso a las pretensiones del demandante e indicó las distintas razones por las cuales debe considerarse que la norma acusada es exequible.

En primer lugar, la representante judicial de la Nación indica que, en el artículo 166 del Decreto-Ley 1222 de 1986, sólo se establece que la sobretasa de 10% al impuesto de registro y anotación, creada mediante la Ley 128 de 1941, es de propiedad exclusiva de los departamentos y no - como lo señala el actor - que la integridad de los recaudos por concepto del mencionado tributo pertenezcan a esas entidades territoriales.

La interviniente manifiesta que el artículo 29 de la Ley 44 de 1990 determina que el impuesto de registro y anotación cedido a los departamentos será de propiedad exclusiva de éstos y del Distrito Capital en la medida en que las respectivas corporaciones de elección popular lo adopten "dentro de los mismos términos y condiciones establecidos en las respectivas leyes". En este sentido, la Ley 24 de 1963 dispuso que el aumento del impuesto de registro y anotación sería destinado a las entidades territoriales para que éstas lo invirtieran, preferentemente, en proyectos de asistencia social. Con posterioridad, el artículo 1° de la Ley 14 de 1982 estableció que los recursos antes mencionados debían ser destinados, en forma exclusiva, a la atención de programas de asistencia social desarrollados por los Servicios Seccionales de Salud.

De otro lado, la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público pone de presente que la Ley 223 de 1995 deroga expresamente todas aquellas disposiciones anteriores relativas al impuesto de registro y anotación (artículo 285) y regula, en forma exclusiva, el impuesto de registro sin hacer referencia a sobretasa alguna (capítulo XII). Entre otras regulaciones relativas al mencionado tributo, la Ley 223 de 1995 incrementa los ingresos de los departamentos por concepto de impuesto de registro, lo hace extensivo a aquellos documentos que deban registrarse en las Cámaras de Comercio y establece el destino que estas entidades territoriales deben otorgar a esta renta (artículo 236).

En relación con la supuesta violación al principio de autonomía territorial (C.P., artículo 287), la interviniente señala que "la misma Carta Política circunscribe la autonomía de las entidades territoriales a las disposiciones de la Constitución y de la Ley, por lo cual la autonomía a ellas conferida no es ilimitada sino residual y debe ejercerse dentro de los límites que la Ley les imponga. Bajo este contexto, la autonomía de los departamentos en el caso que nos ocupa, consiste en decidir si adopta o no dentro de su jurisdicción el tributo autorizado por la ley, fijar las tarifas dentro de los límites establecidos, determinar si la liquidación y recaudo lo efectúan las Cámaras de Comercio y las Oficinas de Registro de Instrumentos Público o asume esta función directamente el Departamento, y establecer las exenciones que considere pertinentes de acuerdo con sus planes y programas de desarrollo. En todo caso, su adopción deberá efectuarse conservando los elementos de la estructura del tributo definidos y las destinaciones previstas en la norma superior". Igualmente, la representante de la Nación indica que, en materia de planeación, la autonomía departamental no es absoluta y, por ello, se encuentra enmarcada dentro de los parámetros constitucionales y legales (C.P., artículo 339).

En este sentido, la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que el destino que se otorga a los recursos provenientes del impuesto de registro, consagrado en la norma acusada, no incide en las determinaciones que hagan los departamentos en materia de inversiones en el sector salud, "ni modifica las competencias para la vinculación de sus empleados que son en últimas los destinatarios de las pensiones".

A la luz de las anteriores reflexiones y de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de autonomía territorial, la interviniente concluye que el artículo 236 de la Ley 223 de 1995 sólo se limita a señalar los parámetros a que deben sujetarse los departamentos para ejercer su facultad impositiva y, por ende, no viola ninguna disposición constitucional.

Por otra parte, la representante judicial de la Nación señala que el artículo 294 de la Carta no resulta vulnerado por la norma acusada, como quiera que ésta no establece ni exenciones ni tratamientos preferenciales ni determina recargos en relación con el impuesto de registro. De igual forma, el artículo 236 de la Ley 223 de 1995 tampoco vulnera el artículo 356 del Estatuto Superior, toda vez que "se limita a regular la destinación del impuesto de registro y en ningún momento entra a disponer en contrario de las destinaciones previstas para el situado fiscal y las rentas derivadas de los monopolios mencionados".

En cuanto a la supuesta violación del artículo 362 de la Constitución por parte del artículo demandado, la interviniente señala que la propiedad no es un derecho de carácter absoluto que, por lo tanto, puede ser modulado y limitado por vía legal. Alega que este tipo de limitaciones cobran mayor importancia en el caso de las rentas de propiedad de las entidades territoriales, como quiera que éstas deben ser destinadas "al cumplimiento de los fines esenciales del Estado de servir a la comunidad y promover la prosperidad general" (C.P., artículo 366).

Para concluir su intervención, la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que "el artículo demandado no traslada en forma alguna a la nación los ingresos provenientes del impuesto de registro ni hace expropiación de los mismos para trasladarlos a otro ente diferente; son y siguen siendo recursos de los departamentos, asignados en algunos porcentajes al cumplimiento de sus funciones y obligaciones asignadas por la Constitución y la Ley, sin que por tal motivo se vulnere el derecho de propiedad sobre los mencionados recursos".

Por último, la interviniente indica que el actor incurrió en un error al transcribir el artículo 236 de la Ley 223 de 1995, toda vez que sustituyó la expresión "Servicio Seccional de Salud" por "Servicio Nacional de Salud".

Intervención del Gobernador del Departamento del Magdalena

El apoderado judicial del Gobernador del Departamento del Magdalena consideró que la norma acusada no es violatoria del principio de autonomía territorial, toda vez que el artículo 287 de la Carta determina que la mencionada autonomía no tiene carácter absoluto, por cuanto se enmarca dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Adicionalmente, el interviniente señaló que el artículo 294 de la Constitución no resulta vulnerado por el artículo demandado, como quiera que éste no consagra ninguna especie de exención, tratamiento preferencial o recargo en relación con el impuesto de registro. Igualmente, el artículo 236 de la Ley 223 de 1995 no viola el artículo 298 del Estatuto Superior, toda vez que la destinación dada a los recursos provenientes del impuesto de registro por la norma acusada no contradice la posibilidad de que el departamento defina, en forma autónoma, sus procesos de planificación y promoción del desarrollo económico y social.

A juicio del representante judicial del Departamento del Magdalena, la norma demandada no modifica las destinaciones que el artículo 356 de la Carta establece para las rentas departamentales provenientes del situado fiscal y, por ende, el anotado artículo constitucional tampoco resulta vulnerado. Por otra parte, el artículo 236 de la Ley 223 de 1995 no efectúa el traslado de ningún impuesto de carácter departamental a la nación, razón por la cual no contraviene las disposiciones del artículo 362 del Estatuto Superior.

Por último, el interviniente indica que el artículo 166 del Decreto-Ley 1222 de 1986, en donde se determinaba que los recursos provenientes del recaudo del impuesto de registro y anotación eran de propiedad de los departamentos, fue expresamente derogado por el artículo 285 de la Ley 223 de 1995.

Concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-

Por conducto de su presidente, el ICDT dio respuesta a dos interrogantes formulados por el magistrado sustanciador en el proceso de la referencia.

El primero de los anotados interrogantes buscaba esclarecer si el impuesto de registro de que trata el capítulo XII de la Ley 223 de 1995, corresponde al tributo contemplado en el artículo 10 de la Ley 128 de 1941, reconocido como de propiedad exclusiva de los departamentos por el artículo 166 del Decreto-Ley 1222 de 1986.

En primer término, el ICDT indica que la Ley 223 de 1995 derogó la normatividad anterior referente al impuesto de registro y, en especial, las leyes 39 de 1890, 56 de 1904, 52 de 1920, el artículo 10 de la Ley 128 de 1941 y el artículo 4° de la Ley 24 de 1963. Así mismo, manifestó que la nueva legislación amplió los hechos generadores del impuesto, señaló nuevas bases de liquidación y determinó los rangos para la fijación de tarifas, los términos para el registro y las formas y el lugar de pago del impuesto. Por estos motivos, el ICDT concluye que la Ley 223 de 1995 creó un nuevo impuesto en materia de registro.

Como respuesta a la segunda pregunta formulada por el magistrado sustanciador, tendente a dilucidar si entre el impuesto contemplado en el capítulo XII de la Ley 223 de 1995 y el artículo 166 del Decreto-Ley 1222 de 1986 existía alguna diferencia, el ICDT indicó que "el impuesto creado por el artículo 10 de la Ley 128 de 1941 y que el artículo 166 del Decreto 1222 de 1986 dice que es de propiedad exclusiva de los Departamentos, Intendencias y Comisarías, no es impuesto de registro, sino un recargo del impuesto de registro, creado por la ley mencionada 'para atender los gastos que demanda el funcionamiento de las oficinas seccionales y el levantamiento catastral y de la Carta Militar y Agrícola (...)'".

Por último, el ICDT señaló que, al haber desaparecido el impuesto de registro, también desapareció el recargo del 10% sobre el mismo de que trataba el artículo 166 del Decreto-Ley 1222 de 1986.

V. Concepto del Procurador General de la Nación

En opinión del representante del Ministerio Público, el cargo del demandante se sustenta en una premisa falsa, toda vez que a la luz de la Ley 223 de 1995 y de la normatividad anterior (leyes 39 de 1890, 56 de 1904, 52 de 1920 y 24 de 1963), el impuesto de registro no es un tributo que corresponda, en forma exclusiva, a los departamentos. En efecto, a éstas entidades territoriales sólo corresponde el recargo nacional del 10% sobre el anotado impuesto, creado por el artículo 10 de la Ley 128 de 1941 y asignado a los departamentos por el artículo 166 del Decreto-Ley 1222 de 1986.

De otro lado, el Procurador coincide con el concepto emitido por el ICDT en el sentido de considerar que la Ley 223 de 1995 crea un nuevo impuesto en materia de registro y en que el artículo 166 del Decreto-Ley 1222 de 1986 fue derogado por el artículo 285 de la mencionada ley.

Por último, la vista fiscal señala que, según lo establecido por el artículo 49 de la Carta, la salud es un servicio público, cuya organización, dirección y reglamentación son responsabilidad del Estado, quien debe llevarlas a cabo de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, "estableciendo al efecto los recursos que deben arbitrarse y los aportes de las entidades territoriales para su efectiva prestación, en los términos y condiciones señalados en la ley". Por este motivo, el Procurador estima que las destinaciones de los recursos provenientes del impuesto de registro, contempladas en la norma acusada, se avienen a los postulados constitucionales, "sin que pueda llegar a pensarse que tal determinación lesione la autonomía de los entes territoriales, como quiera que de un lado no se afecta un gravamen de propiedad exclusiva de los departamentos y de otro, porque se persigue un objetivo constitucionalmente admisible, como lo es el de la atención de la seguridad social de la población, uno de los propósitos fundamentales del accionar estatal".

VI. FUNDAMENTOS

1. Por dirigirse la demanda contra preceptos que forman parte de una ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, según el numeral 4 del artículo 241 de la Carta Política.

2. La norma demandada dispone que los departamentos y el Distrito Capital, deberán destinar un porcentaje del impuesto de registro, consagrado en el capitulo XII de la Ley 223 de 1995, al servicio seccional de salud y a los fondos territoriales de pensiones públicas.

Según el demandante, en virtud de lo dispuesto en el artículo 166 del decreto ley 1222 de 1986, el impuesto de registro pertenece, al menos desde 1986, a las entidades departamentales. En consecuencia, tratándose de un tributo departamental, la disposición cuestionada de la Ley 223 de 1995, no puede definir su destinación, so pena de comprometer la protección constitucional de las rentas tributarias de las entidades territoriales (C.P. art. 362), así como la autonomía de que gozan los departamentos para el manejo de sus asuntos propios (C.P. arts. 287 y 298). Al respecto indica que "si la ley puede entrar a saco en el patrimonio departamental se corre el riesgo que las entidades territoriales queden sin facultades de disposición en materia patrimonial e inclusive de planeación". De otra parte, el actor sostiene que el precepto impugnado compromete lo dispuesto en los artículos 294 y 356-3 de la Constitución. Sin embargo no aporta razones adicionales para fundamentar su aserto.

Los intervinientes desestiman las pretensiones de la demanda. En punto a la presunta vulneración de la garantía constitucional de las rentas de las entidades territoriales, la representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público indica que la Carta garantiza a las entidades territoriales la propiedad de las rentas adquiridas con arreglo a las leyes, las que, en el presente caso, definen la destinación de un porcentaje del recaudo. Por su parte, el Procurador General sostiene que el impuesto de registro no es un tributo departamental y, en consecuencia, es impertinente la

alusión al artículo 362 de la Carta.

Adicionalmente, la totalidad de las intervenciones coinciden en señalar que el artículo 287 de la Constitución Política autoriza al legislador para limitar el ámbito de la autonomía de las entidades territoriales. A su juicio, la intervención que resulta de la aplicación de la disposición estudiada, se encuentra legitimada en tal autorización.

Para resolver la presente demanda, se requiere, en primer término, identificar la entidad a la cual pertenece el impuesto de registro. Si se tratare, como lo indica el actor, de un tributo de propiedad exclusiva del departamento, deberá la Corte definir si la determinación específica de un porcentaje de los recursos recaudados, afecta la protección constitucional de las rentas departamentales, contenida en el artículo 362 de la Carta, o compromete la autonomía de las entidades territoriales garantizada por la Constitución (C.P. arts. 1, 2 y 287).

Entidad titular del impuesto de registro

3. El demandante entiende que el impuesto de registro y anotación pertenece a los departamentos. Funda su aserto en el artículo 166 del decreto ley 1222 de 1986. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario indica que el citado artículo 166 se refiere a un tributo diferente del impuesto de registro de que trata la norma demandada. Coincide con esta apreciación, la representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. El citado artículo 166 traslada a los departamentos una renta de propiedad de la nación, distinta del impuesto de registro. Ciertamente, el tributo al cual se refiere la mencionada norma corresponde a un gravamen creado por el artículo 10 de la Ley 128 de 1941, igual al 10% de lo que los particulares cancelan por concepto de impuesto predial y de registro y anotación. El mencionado gravamen sólo se relaciona con el impuesto de registro, en la medida en que éste le sirve de base para la liquidación. En estas condiciones, encuentra la Corte infundado el razonamiento del demandante. No obstante, el hecho de que el fundamento normativo aportado por el demandante resulte equivocado, no resuelve el problema planteado respecto de la titularidad del tributo en cuestión.

Resta a la Corte definir si el impuesto de registro consagrado en el capítulo XII de la Ley 223 de 1995, es una fuente tributaria de propiedad de la Nación, como lo afirma el Procurador o si, por el contrario, se trata de un tributo departamental, como lo señala el demandante. De esta definición dependerá el análisis posterior respecto de la presunta violación de la protección constitucional a las rentas de las entidades territoriales (C.P. art. 362) y de la garantía institucional de la autonomía de los departamentos (C.P. art. 287, 298, 300-2, 300-3, 305- 4).

5. En primer lugar, resulta determinante precisar que al hablar de "propiedad" sobre una determinada especie tributaria, la Corte se refiere, en estricto sentido, a la propiedad sobre el recaudo de un impuesto, una tasa o una contribución. En efecto, el tributo, como institución jurídica que, en cada caso concreto, establece los presupuestos objetivos para que surja un crédito y una obligación tributaria correlativa, no es susceptible de dominio. Tampoco lo es la facultad fiscal que implica el poder de crear, modificar o extinguir los presupuestos objetivos de la obligación tributaria. En los términos de la Constitución, los órganos en los cuales reposa el poder tributario - original o derivado - (C.P. art. 338) gozan de una facultad impositiva y no de un derecho de propiedad.

En las condiciones expuestas, la Corte deberá limitarse a analizar, a que entidad le corresponde el derecho a percibir y administrar, en su beneficio, los recursos que se recauden en virtud del impuesto de registro, en otras palabras, cuál es la entidad titular del mencionado impuesto.

6. El impuesto de registro y anotación perteneció originalmente a los estados soberanos. (Cfr. Ley 25 de 1882 de la Asamblea legislativa del Estado Soberano de Cundinamarca). Una vez expedida la Carta de 1886, el impuesto de la referencia fue expresamente cedido por la ley a los nacientes departamentos. En este sentido, el artículo 3 de la Ley 48 de 1887, indicó que "el producto de la renta de registro, organizada por la Ley, se cede a los respectivos departamentos". Posteriormente, las Leyes 39 de 1890 y 56 de 1904 modificaron parcialmente el régimen del mencionado tributo - especialmente en cuanto se refiere a las tarifas y a los hechos gravables -, sin afectar su destinación.

La ley 1 de 1908 dispuso que "las rentas y contribuciones de los extinguidos departamentos ingresarán al Tesoro Nacional". Sin embargo, la Ley VIII de 1909 restableció el régimen anterior indicando que "son bienes de los departamentos los que les pertenecían antes de la vigencia de la ley 1 de 1908". La mencionada ley VIII de 1909 reiteró, expresamente, el carácter departamental del impuesto de registro y anotación. Al respecto, el artículo 1 indicó: "serán en lo sucesivo rentas departamentales, además de las que lo eran antes de la expedición de la ley 1 de 1908 y que no estén cedidas a los Municipios, la de licores nacionales, degüello de ganado mayor, registro y anotación".

Posteriormente, la Ley 52 de 1920, modificó las tarifas establecidas para el cobro del mencionado impuesto, sin alterar su destinación. La Ley 24 de 1963 aumentó las respectivas tarifas e indicó que el aumento debería ser destinado por el departamento, preferentemente, a fines de asistencia social.

El artículo 1° de la Ley 14 de 1982 modificó el artículo 8° de la Ley 24 de 1963 en el sentido de establecer que el aumento del impuesto de registro y anotación debería ser transferido a las entidades recaudadoras para ser destinado, en forma exclusiva, a los programas de asistencia social desarrollados por los servicios seccionales de salud. Más tarde, el Decreto 910 de 1982 desarrolló la Ley 14 de 1982, en punto a las entidades recaudadoras a nivel departamental (artículo 1°) y local (artículo 2°) y a la destinación de estos recursos por parte de los departamentos (artículo 3°).

La ley 44 de 1990 (vigente hasta antes de expedirse la ley 223 de 1995) indicó que "el impuesto de registro y anotación cedido a las entidades departamentales adquirirá el carácter de renta de su propiedad exclusiva en la medida en que las Asambleas, Consejos Intendenciales y

Comisariales, y el Concejo del Distrito Especial de Bogotá lo adopten dentro de los mismos términos y condiciones establecidos en las respectivas leyes" (art. 29).

Finalmente, la Ley 223 de 1995 reguló integralmente el impuesto de registro y derogó la legislación preexistente.

En la actualidad, para definir a qué entidad pertenece la mencionada renta, es necesario acudir al régimen legal vigente, contenido integralmente en la ley 223 de 1995, dado que este modificó el régimen anterior. En este sentido se manifestó el Instituto de Derecho Tributario que, en concepto solicitado por el Magistrado ponente, expresó:

"El impuesto de registro de que tratan los artículos 226 a 236 de la Ley 223 de 1995 es un nuevo impuesto?.

El Impuesto de registro, si nos atenemos al hecho generador, es uno de los impuestos más antiguos que conoce el país, pues su existencia data de la Ley 39 de 1890, en cuanto grava la traslación de inmuebles, puesto que la de los documentos privados sujetos a registro desapareció al ser eliminado el Libro Segundo que llevaban para este fin los Registradores de Instrumentos Públicos.

Pero, la Ley 223 de 1995 deroga expresamente las Leyes 39 de 1890, 56 de 1904, 52 de 1920, el artículo 10 de la Ley 128 de 1941, y el artículo 4º de la Ley 24 de 1963, por las cuales se regía el anterior impuesto.

La nueva ley amplió no solo los hechos generadores del impuesto, incluyendo los que de conformidad con las disposiciones legales deban registrarse en las Cámaras de Comercio, sino que señala las nuevas bases, los rangos para la fijación de las tarifas, los términos para el registro, el lugar de pago y la liquidación y recaudo del impuesto.

Estos hechos nos indican que estamos en presencia de un nuevo impuesto, pues del anterior toma únicamente el nombre o denominación y algunos hechos generadores".

En efecto, el capítulo XII de la Ley 223 de 1995 estableció una nueva normatividad relativa al impuesto de registro que define todo lo relacionado con el hecho generador del impuesto (artículo 226), sujetos pasivos (artículo 227), causación (artículo 228), base gravable (artículo 229), tarifas (artículo 230), términos para el registro (artículo 231), lugar de pago (artículo 232), liquidación y recaudo (artículo 233), participación del distrito capital (artículo 234), administración y control (artículo 235), y destinación (artículo 236).

7. Estudiadas la integridad de las disposiciones legales que establecen el régimen del impuesto en cuestión - arts. 226 a 236 de la Ley 223 de 1995 -, resulta claro que el legislador no indicó, en forma expresa, la entidad pública titular del mismo. Según el Procurador, el hecho de que el legislador no haya otorgado la propiedad del tributo a las entidades territoriales, conduce a afirmar que pertenece a la Nación.

No obstante, frente a una omisión del legislador que impida utilizar concluyentemente el criterio formal, opina la Corte que el intérprete debe acudir a otros criterios que le permitan, con mayor certeza, identificar a qué entidad pertenece un determinado tributo. En el presente caso, un criterio material, aporta suficientes razones para afirmar que el impuesto de registro es de carácter departamental y que, en consecuencia, es merecedor de la protección de que tratan los artículo 362 y 287 de la Carta. Efectivamente, por expresa disposición legal, la totalidad de los recursos captados en cada departamento por concepto del tributo, entran al presupuesto de la respectiva entidad, y se destinan a sufragar gastos propios del departamento. Adicionalmente, no sobra indicar que los elementos que lo configuran - V.gr. la base gravable (art. 229 de la Ley 223 de 1995), constituida por el valor incorporado en el documento que contiene el acto, contrato o negocio jurídico que se registra, por el valor del capital suscrito para aquellos contratos de constitución o reforma de sociedades anónimas o asimiladas y, por el valor del capital social cuando se trate de registro de contratos de constitución o reforma de sociedades de responsabilidad limitada o asimiladas -, carecen de la movilidad interjurisdiccional que permitiría afirmar que dicha fuente tributaria pertenece al nivel central.

Por último, resulta de especial relevancia advertir que para que se perfeccione el mencionado tributo, se requiere de la intervención de la Asamblea Departamental que, según el artículo 230 de la Ley 223 citada, es el órgano encargado de definir la tarifa dentro de unos límites - máximos y mínimos - fijados por la ley. La participación del órgano de representación popular del departamento al momento de definir los elementos objetivos de la obligación tributaria, constituye un elemento adicional para considerar que la renta obtenida pertenece a la entidad territorial dentro de la cual dicho órgano ejerce su jurisdicción.

En estas condiciones, queda claro que se trata de un tributo departamental, así ello no hubiere sido establecido expresamente por el legislador. No obstante, no sobra advertir que, incluso desde una perspectiva formal, la renta estudiada es de carácter departamental. El artículo 285 de la Ley 223 de 1995 no derogó lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley VIII de 1909 que otorgó expresamente a los departamentos la propiedad del Tributo estudiado.

En las circunstancias anotadas, compete a la Corte definir si, como lo sostiene el demandante, el artículo 236 de la Ley 223 de 1995, al establecer la destinación específica de un porcentaje de los recursos recaudados en virtud del impuesto de registro, viola el mandato constitucional que ordena al legislador dotar a las rentas tributarias de las entidades territoriales de las mismas garantías que se otorgan a la propiedad y renta de los particulares, o compromete la autonomía departamental.

Presunta vulneración del artículo 362 de la Constitución Política

8. El actor considera que la norma demandada desconoce la protección que el artículo 362 de la Carta otorga a las rentas departamentales. A su juicio, al legislador le está proscrito definir el destino de los recursos propios de la entidad departamental, de la misma manera que no puede

fijar el uso que un particular debe dar a los bienes de su propiedad.

9. El artículo 362 de la Constitución establece, entre otras cosas, que las rentas tributarias de las entidades territoriales gozarán de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares (C.P. art. 58) y prohibe trasladar los impuestos de tales entidades a la nación, salvo en el caso de guerra exterior.

Una primera interpretación de la norma constitucional mencionada, permitiría afirmar que el alegato del demandante resulta improcedente puesto que, como lo indica la representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, "la misma Constitución en su artículo 58 garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes y establece que la propiedad es una función social que implica obligaciones, por lo cual el derecho de propiedad no se ejerce en forma absoluta e ilimitada sino que se sujeta a las previsiones de la ley". A este respecto señala que el legislador desde sus orígenes, limitó el derecho de dominio sobre los recursos provenientes del impuesto de registro, para lo cual definió la destinación específica de un porcentaje del monto recaudado.

10. La Constitución garantiza la propiedad de las rentas tributarias de las entidades territoriales, en los términos y condiciones que establezca la ley. No obstante, la afirmación precedente no es suficiente para resolver los problemas constitucionales que plantea el estudio de la norma demandada. Aunque la propiedad de una renta tributaria puede estar limitada o condicionada por la ley que otorga el título, el legislador sin embargo, tiene límites constitucionales a la hora de diseñar las relaciones fiscales intergubernamentales y, en particular, al intervenir en el manejo de los recursos propios de las entidades territoriales.

En estas condiciones, surgen dos problemas fundamentales que constituyen, a juicio de la Corporación, el centro del debate constitucional planteado en el presente proceso. En primer lugar, resulta definitivo determinar el alcance del artículo 362 de la C.P., a fin de definir si el legislador tiene plena libertad para reformar o incluso derogar una disposición legal que consagre un tributo de propiedad de las entidades territoriales. En el evento de que la mencionada garantía constitucional abarque la disposición legal que crea o autoriza el tributo, deberá analizarse si la norma demandada, a través de la cuál se limita el derecho de dominio sobre un porcentaje de las rentas tributarias de las entidades territoriales, viola derechos adquiridos de los departamentos.

En segundo término, es decisivo, para resolver el presente caso, precisar si el legislador está autorizado para definir el uso que las entidades territoriales deben dar a los recursos propios, o si ello viola la autonomía de tales entidades. Sin embargo, este no es un asunto que pueda resolverse simplemente, a la luz del artículo 362 de la Carta. Conforme se analizará más adelante, la garantía de la autonomía territorial se encuentra consagrada en un conjunto amplio de disposiciones constitucionales.

Alcance del artículo 362 y presunta violación de derechos adquiridos

11. El problema que surge al confrontar la disposición legal demandada con el artículo 362 de la C.P. reside, primariamente, en determinar el alcance de la expresión "rentas tributarias".

Es indudable que al hablar de "rentas tributarias", la Carta se esta refiriendo, al menos, al producto de un determinado tributo, entendiendo por tributo el genero que abarca tanto los impuestos, como las tasas y las contribuciones. Sin embargo, se trata de precisar si, adicionalmente, la garantía constitucional de que gozan las entidades territoriales respecto de sus rentas tributarias ampara la facultad tributaria que emana de una ley que autoriza o crea un impuesto territorial. En otras palabras, se busca definir si una vez la ley ha autorizado o creado un tributo departamental o municipal, el poder de imposición que surge de tal ley, entra a formar parte del patrimonio de la respectiva entidad y, por lo tanto, el Congreso no podrá derogarla, ni alterar los factores que configuran el régimen original. Si ello fuere así, sería necesario estudiar los antecedentes del impuesto de registro, a fin de establecer si la disposición demandada violó "derechos adquiridos" de los departamentos, al modificar el régimen legal preexistente estableciendo la destinación especifica, de hasta un 80%, del recaudo del mencionado tributo.

12. La garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales para el manejo de sus propios asuntos, podría fundamentar una respuesta positiva al asunto planteado. La interpretación puramente autonomista de la expresión "rentas tributarias" contenida en el artículo 362 de la C.P., permitiría una interpretación amplia, en virtud de la cual, una vez expedida la norma legal que autoriza el impuesto, la facultad de establecer el respectivo tributo entra a formar parte del patrimonio de las entidades territoriales y da lugar a derechos adquiridos que merecen la misma garantía que la Carta otorga a la propiedad de los particulares. Esta interpretación, impediría que las finanzas de las entidades territoriales dependieran de decisiones políticas eventuales del legislador histórico. Adicionalmente, podría sostenerse que el resultado de una tal interpretación no sería otro que el de la construcción de fiscos departamentales y municipales sobre sistemas seguros y permanentes en el tiempo, que permitirían una mejor planeación y ejecución de sus propias políticas, así como el cumplimiento cabal de las responsabilidades que les asigna la ley y la Constitución. Ello, fortalecería el proceso de descentralización fiscal e impediría que sufriera reveses a raíz de cambios eventuales en la Ley.

No obstante, tal interpretación se opone a los mandatos que articulan el principio democrático (C.P. art. 1, 2, 3, 40, 103, 133 y 150, entre otros) y, en particular, a la atribución que le compete al legislador de definir la política tributaria general, a fin de garantizar, entre otras cosas, la efectividad de las funciones de estabilización y redistribución de la hacienda pública.

13. La tensión entre la exigencia constitucional de dotar a los fiscos departamentales y municipales de sistemas fiscales relativamente seguros y el principio democrático, no puede resolverse, simplemente, a favor de la primera, sin atender a las graves distorsiones constitucionales que ella implica.

Suponer que la garantía contemplada en el artículo 362 de la C.P. comporta un poder de resistencia a favor de las entidades territoriales contra

las normas legales que revocan la autorización para cobrar un determinado tributo o que modifican los factores que lo integran, equivale a proponer la completa exclusión del principio democrático de ciertos ámbitos cuya regulación, por expresa atribución constitucional, corresponde al legislador (C.P. art. 150-12 y 338). Esta contradictoria tesis tendría como consecuencia, la adscripción, a las mayorías políticas eventuales, de un poder igual o, incluso, superior, al propio poder constituyente. En efecto, tal interpretación aseguraría la perpetuación en el tiempo de una decisión legislativa que terminaría vinculando a los futuros legisladores y, en consecuencia, a las generaciones futuras de colombianos que no podrán variar la opción que una mayoría política eventual, en ejercicio del poder legislativo, adoptó en un cierto momento histórico.

A la luz del sistema constitucional vigente, mal puede aceptarse que, una vez expedida la norma tributaria que habilita a las entidades a cobrar un tributo, surja, en cabeza de estas últimas, el derecho a que la disposición original permanezca inalterada. Ciertamente, nada en el artículo 362 estudiado, conduce a que el intérprete de la Carta, pueda sacrificar completamente el principio democrático en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales.

De otra parte, una interpretación amplia del artículo 362 de la C.P., terminaría por sacrificar el interés general ínsito en la defensa de una política económica nacional coherente, estable y sana. En efecto, el impacto de la política tributaria en las funciones estabilizadoras y de redistribución de la hacienda pública, hace que las decisiones fiscales que, en un momento histórico, parezcan oportunas, deban poder ser revisadas si, con el paso del tiempo, cambian las circunstancias y resulta imperativo modificar tal decisión para la implementación de un nuevo modelo o, simplemente, para realizar la función estabilizadora o de redistribución, de la que se ha hablado. En estas condiciones, no parece ajustado a los mandatos constitucionales, dar supremacía absoluta a la estabilidad de los fiscos de las entidades territoriales, perpetuando el régimen legal que define sus fuentes internas de financiación, sobre una nueva opción de política económica o sobre la estabilidad de la economía nacional.

14. Adicionalmente, las rentas tributarias a las que se refiere el artículo 362 de la C.P., deben corresponder a bienes o derechos susceptibles de ser objeto de dominio, pues de otra manera no se entendería la referencia a la propiedad de los particulares. En otras palabras, el artículo constitucional estudiado, protege sólo aquello respecto de lo cual puede predicarse un derecho de propiedad. En estos términos, como fue explicado en el fundamento 5 de esta sentencia, la acepción "rentas tributarias" debe entenderse referida al producto de un impuesto, una tasa o una contribución, pero de ninguna manera a la facultad de crear, modificar o extinguir el régimen de un determinado tributo, pues esta última no puede ser objeto de dominio.

15. Las consideraciones hasta aquí realizadas, conducen a reiterar, una vez más, la posición de la Corte en la materia que se estudia. En efecto, en oportunidades anteriores, esta Corporación ha establecido que el nivel central de Gobierno se encuentra limitado por el artículo 362 de la Carta, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares. No obstante, a juicio de esta Corporación, las disposiciones del artículo 362 de la Constitución deben armonizarse con el contenido de los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 del Estatuto Superior, en el sentido de afirmar que la garantía contenida en la primera de las normas mencionadas no es contraria a la facultad del Congreso de autorizar, modificar o derogar tributos de las entidades territoriales.

En suma, el poder tributario del Legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria.

De lo anterior se deriva con claridad que, la expresión "renta tributaria", contenida en el artículo 362 de la Carta, se refiere a los recursos provenientes de tributos de propiedad de las entidades territoriales, que ya ingresaron a su patrimonio.

16. En virtud de las Consideraciones realizadas, debe la Corte desestimar el cargo del demandante en cuanto se refiere a una presunta violación del artículo 362 de la Carta. De una parte, queda claro que la mencionada disposición constitucional protege los recursos tributarios propios, en los términos en los cuales la ley autorizó la fuente tributaria que los originó y no en forma plena o absoluta. En efecto, atendiendo al texto del artículo 362 estudiado, cabe sostener que, la garantía constitucional que ampara a las entidades territoriales respecto de sus rentas tributarias es similar, pero no superior, a la que se otorga a los particulares respecto de sus bienes y derechos y, por lo tanto puede, en principio, ser limitada en los mismos términos en los cuales puede serlo la propiedad privada. De otro lado, como quedó visto, la norma demandada no afecta derechos adquiridos de las entidades territoriales.

17. No obstante, el artículo 362 no es la única norma constitucional que protege los recursos propios de las entidades territoriales frente a eventuales injerencias del legislador. En este sentido, como lo ha indicado la Corte, si bien la ley puede crear, autorizar, modificar o extinguir un tributo, cuyo recaudo es de propiedad de las entidades territoriales, debe cuidarse de no afectar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. En especial, el legislador, por expreso mandato constitucional, debe respetar la garantía institucional de la autonomía territorial y la regla constitucional según la cual no es posible el traspaso de competencias a las entidades territoriales sin garantizar la existencia de los recursos necesarios para su cumplimiento (C.P. art. 356). Al respecto, esta Corporación indicó:

"Es claro para la Corte Constitucional que la garantía de la propiedad privada que ampara los bienes y rentas fiscales de las entidades territoriales, no tiene el alcance de negar la facultad del Congreso de establecer los tributos que aquéllas están autorizadas para imponer y cobrar, así como las características y elementos esenciales que los conforman. Entendida de otra manera esta garantía, quedaría sin explicación el papel de la ley cuando la Constitución apela a ella al consagrar en cabeza de las asambleas y concejos municipales un poder impositivo residual y condicionado (CP arts. 300-4, 313-4 y 338). El Congreso, por su parte, debe hacer uso razonable de esta función, si pretende que sus preceptos sean constitucionales, pues, en el marco de la autonomía de las entidades territoriales, resulta fundamental que éstas puedan

"administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones" (CP art. 287-3)".

En los términos de la jurisprudencia transcrita, resta analizar si al consagrar la destinación específica de un porcentaje de los recaudos de un impuesto departamental, el legislador violó la autonomía de los departamentos (C.P. art. 287 y 298).

Autonomía fiscal de las entidades territoriales

18. La cuestión que debe analizar la Corte reside, fundamentalmente, en establecer si el legislador está constitucionalmente autorizado para fijar la destinación específica de recursos que provienen de una fuente tributaria de propiedad exclusiva de las entidades territoriales o si, por el contrario, ello viola la autonomía territorial (C.P. art. 287).

Para la solución del problema expuesto, resulta indispensable recordar la doctrina constitucional en materia de autonomía territorial y, en particular, la jurisprudencia de esta Corporación, sobre relaciones fiscales intergubernamentales.

19. Como lo ha reiterado la Corte, la Constitución consagra una forma de Estado construida a partir del principio unitario, pero caracterizada por la transferencia a las entidades territoriales, de una cierta autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Fijar el grado de mayor o menor autonomía con que cuenten las entidades territoriales, es algo que la Carta delega al legislador. Sin embargo, el constituyente estableció una serie de reglas mínimas que tienden a articular el principio unitario con la protección de la autonomía territorial, optando, en algunas circunstancias, por dar primacía al nivel central y, en otras, por favorecer la gestión autónoma de las entidades territoriales.

Para resolver el caso que se debate, es pertinente destacar que una de las reglas mínimas a las que se hace alusión, es la consagrada en el artículo 287 de la Carta, en virtud del cual se dota al principio de autonomía territorial de un contenido básico e indisponible. La citada norma establece lo que la doctrina constitucional ha denominado el reducto mínimo, o el núcleo esencial de la autonomía territorial. Según tal disposición, le corresponde al legislador diseñar el mapa competencial del poder público a nivel territorial, pero debe procurar promover la capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus intereses propios. Con el objeto de proteger dicha potestad de auto-gestión, el constituyente consagró, a favor de las entidades territoriales, los derechos a gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos para el cumplimiento de sus tareas, administrar los recursos para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales (C.P. art. 287).

Sin embargo la importancia de las facultades que constitucionalmente se confieren a las entidades territoriales para realizar efectivamente el modelo territorial por el que optó el constituyente, debe afirmarse que, como ocurre con los restantes derechos constitucionales, aquellas se ejercen en los términos establecidos por la propia Constitución y, en este sentido, no son de carácter absoluto. Ciertamente, en algunas circunstancias puede el legislador limitarlas, condicionarlas o restringirlas, pero sólo cuando se halle autorizado por otra disposición constitucional y siempre que la restricción resulte necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar. De otra manera, cualquier injerencia del legislador resultará desproporcionada y, en consecuencia, inexequible. En este sentido, la Corporación ha manifestado, reiteradamente, que si bien compete al legislador diseñar, dentro del marco constitucional, el modelo institucional en virtud del cual se distribuya el ejercicio del poder público en el territorio, le está proscrito establecer reglas 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.

20. Uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales, es el derecho a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones (C.P. art. 287-3). A través de esta atribución, la Constitución reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y de gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de auto-gestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones. En este sentido, el derecho al que se refiere el numeral 3 del artículo 287 citado, no hace otra cosa que garantizar la eficacia de las normas constitucionales que autorizan a las entidades territoriales la elaboración de un plan de desarrollo que, naturalmente, incluye un programa de gastos fundado en la selección autónoma de sus propias prioridades.

No obstante, como fue mencionado, la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos, se encuentra constitucionalmente limitada.

21. En materia de ingresos tributarios, la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. En consecuencia, debe afirmarse que en estos términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual, pues sólo puede ser ejercida plenamente una vez el respectivo tributo ha sido autorizado por el legislador. Sin embargo, lo anterior no implica que el sistema de ingresos de las entidades territoriales dependa por entero de la ley. De una parte, dichas entidades tienen derecho a percibir las rentas de los bienes de los cuales son propietarias, y de los bienes y servicios que presten de manera autónoma. De otro lado, tienen derecho constitucional a participar en las rentas nacionales.

Adicionalmente, en tratándose de impuestos cuya creación es autorizada por la ley, la Corte ha manifestado que es potestativo de las entidades territoriales hacer obligatorios esos tributos en el ámbito de su jurisdicción.

De este modo, se reconoce la autonomía financiera de las entidades territoriales para decidir sobre el establecimiento o supresión de tributos territoriales autorizados por la ley. En este sentido, cabe indicar que la ley que regula la potestad tributaria de los departamentos y municipios (C.P., artículos 300-4 y 313-4), debe dejar a estas entidades territoriales un margen de disposición lo suficientemente importante, que les permita adecuar los tributos a sus necesidades, a la realización de sus fines y a la afirmación de su autonomía.

Las limitaciones anteriores, constituyen una franca garantía de la autonomía financiera de las entidades territoriales, que se ve fortalecida por un conjunto adicional de reglas constitucionales que expresamente limitan la facultad tributaria del congreso, en materia de rentas de propiedad de las entidades territoriales (C.P. art. 317, 324, 362, entre otros).

En suma, la Corte advierte que, en cuanto se refiere al régimen de ingresos tributarios de las entidades territoriales, pese a que existe una preferencia constitucional por el principio unitario, el propio constituyente diseñó las reglas que garantizan el ejercicio de la autonomía territorial.

Si bien el asunto central del presente proceso hace referencia a la autonomía financiera de las entidades territoriales, no se enmarca en la capacidad de éstas para establecer su sistema de ingresos, sino en la facultad de definir, autónomamente, el presupuesto de gastos e inversiones. Se trata de averiguar hasta dónde está constitucionalmente habilitado el legislador para intervenir en el derecho de las entidades territoriales para administrar sus propios recursos - facultades de gasto -, o lo que es lo mismo, en la selección de los objetivos económicos, sociales o políticos a los cuales deban estar destinados los recursos públicos de propiedad de las entidades territoriales. En cualquier caso, no sobra indicar que cualquiera sea la autorización constitucional a este respecto, lo cierto es que para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que, al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales, puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía institucional.

22. Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento - recursos de crédito -, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que, como será estudiado, admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno.

Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias - impuestos, tasas y contribuciones - propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador.

23. La Corte Constitucional ha considerado que el legislador está autorizado, en los términos de la Constitución, para intervenir en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes exógenas, en especial cuando se trata de rentas de propiedad de la nación.

En primer lugar, el artículo 356 de la Carta establece, de manera expresa, las áreas de inversión social a las cuales deben ser destinados los recursos que provengan del porcentaje de los ingresos corrientes de la nación, cedido a los departamentos, al Distrito Capital y a los Distritos especiales de Santa Marta y Cartagena, en virtud del denominado "situado fiscal".

En lo que respecta a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, la Corte ha entendido que los artículos 288 y 357 de la Constitución autorizan al Legislador para fijar las áreas sociales a las cuáles deben destinarse las respectivas transferencias. En criterio de la Corporación, la fijación de unos porcentajes mínimos de inversión (que incluye tanto gastos de inversión como de funcionamiento en el sector social), para cada uno de los sectores sociales de que trata la Constitución, constituye la única manera de dar prioridad efectiva a aquellos gastos que el Estatuto Superior considera como inversión social (educación, salud, agua potable y saneamiento básico, educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre). 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.

Adicionalmente, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las regalías pertenecen al Estado, toda vez que éste es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (C.P., artículos 101 y 332). En este sentido, el derecho de las entidades territoriales sobre las regalías consiste simplemente en participar de las mismas, conforme lo indican los artículos 360 y 361 de la C.P.. Según la Corte, la Constitución autoriza al legislador para establecer la destinación que se debe dar a los recursos que se transfieran a los municipios a título de participación por concepto de regalías. A juicio de esta Corporación, el tratamiento que debe otorgarse a la destinación de las regalías es similar al que la Ley 60 de 1993 asigna al situado fiscal y a las transferencias municipales, toda vez que las regalías se inscriben dentro de la política general de gasto público social y de planeación económica (C.P., artículo 339).

Igualmente, la jurisprudencia tiene establecido que el Ejecutivo, en uso de los poderes que le confiere el estado de conmoción interior, puede determinar que las entidades territoriales destinen un porcentaje de los recursos que reciban por concepto de regalías a la solución de las causas que dieron origen a la perturbación. Así mismo, la Corte ha convalidado el anticipo de recursos a las entidades territoriales, por concepto de regalías, a través de convenios en los cuales aquellas se comprometen a invertir dichos recursos en gastos dirigidos a fortalecer el aparato militar y a financiar la inversión social en zonas afectadas por la violencia. Lo anterior con base en los principios de concurrencia y coordinación que, entre otros, determinan que la solución de los problemas que perturban el orden público sea una tarea que compromete a la nación y a las entidades territoriales, sin que ello afecte la autonomía de estas últimas.

De otra parte, la Corte ha señalado que las rentas que la Nación cede anticipadamente a las entidades territoriales no constituyen rentas nacionales, y que no viola la Constitución la norma legal que les fija una destinación específica.

Por ultimo, está claro que los recursos del presupuesto nacional que se transfieren a las entidades territoriales a través de los fondos de cofinanciación tienen, *ab initio*, una destinación específica (Decreto-Ley 2132/92).

En resumen, ha sido criterio constante de esta Corporación, considerar ajustada a la Constitución, la intervención del legislador al momento de definir las áreas a las cuales las entidades territoriales deben destinar los recursos provenientes de rentas de propiedad de la nación, siempre que se trate de aquellas áreas que, constitucionalmente, merecen especial atención.

En estas condiciones, resta definir si resulta igualmente ajustado a la Carta, la determinación legal del destino de recursos propios de las entidades territoriales.

24. Aquellos que en estricto sentido se denominan "recursos propios" de las entidades territoriales constituyen, generalmente, un porcentaje menor de los ingresos de los fiscos locales y departamentales. En efecto, en las circunstancias actuales, el sistema de financiación de tales entidades está sustentado fundamentalmente en fuentes exógenas que, como el situado fiscal o las transferencias, superan ampliamente los recursos propios.

Puede afirmarse que, en sentido estricto, los llamados recursos propios de las entidades territoriales son, fundamentalmente, de dos tipos. En primer lugar, están constituidos por las rentas que provienen de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva. En segundo término, los que se obtienen como recaudo de tributos - impuestos, tasas y contribuciones - cuya fuente puede ser calificada como una fuente endógena de financiación.

En tales condiciones, resulta determinante establecer las pautas que permiten al interprete saber, con claridad, en qué casos un determinado tributo constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales y, en consecuencia, su producto genera, *strictu sensu*, recursos propios de la respectiva entidad.

Como será estudiado, la respuesta a este interrogante es de fundamental importancia para resolver problemas que emergen de las relaciones fiscales intergubernamentales en un modelo de estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales. En efecto, 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.

25. En los términos de la Constitución Política, corresponde al legislador definir en qué casos un determinado tributo constituye una fuente exógena o endógena de financiación de una entidad territorial (C.P. arts. 150-12, 287, 300-4 y 313-4). En estas condiciones, el intérprete debe acudir, necesariamente, al texto de las normas que integran el régimen de cada renta, a fin de conocer la voluntad objetiva del legislador.

Sin embargo, en algunos casos, el criterio formal es insuficiente, pues puede ocurrir que el legislador hubiere omitido indicar, de manera expresa, a qué entidad pertenece el tributo o, que el régimen legal que ha sido diseñado contradiga, materialmente, la prescripción formal. Para llenar el vacío, en el primer caso, o para resolver la contradicción, en el segundo, resultará entonces indispensable acudir a otros criterios, como el criterio orgánico o el material.

El criterio orgánico es de suma utilidad a la hora de determinar si un tributo constituye una fuente de recursos propios de las entidades territoriales o, si por el contrario, se trata de una fuente tributaria exógena. En este caso, basta con identificar si, para el perfeccionamiento del respectivo régimen tributario, es suficiente la intervención del legislador o, si adicionalmente, es necesaria la participación de alguna de las corporaciones locales, departamentales o distritales de elección popular habilitadas constitucionalmente para adoptar decisiones en materia tributaria (C.P. art. 338). 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. Sin embargo, la regla no es similar en el caso inverso. Efectivamente, no resulta posible afirmar que en todos los eventos en los cuales el legislador defina integralmente los elementos del tributo, este constituirá una fuente exógena de financiación de las entidades territoriales.

Existen casos en los que el legislador ha establecido integralmente el régimen de un tributo y, no obstante, este es la fuente directa de recursos propios de las entidades territoriales y no, simplemente, de recursos nacionales que se transfieren a éstas. Esta conclusión se alcanza fácilmente si se apela a un criterio material o sustantivo. En efecto, el criterio material, permite afirmar que, en principio, una fuente tributaria constituye una fuente endógena de financiación cuando el producto recaudado dentro de la jurisdicción de la respectiva entidad entra integralmente al presupuesto de la misma - y no al presupuesto general de la Nación -, y se utiliza para sufragar gastos propios de la entidad territorial, sin que pueda verificarse ningún factor sustantivo - como, por ejemplo, la movilidad interjurisdiccional de alguno de sus elementos - que permita suponer que se trata de un tributo nacional.

Por último, puede ocurrir que el legislador establezca que una determinada fuente tributaria pertenece a la nación y, sin embargo, la regule de manera tal que, materialmente, de lugar a recursos propios del departamento o del municipio.

Respecto a la virtual contradicción entre una definición formal y el contenido material del régimen legal de un tributo, no sobra indicar que, en atención a lo dispuesto en el artículo 228 de la Carta - predominio del derecho sustancial - si éste se cobra, previa autorización legal, en virtud de una decisión política de la asamblea departamental o del concejo municipal - criterio orgánico - en la jurisdicción propia del órgano de representación de que se trate y, además, el recaudo, dentro de esa jurisdicción, entra integralmente al presupuesto de la respectiva entidad, sin que existan elementos sustantivos que permitan afirmar que se trata de una renta nacional, deberá concluirse que se está frente a una fuente endógena de financiación, así la propia ley diga lo contrario.

26. Resulta claro que las razones que, a juicio de la Corporación, justifican la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos nacionales que se transfieren a las entidades territoriales, no son útiles para explicar la injerencia de la ley en la destinación de los recursos que se obtienen en virtud de fuentes endógenas de financiación de tales entidades. En efecto, aquella facultad se justifica en disposiciones constitucionales que, de manera específica, se refieren a cada una de las fuentes exógenas de financiación - situado fiscal, transferencias, regalías - así como en la potestad del legislador para definir el destino último de las rentas nacionales (C.P. art. 150-11 y 339).

Se pregunta la Corte si existe alguna razón constitucional que justifique la restricción de la autonomía que implica la intervención del legislador en la definición sobre la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales.

27. Podría eventualmente afirmarse, como lo hacen algunos de los intervinientes, que la autonomía de las entidades territoriales está sometida a la Constitución y a la ley (C.P. art. 287) y, consecuentemente, que el legislador está autorizado para intervenir en la gestión de los intereses propios de estas entidades cuando lo considere oportuno. Sin embargo, a la luz de lo expuesto en los fundamentos 18 y 19 de esta sentencia, resulta claro que esta tesis es inadmisible. El legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, entre otras cosas, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios. En consecuencia, una intervención del legislador, en la facultad de ordenación del gasto que la Carta asigna a las entidades territoriales, requiere de una justificación objetiva y suficiente, en los términos antes señalados.

28. Podría aducirse que el mandato constitucional que impone a las entidades territoriales la obligación de concertar, entre ellas y con el gobierno nacional, su plan de desarrollo, a fin de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el cumplimiento adecuado de sus funciones (C.P. art. 339), autoriza al nivel central a intervenir para fijar la destinación de los recursos propios de tales entidades. Sin embargo, dicha interpretación no se ajusta ni a la letra, ni al espíritu del citado artículo 339. En efecto, lo que la norma constitucional señala es la necesidad de concertar las políticas locales y departamentales con las políticas nacionales de desarrollo, pero no autoriza a los órganos nacionales a imponer a las entidades departamentales su plan de gastos e inversiones. Si así fuera, se estaría convirtiendo a las autoridades locales, distritales y departamentales, en meras ejecutoras de decisiones políticas adoptadas integralmente en el nivel central de gobierno, lo que a todas luces resulta incompatible con la garantía institucional de la autonomía territorial.

29. En estas condiciones, no encuentra la Corte que exista una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, *strictu sensu*, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales. De lo contrario se privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades. Sin esta facultad, resulta inequívocamente lesionada la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos y, en consecuencia, la garantía institucional de la autonomía territorial se vería comprometida en su misma esencia. 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.

Sólo una interpretación como la realizada se ajusta a los valores y principios que la autonomía busca proteger. En este sentido, no sobra recordar que la garantía institucional de la autonomía territorial se justifica, entre otros, en el principio democrático (C.P. arts. 1, 2, 3), así como en los principios de eficacia, eficiencia, economía y celeridad (C.P. arts. 1, 2, 209), como quiera que las autoridades territoriales son las que mejor conocen las necesidades de la población sometida a su jurisdicción.

"La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)".

30. No obstante, existen algunos eventos excepcionales en cuya virtud la propia Carta autoriza a la ley para intervenir en el proceso de elaboración del programa de gasto de los recursos propios de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, el artículo 317 de la Carta impone al legislador el deber de destinar un porcentaje de los tributos que se impongan a la propiedad inmueble, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de conformidad con el plan de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Adicionalmente, el deber de proteger el patrimonio de la nación, así como la estabilidad económica interna y externa, justifica que en casos extremos, el legislador pueda intervenir en el mencionado proceso de asignación.

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.

En síntesis, considera la Corte que, en principio, la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación. Sin embargo, el legislador está autorizado para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional.

31. En el caso que ocupa la atención de la Corte, el legislador prescribió que los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá deberán destinar al Servicio Seccional de Salud o al Fondo de Salud un porcentaje del producto del impuesto de registro de que trata el capítulo XII de la Ley 223 de 1995, no menor al porcentaje que destinaron en promedio durante los años 1992, 1993 y 1994 y no superior al 30% del producto del impuesto. Adicionalmente, señaló que los departamentos y el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá deberán destinar el 50% del producto del impuesto a los Fondos Territoriales de Pensiones Públicas con el fin de atender el pago del pasivo pensional.

Como quedó visto, el impuesto de registro y anotación pertenece, en forma exclusiva, a los departamentos.

En estas condiciones se pregunta la Corte si existe una razón suficiente que justifique la restricción del derecho constitucional de que gozan las entidades territoriales para la administración de sus recursos.

32. La finalidad perseguida por el legislador no sólo no viola la Constitución, sino que, además, constituye desarrollo directo de los postulados constitucionales que ordenan al poder público garantizar a todos los habitantes el derecho a la salud (C.P. art. 49). De otro lado, pretende asegurar a las personas de la tercera edad el acceso a la seguridad social y, especialmente, a una pensión que asegure una vejez digna (C.P. art. 46 y 48). No puede entonces esta Corte reprochar la intención de la ley. Sin embargo, para que la intervención del legislador, en el proceso de asignación del gasto de los recursos propios de las entidades territoriales, resulte legítima, no es suficiente la búsqueda de una finalidad amparada por la Constitución. Para ello, se exige, como quedó visto, que la injerencia legislativa esté directamente encaminada a resguardar la estabilidad económica de la nación, o a evitar una lesión injustificada del fisco nacional.

No obstante, constata la Corte que la medida que se estudia y que constituye una clara y directa limitación de la autonomía financiera - de gasto - de las entidades territoriales, se contrae a asegurar que las autoridades de dichas entidades cumplan con sus funciones y, de ninguna manera, a proteger bienes o derechos que pertenezcan a la nación y cuya amenaza arriesgue la estabilidad macro-económica del Estado.

En estas condiciones, la norma demandada establece una injerencia injustificada en asuntos que competen exclusivamente a las entidades territoriales y, por tanto, incide ilegítimamente en el ámbito de su autonomía. En consecuencia, la norma demandada será declarada inexequible.

Lo anterior no implica que las autoridades locales y departamentales queden relevadas del cumplimiento de las tareas a las que se refiere la disposición estudiada. Simplemente, son ellas y no el legislador las encargadas de definir los recursos financieros propios que habrán de ser destinados para tales efectos, sin que ello obste para que se ejerzan los controles inter-orgánicos - fiscales, disciplinarios e incluso penales - que el ordenamiento establece y, por supuesto, el control político de la población.

La Corte, en esta precisa materia, debe subrayar que la autonomía que puede predicarse respecto del manejo de sus propios recursos, en modo alguno significa que los pasivos pensionales o de cualquier otra naturaleza, como obligaciones radicadas en cabeza de las entidades territoriales, puedan ser desconocidas por éstas. Por el contrario, la autonomía se encuentra indisolublemente ligada al concepto de responsabilidad. Los entes territoriales, además de honrar sus obligaciones, están inexorablemente ligados a todos y cada uno de los fines, valores y principios constitucionales. La vinculación de los departamentos y municipios a la Constitución Política constituye un presupuesto de la autonomía hasta el punto de que ésta se supedita a su estricta sujeción, sin necesidad de que la ley lo disponga. Sobra por ello insistir que la inobservancia de los compromisos adquiridos por parte de las entidades territoriales, constituye una violación de la Constitución y de la Ley y, adicionalmente, de la misma autonomía, la cual no se sirve dejando de cumplir las obligaciones contraidas.

De otro lado, siendo la responsabilidad el presupuesto de la autonomía y el parámetro al cual se recurre para detectar su abuso, no puede sin más la ley asumir como condición normal de los entes territoriales su irresponsabilidad o minoridad, a fin de socavar el núcleo irreductible de su autonomía. Si la Constitución Política parte de la premisa de la responsabilidad - puesto que de lo contrario no resultaría concebible que se reconociera la autonomía -, mal puede el legislador inspirarse en la premisa opuesta de la irresponsabilidad, la que de presentarse deberá, en todo caso, sancionarse con la mayor severidad.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

Declarar INEXEQUIBLE el artículo 236 de la Ley 223 de 1995

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Con aclaración de voto

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-219/97

IMPUESTO DE REGISTRO Y ANOTACION-Orden nacional/IMPUESTO DE REGISTRO Y ANOTACION-Cesión de renta y no de titularidad (Salvamento de voto)

El impuesto de registro regulado en la ley 223 de 1995 es un impuesto del orden nacional, cedido a los departamentos y al Distrito Capital, y, por ende, la administración central se encontraba habilitada para regularlo y definir su destino, sin interferir en los asuntos que en materia tributaria y por mandato constitucional competen exclusivamente a las entidades territoriales. Lo que el artículo 1° de la ley VIII cedió a los departamentos fue la "renta" o beneficios del impuesto y no su titularidad. Sin embargo, la misma ley 223, reglamentó un nuevo impuesto de registro señalando lo referente al hecho generador, los sujetos pasivos, su causación, la base gravable, las tarifas, los términos para el registro, el lugar de pago, la liquidación y recaudo del impuesto, la administración y control y su destinación, tomando del anterior tributo el nombre o denominación y algunos hechos generadores. En parte alguna el nuevo conjunto normativo dispuso que éste sea de propiedad de los departamentos y del Distrito Capital, lo cual hace suponer, siguiendo los antecedentes históricos del impuesto, la titularidad del mismo en cabeza de la Nación, manteniendo los departamentos y el Distrito Capital, de conformidad con el desarrollo legal del impuesto, la capacidad para administrar y controlar la percepción del tributo. El hecho de que la totalidad de los recursos captados en cada departamento entren al presupuesto de la respectiva entidad y se destinen a sus propios gastos, no constituye elemento de juicio suficiente para sostener, que la titularidad del impuesto la tienen dichas entidades territoriales y el Distrito Capital, pues existen otros tributos que, teniendo similares características a las del impuesto de registro, son propiedad de la Nación.

Referencia : Expediente D-1444

Norma Acusada : Artículo 236 de la Ley 223 de 1995

Con el respeto acostumbrado, el suscrito magistrado, VLADIMIRO NARANJO MESA salva su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la

decisión de la Sala Plena de la Corte Constitucional del día veinticuatro (24) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997), que declaró inexequible el artículo 236 de la ley 223 de 1995.

La razón que mueve al suscrito magistrado a apartarse de la decisión mayoritaria se basa, fundamentalmente, en el hecho de que el impuesto de registro regulado en la ley 223 de 1995 (arts. 226 a 237) es un impuesto del orden nacional, cedido a los departamentos y al Distrito Capital, y, por ende, la administración central se encontraba habilitada para regularlo y definir su destino, sin interferir en los asuntos que en materia tributaria y por mandato constitucional competen exclusivamente a las entidades territoriales.

En efecto, después de la expedición de la Constitución de 1886, que reconstituyó la Nación colombiana en República Unitaria y restableció las divisiones territoriales departamentales, se expidieron las leyes 39 de 1890 y 56 de 1904, que crearon un impuesto denominado "derecho de registro" el cual se cobraba por los documentos que se registraran conforme a la ley.

A pesar de que estas leyes no definieron quien era el titular del impuesto, debe concluirse que pertenecía a la Nación ya que, posteriormente, la ley VIII del 7 de abril de 1909 cedió su renta a los departamentos en los siguientes términos :

"Artículo 1°. Serán en lo sucesivo rentas departamentales, además de las que lo eran antes de la expedición de la Ley 1a de 1908 y que no estén cedidas a los Municipios, las de licores nacionales, degüello de ganado, registro y anotación".

Más adelante, en relación con este impuesto se expidió la ley 128 de 1941 que estableció una sobretasa del 10% "que los particulares debían pagar por concepto de impuesto predial y de impuesto de registro y anotación". Luego, la ley 33 de 1968 en su artículo 1o. dispuso que : " A partir del 1o. de enero de 1969, serán propiedad exclusiva de los departamentos, Intendencias y Comisarías, los siguientes impuestos que se causen en sus respectivas jurisdicciones :

"...

"d) El gravamen o recargo nacional del 10% sobre del Impuesto de Registro y Anotación, de que trata el artículo 10 de la ley 128 de 1941."

El Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986), confirmó la propiedad de los departamentos sobre la sobretasa al disponer en el artículo 166 : "Es propiedad exclusiva de los departamentos, Intendencias y Comisarías, el gravamen o recargo nacional del diez por ciento (10%) sobre el impuesto de registro y anotación, de que trata el artículo 10 de la ley 128 de 1941." Dicho ordenamiento, a pesar de que en el título VI " *de los bienes y rentas departamentales*" hace una minuciosa relación de los impuestos de propiedad de los departamentos y de aquellos que les han sido cedidos (capítulo II), no menciona el impuesto de registro y anotación.

Posteriormente, la leyes 24 de 1963 y 14 de 1982 y el decreto 910 de 1982, aumentaron el valor del impuesto, definieron las entidades recaudadoras a nivel departamental y local y determinaron la destinación de los recursos a los programas de asistencia social desarrollados por los servicios secciónales de salud.

Así entonces, hasta la expedición de estas últimas normas, el impuesto de anotación y registro era del orden nacional y sólo su producto o renta se encontraba cedido a los departamentos (ley VIII de 1909). Lo que por mandato expreso de la ley se constituía en propiedad exclusiva de los departamentos, era la sobretasa del 10% que se pagaba por concepto del impuesto de registro.

Sobre el particular, señaló el Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT-, en concepto rendido a esta Corporación, lo siguiente :

"El impuesto creado por el artículo 10 de la Ley 128 de 1941 y que el artículo 166 del Decreto 1222 de 1986 dice que es de propiedad exclusiva de los departamentos, Intendencias y Comisarías, no es impuesto de registro, sino un recargo del impuesto de registro, creado por la ley mencionada 'para atender los gastos que demanda el funcionamiento de las oficinas seccionales y el levantamiento catastral y de la Carta Militar y Agrícola (...)' ". (Negrillas fuera de texto)

Obsérvese que la propiedad del impuesto de anotación y registro en cabeza de la Nación y la cesión de sus beneficios a los departamentos, está confirma por el artículo 29 de la ley 44 de 1990 que dispuso : "El impuesto de registro y anotación cedido a las entidades departamentales adquirirá el carácter de renta de su propiedad exclusiva en la medida en que las asambleas, Consejos Intendenciales y Comisariales y el Consejo del Distrito Especial de Bogotá lo adopten dentro de los mismos términos y condiciones establecidos en las respectivas leyes." Así, sólo a partir de la entrada en vigencia de la ley 44, el impuesto de registro y anotación sería propiedad exclusiva de las entidades territoriales, en los términos del artículo 25 de dicha ley.

En este orden de ideas, la afirmación hecha en la Sentencia según la cual, el artículo 1° de la ley VIII de 1909 "otorgó expresamente a los departamentos la propiedad del impuesto", no corresponde a la interpretación lógica del texto de la ley y de las demás disposiciones citadas. Como se demostró, lo que el artículo 1° de la ley VIII cedió a los departamentos fue la "renta" o beneficios del impuesto y no su titularidad.

La palabra "renta", según el diccionario de la lengua española, vigésima primera edición, se define como la "*Utilidad o beneficio que rinde anualmente una cosa, o lo que de ella se cobra.*". Para el caso del impuesto de registro, es precisamente su utilidad lo que la ley le transfiere a los departamentos pero no la propiedad, que, de conformidad con la obra antes citada, es el "*Derecho o facultad de poseer alguien una cosa y poder disponer de ella dentro de los límites legales*". Es claro que, en relación con el tributo mencionado, la ley no otorgó a los departamentos ese poder de disposición requerido para deducir su titularidad ; Incluso, dentro del contexto de la cesión de rentas ordenada por el artículo 1° de la ley VIII de 1909 y que incluye la de registro, el artículo 14 del mismo ordenamiento dispuso : "*Las rentas de los Territorios Nacionales continuarán administrándose por la Nación como lo están actualmente.*"

Ahora bien, la ley 223 de 1995 en su artículo 285, derogó expresamente, entre otras normas: (1) las leyes 39 de 1890 y 56 de 1904, que crearon el impuesto de registro, (2) el artículo 10 de la ley 128 de 1941, que creó la sobretasa y le dio la propiedad de la misma a los departamentos y (3) el artículo 29 de la ley 44 de 1990, que confirmaba la cesión del impuesto a las entidades territoriales y, a su vez, les entregaba la propiedad exclusiva, previo el cumplimiento de ciertas requisitos.

Sin embargo, la misma ley reglamentó en los artículos 226 a 237 un nuevo impuesto de registro señalando lo referente al hecho generador, los sujetos pasivos, su causación, la base gravable, las tarifas, los términos para el registro, el lugar de pago, la liquidación y recaudo del impuesto, la administración y control y su destinación, tomando del anterior tributo el nombre o denominación y algunos hechos generadores. En parte alguna el nuevo conjunto normativo dispuso que éste sea de propiedad de los departamentos y del Distrito Capital, lo cual hace suponer, siguiendo los antecedentes históricos del impuesto, la titularidad del mismo en cabeza de la Nación, manteniendo los departamentos y el Distrito Capital, de conformidad con el desarrollo legal del impuesto, la capacidad para administrar y controlar la percepción del tributo.

Si el legislador hubiese querido que dichas entidades fueran propietarias del impuesto de registro regulado en la ley 223 de 1995 ; o bien lo habría manifestado expresamente, o bien no habría derogado el artículo 29 de la ley 44 de 1990 que, fuera de confirmar la cesión de los beneficios a favor de los departamentos y el Distrito Capital, les otorgaba la propiedad sobre impuesto.

El hecho de que la totalidad de los recursos captados en cada departamento entren al presupuesto de la respectiva entidad y se destinen a sus propios gastos, no constituye elemento de juicio suficiente para sostener, como lo hace la sentencia, que la titularidad del impuesto la tienen dichas entidades territoriales y el Distrito Capital, pues existen otros tributos que, teniendo similares características a las del impuesto de registro (manejados por los departamentos), son propiedad de la Nación.

En el caso del impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos regulado en los artículos 185 a 201 de la ley 223 de 1995, para citar un ejemplo, la administración, fiscalización, liquidación oficial, cobro, recaudo y distribución del impuesto, compete a los departamentos y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, competencia que se ejerce a través de los órganos encargados de la administración fiscal. Sin embargo, según el artículo 185 del mismo ordenamiento, dicho impuesto es de propiedad de la Nación y sólo su producto se encuentra cedido a las entidades territoriales citadas. Así, el papel protagónico que juegan los departamentos y el Distrito Capital en el recaudo y distribución de la renta, no permite concluir que por esa sola circunstancia ellos sean sus titulares.

En cuanto a la fijación de las tarifas por parte de las asambleas departamentales, es de anotar que dicha facultad debe desarrollarse dentro de los parámetros señalados en el artículo 230 de la ley 223 de 1995 que le impone a esas corporaciones unos topes -máximos y mínimos- dentro de los cuales puede oscilar la tarifa, con lo cual se descarta que la ley haya otorgado a esas entidades territoriales absoluta autonomía para fijar ese elemento del tributo. Además, tal como lo ha reconocido esta Corporación en diferentes pronunciamientos, si en cumplimiento del principio de legalidad del impuesto es necesario que el establecimiento del mismo implique la determinación de los elementos de la obligación tributaria (art. 338 de la C.P.), ello no exige que la ley, las ordenanzas o los acuerdos a la hora de crearlo, necesariamente deban señalar los valores exactos sobre los cuales ha de liquidarse el impuesto o fijarse la tarifa. Circunstancias técnicas, e incluso de orden administrativo, que tienen que ver particularmente con la variación de los valores de los diferentes activos patrimoniales, descartan esa interpretación extrema del principio de legalidad del tributo (Véase Sentencias Nos. C- 467/93, C-253/95 y C-583/96). En lo que hace relación a las tarifas, incluso, el artículo 338 de la Constitución dispone que : *La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen ;...*" Por esto, delegar en un organismo la facultad de fijar la base gravable o la tarifa de un impuesto, no constituye indicio necesario del que pueda deducirse su propiedad.

Finalmente, si como se afirma en la Sentencia, la ley 223 de 1995 no derogó expresamente la ley VIII de 1909, la conclusión sería, sin duda alguna, que el impuesto de registro pertenece a la Nación y su producto a los departamentos y al Distrito Capital, pues como ya se explicó, dicha ley se limitó a ceder la renta del impuesto de registro, es decir, el producto del tributo pero nunca su titularidad.

Fecha ut supra.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-219/97

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ejercicio dentro de límites constitucionales y legales/RECURSOS PROPIOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención del legislador para bienestar general (Aclaración de voto)

La autonomía que en principio tienen las entidades territoriales para administrar sus propios recursos, debe ejercerse "dentro de los límites de la Constitución y la ley", lo que permite deducir que de acuerdo al criterio orgánico, pueden existir razones constitucionales que justifiquen la restricción de la autonomía y de lugar, por consiguiente, a la intervención del legislador en la definición sobre la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales. Si bien es cierto que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía dentro de cuyo ámbito se encuentra el derecho de las entidades territoriales a administrar sus propios recursos, ello no es óbice para que no se pueda entender que el legislador si está autorizado para intervenir en la gestión de los intereses propios de esas entidades, como en aquellas situaciones inherentes a la finalidad social del Estado, que versan sobre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Referencia: Expediente D-1444

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 236 de la Ley 223 de 1995

El suscrito Magistrado se permite formular la aclaración de voto con respecto a la sentencia de la referencia, por medio de la cual se declaró inexequible el artículo 236 de la ley 223 de 1995 sobre destinación del porcentaje del producto del impuesto de registro para el servicio seccional de salud o fondo de salud y para atender el pago del pasivo pensional, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Aunque estoy de acuerdo con la calificación de la naturaleza del citado impuesto que se hace en la referida providencia y con la autonomía que en principio tienen las entidades territoriales para administrar sus propios recursos, como claramente se deduce del artículo 287 de la Carta Fundamental, cabe advertir que como lo señala el mismo precepto, dicha autonomía debe ejercerse "dentro de los límites de la Constitución y la ley", lo que permite deducir que de acuerdo al criterio orgánico, pueden existir razones constitucionales que justifiquen la restricción de la autonomía y de lugar, por consiguiente, a la intervención del legislador en la definición sobre la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales.

Si bien es cierto que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía dentro de cuyo ámbito se encuentra el derecho de las entidades territoriales a administrar sus propios recursos, como se expresa en la sentencia mencionada, ello no es óbice para que no se pueda entender que el legislador si está autorizado para intervenir en la gestión de los intereses propios de esas entidades, como en aquellas situaciones inherentes a la finalidad social del Estado, que versan sobre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

No puede desconocerse entonces, que el objetivo fundamental de la actividad estatal es la solución de las necesidades básicas insatisfechas donde ocupan especial renglón, la salud, la educación, el saneamiento ambiental y el agua potable, que aunque si bien es cierto corresponde a las autoridades territoriales fijar los porcentajes requeridos para la atención de las mismas, cuando el legislador persigue dicha finalidad, ella estará siempre ajustada a los mandatos constitucionales, razón por la cual la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, conforme lo ha establecido la jurisprudencia de la Corporación.

Fecha ut supra,

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2026-01-10 17:03:13