

146  
0555

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

obada por  
Bogotá, D. C., doce (12) de mayo de dos mil once (2011).

Ref.: Expediente 110010324000200500125-01  
Demandante: Enrique Tercero Hoyos Hernández  
Demandada: Nación – Ministerio de Educación  
Nacional

Se decide en única instancia la demanda de nulidad incoada contra apartes del párrafo del artículo 2º del Decreto No. 0992 de 21 de Mayo 2002, *"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001"*, proferido por el Gobierno Nacional, y del artículo segundo de la Resolución No. 277 de 17 de febrero de 2003, *"Por la cual se definen las prioridades de inversión y se adoptan criterios y procedimientos para la destinación y asignación de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982"*, proferida por el Ministerio de Educación Nacional.

ANTECEDENTES

I. LA DEMANDA

a) Pretensiones:

El demandante, quien invocó su condición de veedor ciudadano, solicitó, en ejercicio de la acción de nulidad, se declare la nulidad del aparte resaltado del párrafo del artículo 2º del Decreto No. 0992 de 21 de Mayo 2002, *"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001"*, proferido por el Gobierno Nacional, cuyo texto es el siguiente:

"Parágrafo. Los recursos de Ley 21 de 1982 podrán ser girados por el Ministerio de Educación Nacional a las entidades territoriales mediante convenio, en cuyo caso se incorporarán en su respectivo presupuesto.

o ser girados directamente a los establecimientos educativos estatales para ser manejados a través de los Fondos de Servicios Educativos. En este último caso la ejecución y contratación de dichos recursos por parte del rector o director de la institución, se sujetará a las destinación y orientación que para el efecto expida el mencionado Ministerio”.

Pretende asimismo la nulidad del artículo 2º de la Resolución No. 277 de 17 de febrero de 2003, “Por la cual se definen las prioridades de inversión y se adoptan criterios y procedimientos para la destinación y asignación de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982”, proferida por el Ministerio de Educación Nacional, del siguiente tenor literal:

**“Criterios de elegibilidad. “Los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 dirigidos a la financiación de proyectos de infraestructura y dotación física de las instituciones educativas estatales de educación media técnica y media académica, serán asignados a través de convenios interadministrativos celebrados entre el Ministerio de Educación Nacional y los departamentos, distritos ó municipios certificados, previo cumplimiento de los siguientes criterios de elegibilidad.**

**b) Hechos.**

Con fundamento en el artículo 76 de la Constitución Política de 1886 el Congreso de la República expidió la Ley 21 de 5 de Febrero de 1982, por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones cuyo artículo 11-4 estableció que: “Los aportes hechos por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, tendrán la siguiente destinación: “...4. El uno por ciento (1%) para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales o Municipales.”

La Ley 633/00, por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial, estableció en el artículo 111: “El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión

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

Al establecer que los recursos previstos en el artículo 11-4 de Ley 21/82 podrían ser girados por el Ministerio de Educación Nacional a las entidades territoriales mediante convenio, el parágrafo del artículo 2º del Decreto No. 0992/02 demandado modificó el sistema para la asignación de los recursos mencionados establecido por el artículo 16 de la Ley 21/82, de acuerdo con el cual se debían efectuar giros directos a los establecimientos educativos estatales para ser manejados a través de los Fondos de Servicios Educativos, previa aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional.

Al proferir la Resolución 277 de 17 de febrero de 2003, la Ministra de Educación Nacional no se limitó a señalar prioridades de inversión de los recursos previstos en la Ley 21/82, como ordenaba el artículo 111 de la Ley 633/00 sino que se extralimitó en sus funciones al adoptar criterios y procedimientos para su destinación y asignación que constituyen una nueva forma de hacer su reparto.

**c) Normas violadas y concepto de violación.**

El demandante sostuvo que las normas demandadas violan los artículos 150 (numerales 1 y 12), 113 y 338 superiores; así como el artículo 11-4 de la Ley 21/82.

1) Los actos demandados violaron el artículo 150 constitucional, cuyos numerales 1, 2 y 12 facultan al Congreso de la República para “...interpretar, reformar y derogar las leyes” (...) “en tiempos de paz, imponer contribuciones parafiscales”, y (...) establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

2) Al proferir los actos demandados el ejecutivo usurpó competencias del Legislador, desconoció el deber de colaboración armónica entre los poderes

públicos y se extralimitó en sus funciones, razón por la cual violó el artículo 11 superior que establece la separación de las ramas y órganos del poder público

3) Al establecer la forma de hacer el reparto de los beneficios que resulta de la contribución de que trata la Ley 21/82, los actos cuestionados violaron reserva legal en la materia prevista por el artículo 338 constitucional.

4) Los actos demandados violaron el artículo 11-4 de la Ley 21/82 porque modificaron la forma original de hacer el reparto de la contribuciones parafiscales establecida por ella, y desconocieron la supremacía constitucional al invadir competencias que el artículo 338 ibídem asigna al Legislador

- Agregó que la forma de repartir beneficios prevista por Ministerio de Educación Nacional ha causado daño a la comunidad educativa por los velt impuestos a las entidades territoriales con base en criterios no previstos en ley, y desconoce que de acuerdo con el artículo 338 constitucional las contribuciones parafiscales deben recuperar los costos de los servicios que se presten o la participación en los beneficios que se proporcionen, pues el 7.8% destinado al manejo de estos recursos es desproporcionado y reduce los beneficios de la comunidad educativa (fs. 11 a 16).

#### d) Intervención de tercero.

Dentro de la oportunidad legal el ciudadano CAMILO ENRIQUE PICO PICO solicitó que se le tuviera como coadyuvante de las pretensiones de la demanda y sustentó su intervención con argumentos que reiteran, en lo sustancial, los expuestos por el demandante.

## II. LA CONTESTACIÓN.

El Ministerio de Educación Nacional contestó la demanda dentro de la oportunidad legal; se opuso a las pretensiones y en defensa del acto acusado manifestó que estaba facultado por el artículo 111 de la Ley 633/00 para destinar los recursos a que hace referencia el artículo 11-4 de la Ley 21/82 en proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones

Artículo 113  
público

educación media técnica y media académica, señalar prioridades de inversión y realizar el estudio y seguimiento de esos proyectos.

resultan  
claron la

Dicha Resolución se dictó para armonizar la asignación de los recursos señalados con la política educativa del Gobierno "La Revolución Educativa", que exigía reorientar dichos recursos para ampliar la cobertura educativa preescolar, básica y media. Además, se atuvo a la distribución de competencias efectuada por la Ley 715/02 entre los diferentes niveles de Gobierno en materia de organización y administración del sector educativo.

porque  
uciones  
itucional

Manifestó que el párrafo del artículo 2° del Decreto 0992/02 demandado no modificó el sistema de asignación de recursos establecido en la Ley 21/82 y se limitó a establecer la forma de girarlos a las entidades territoriales de acuerdo con las alternativas existentes y a establecer la responsabilidad frente a su ejecución, en cumplimiento de la Ley 633/00 que facultó al Ministerio para destinar esos recursos, señalar las prioridades de inversión y efectuar el estudio y seguimiento de los proyectos y de la Ley 489/98 que lo facultó para coordinar la ejecución de sus planes y programas con las entidades territoriales.

erio de  
os vetos  
os en la  
nal las  
que se  
el 7.8%  
uce los

Las normas demandadas respetan los porcentajes del recaudo y la destinación dispuestos por las leyes descritas, y maximizan su eficacia y eficiencia, para lo cual la celebración de convenios constituye un medio idóneo.

o PICO  
manda  
ial, los

El artículo 208 constitucional faculta al Gobierno Nacional para formular la política educativa, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley, y el artículo 67 ibídem lo habilita para regular, inspeccionar y vigilar el servicio de educación.

de la  
cusado

El demandante confunde la facultad que el artículo 150-10 de la Carta le otorga al Congreso para expedir leyes con la potestad reglamentaria que le otorga al Ejecutivo el artículo 189-11 ibídem

o para  
1/82  
es de

Adujo que la ley no obliga al Ejecutivo a girar los recursos directamente a los rectores o a través de los Fondos de Servicios Docentes y que aquél siempre ha tenido facultades para reglamentar su ejecución, en cuyo ejercicio profirió la Resolución No. 3176 del 14 de agosto de 1997 "Por la cual se adoptan criterios

para la distribución y destinación de los aportes de Ley 21 de 1982" y la Resolución 1626 del 25 de julio de 2001, por la cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 633 de 2000", la cual fue derogada por la resolución demandada.

### III. ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto de 17 de junio de 2005 se admitió la demanda (f. 19); el cual se notificó por estado a las partes (f. 19 reverso), personalmente al Agente del Ministerio Público (f. 32) y por aviso al Ministro de Educación Nacional (f. 34). En el proceso se fijó en lista por el término de ley (fs. 33 y 38). Mediante auto de 24 de febrero de 2006 se prescindió el periodo probatorio (f. 56) y por auto de 16 de febrero de 2007 se corrió traslado a las partes y al Agente del Ministerio Público para que alegaran de conclusión (f. 68).

### IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandante reiteró, en lo sustancial, los hechos y razones que expuso en la demanda y agregó que desde cuando se comenzaron a aplicar las normas demandadas hasta diciembre de 2006, el Ministerio de Educación Nacional ha desembolsado \$ 251.050.000.000 y le ha negado recursos a instituciones educativas de varios departamentos, principalmente del Departamento de Boyacá, el cual ha aportado en ese tiempo más de \$ 15. 000.000.000.

Agregó que los gastos administrativos suman \$ 3.636.000.000 en estudios y seguimiento de los proyectos que constituyen gastos paralelos a las interventorías a cargo de los municipios (fs. 69 a 75).

La parte demandada reiteró los hechos y razones que expuso en la contestación de la demanda (fs. 103 a 105).

### V. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

82" y la  
l artículo  
andada.

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado solicitó se niegue prosperidad a las pretensiones porque considera que las entidades demandadas no usurparon competencias legislativas en materia de reparto de aportes parafiscales.

l cual se  
ente del  
f. 34). El  
o de 24  
o de 16  
inisterio

Manifestó que el artículo 338 superior establece que en el nivel nacional solamente el Congreso podrá imponer contribuciones parafiscales, fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables; aunque puede permitir que las autoridades administrativas fijen las tarifas, **siempre que el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto sean fijados por la ley.**

expuso  
normas  
onal ha  
uciones  
nto de

Explicó que en la sentencia C-155/03 la Corte Constitucional reconoció que la Constitución no definió lo que debe entenderse por "sistema" y "método" para determinar los costos y beneficios de las tarifas de tasas y contribuciones, pero señaló que deben ser lo suficientemente claros y precisos para evitar que los órganos de representación popular desatiendan el artículo 338 superior; sin que deban describir detallada o rigurosamente todos los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues entonces se perdería la razón de ser de la facultad conferida a las autoridades administrativas.

udios y  
a las

Se trata de competencias compartidas, donde las corporaciones públicas señalan los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que la administración desarrolla los parámetros previamente indicados.

en la

Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley, estaría fijando la tarifa de la contribución; y una excesiva indeterminación permitiría que la administración regulara ese elemento sin sujeción al principio de legalidad. *"Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios."*

Concluyó el Agente del Ministerio Público que como la Ley 21/82 ya había fijado la forma de hacer el reparto de las contribuciones allí establecidas; las normas

demandadas solamente debían reglamentar en detalle la forma prevista en dicha ley, como en efecto lo hicieron al señalar que los recursos destinados al sector educativo se distribuirán a través de convenios interadministrativos.

En efecto, el artículo 11 de la Ley 21 de 1982, estableció que los aportes a que se refiere serán repartidos en porcentajes destinados a las actividades así señaladas y que el 1% corresponde a las escuelas industriales e institutos técnicos nacionales, departamentales, distritales y municipales; de modo que la forma de repartir dichos aportes tiene fundamento legal.

## VI. CONSIDERACIONES

### 6.1. Los actos acusados.

El demandante pretende que se declare la nulidad del parágrafo del artículo 2 del Decreto No. 992 de 2002, <sup>1</sup> proferido por el Gobierno Nacional, "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001", cuyo texto es el siguiente: .

*"Ministerio de Educación Nacional*

*Decreto No. 992 de 2002 <sup>2</sup>*

*(Mayo 21)*

*"Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001".*

*El Presidente de la República de Colombia,*

*en ejercicio de las facultades que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y los artículos 11, 12, 13, y 14 de la Ley 715 de 2001,*

**DECRETA**

*ART. 1º. Los fondos de servicios educativos. (...)*

*ART. 2º. Recursos de los fondos de servicios educativos. Los fondos de servicios educativos podrán estar financiados con recursos de la Nación, de*

<sup>1</sup> Derogado expresamente por el artículo 21 del Decreto 4791 de 2008 artículo 21 del Ministerio de Educación Nacional, "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001 en relación con el fondo de servicios educativos de los establecimientos educativos estatales"

revista en  
tinados al  
vos.  
tes a que  
dades allí  
institutos  
do que la

las entidades territoriales, de las entidades oficiales, de los vinculados por los particulares para favorecer a la comunidad, de los producidos por la venta de los servicios que presta el establecimiento educativo, siempre y cuando estén destinados a financiar gastos distintos de los de personal. En la administración y ejecución de estos recursos los establecimientos educativos estatales, a través de su respectivo consejo directivo y del rector o director, deberán sujetarse a lo dispuesto en el presente decreto, y demás disposiciones pertinentes.

**PAR. Los recursos de Ley 21 de 1982 podrán ser girados por el Ministerio de Educación Nacional a las entidades territoriales mediante convenio, en cuyo caso se incorporarán en su respectivo presupuesto, o ser girados directamente a los establecimientos educativos estatales para ser manejados a través de los fondos de servicios educativos. En este último caso la ejecución y contratación de dichos recursos por parte del rector o director de la institución, se sujetará a la destinación y orientaciones que para el efecto expida el mencionado ministerio.**

ART. 3º. Presupuesto anual del fondo de servicios educativos. (...)

ART. 4º. Presupuesto de ingresos. (...) ART. 5º—Presupuesto de gastos o apropiaciones. (...)

ART. 6º. Flujo de caja. (...).

ART. 7º. Manejo de tesorería. (...)

ART. 8º. Adiciones presupuestales. (...)

ART. 9º. Ejecución por fuera del presupuesto. (...)

ART. 10. Funciones del consejo directivo. (...)

ART. 11. Funciones de los rectores o directores. (...)

ART. 12. Contabilidad. (...)

ART. 13. Control y asesoría. (...)

ART. 14. Publicidad. (...)

ART. 15. Contratación. (...)

ART. 16. Transitorio.<sup>3</sup>

artículo 2  
or el cual  
715 de

la

de  
01,

de  
de

Ministerio  
13 y 14  
cimientos

<sup>3</sup> La Sección Primera del Consejo de Estado en **Sentencia 2002-0333 de 2005**, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, declaró la nulidad del presente artículo, cuyo texto era el siguiente: Mientras las entidades territoriales definen y determinan los establecimientos educativos estatales que dispondrán de fondos de servicios educativos, las formas de administración de los mismos y las reglamentaciones especiales sobre su funcionamiento, los rectores de los establecimientos que cuenten con fondo de servicios docentes podrán seguir administrando los recursos de los establecimientos educativos, ajustándose a los parámetros y principios señalados en la Ley 715 de 2001

*ART. 17. Vigencia y derogación.*

Solicitó igualmente la declaratoria de nulidad del aparte subrayado del artículo segundo de la Resolución No. 277 de 17 de febrero de 2003, proferido por el Ministerio de Educación Nacional, cuyo texto es el siguiente:

**Ministerio de Educación Nacional**

**Resolución No. 277 de 2003**

(Febrero 17)

*"Por la cual se definen las prioridades de inversión y se adoptan criterios y procedimientos para la destinación y asignación de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982".<sup>4</sup>*

**La Ministra de Educación Nacional,**

*en uso de sus facultades legales y, en especial las conferidas por el artículo 111 de la Ley 633 de 2000,*

**CONSIDERANDO:**

*Que el artículo 8º de la Ley 21 de 1982 establece que la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios deberán efectuar aportes para las escuelas industriales e institutos técnicos; y que el artículo 11 de la misma ley estableció el monto del aporte del 1% del monto de la nómina mensual, que incluye todos los pagos que integran el salario, para las escuelas industriales e institutos técnicos;*

*Que el artículo 16 de la Ley 21 de 1982 establece que los aportes correspondientes a escuelas industriales e institutos técnicos serán girados directamente por los responsables a la cuenta especial determinada por el Ministerio de Educación Nacional;*

*Que el Decreto 1928 de 1997 precisa algunas de las especialidades de los institutos técnicos oficiales de educación secundaria y media técnica que podrán ser favorecidos con los recursos de Ley 21 de 1982;*

*Que el artículo 9º de la Ley 715 de 2001 precisó el concepto de institución educativa;*

*Que el artículo 111 de la Ley 633 de 2000 establece que los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de Ley 21 de 1982 se podrán destinar a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de*

<sup>4</sup> *Esta Resolución fue expresamente derogada por el artículo 7º de la del Ministerio de Educación Nacional...".*

200500125-01  
s Hernández  
Página No. 11

Expediente No. 200500125-01  
Demandante: Enrique Tercero Hoyos Hernández.  
Página No. 11

instituciones de educación media técnica y media académica y faculta al Ministerio de Educación para señalar las prioridades de inversión de los recursos y para realizar el estudio y seguimiento de estos proyectos,

el artículo  
ido por el

**RESUELVE:**

**ART. 1º—Prioridades de inversión. (...).**

**ART. 2º—Criterios de elegibilidad.** Los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 dirigidos a la financiación de proyectos de infraestructura y dotación física de las instituciones educativas estatales de educación media técnica y media académica, serán asignados a través de convenios interadministrativos celebrados entre el Ministerio de Educación Nacional y los departamentos, distritos o municipios certificados, previo cumplimiento de los siguientes criterios de elegibilidad:

os y  
idos

a) Los proyectos deben garantizar incrementos sostenibles de los indicadores de cobertura educativa;

ulo

b) Las entidades territoriales deben demostrar al Ministerio de Educación Nacional que han adoptado y mantenido esquemas de reorganización y optimización de recursos financieros, físicos y de personal del sector según los parámetros técnicos establecidos en el Decreto 3020 del 10 diciembre de 2002;

los  
arán  
te el  
nto  
ario,

c) Las entidades territoriales deben demostrar al Ministerio de Educación Nacional la disponibilidad de recursos para cofinanciar los proyectos así:

— Para los departamentos, distritos y municipios mayores de 100.000 habitantes, el monto de la cofinanciación no podrá ser inferior al 30% del valor del proyecto.

— Para los municipios menores de 100.000 habitantes la contrapartida no podrá ser inferior al 10% del valor del proyecto.

rtes  
idos  
r el

El monto de los recursos de la cofinanciación puede cubrirse con recursos propios de los departamentos, distritos, municipios o instituciones educativas, sector privado, o en especie, mediante aportes de dotación acordados con el proyecto, de manera conjunta o individual;

los  
que

d) Las entidades territoriales deben encontrarse a paz y salvo con el Ministerio de Educación Nacional por concepto de los aportes correspondientes a Ley 21 de 1982 "escuelas industriales e institutos técnicos" de la vigencia fiscal inmediatamente anterior a la que presentan el proyecto.

ción

**PAR. 1º—**El Ministerio de Educación Nacional dará prioridad a los proyectos que beneficien a la población en edad escolar más vulnerable, incluyendo desplazados por el conflicto armado colombiano, indígenas, afrocolombianos, y a las regiones con mayores índices de pobreza o con menores índices de cobertura educativa.

que  
rán  
de

**PAR. 2º—**No son elegibles los proyectos que incluyan financiamiento de personal docente o administrativo para la operación de la institución educativa, así mismo no serán considerados proyectos de infraestructura destinados al uso administrativo o que no cumplan con las normas técnicas

erio de

colombianas de construcción y dotación educativa establecidas por el Ministerio de Educación Nacional.

PAR. 3º—Para efectos de facilitar la coordinación y la planificación regional, y asegurar la coherencia y efectividad en la aplicación de los recursos, los proyectos de las instituciones educativas de las entidades territoriales, deberán ser presentados a través del respectivo departamento, distrito o municipio certificado.

PAR. 4º—Cuando se presenten proyectos destinados a la reconstrucción, adecuación o dotación de instituciones educativas estatales afectadas por la violencia o por desastres naturales, el Ministerio podrá evaluar la modificación de los criterios y requisitos establecidos en los artículos segundo y tercero de la presente resolución.

PAR. 5º—Las instituciones educativas estatales beneficiarias, podrán hacer parte de los convenios interadministrativos que se suscriban con los entes territoriales.

ART. 3º—Requisitos para presentación de proyectos. (...)

ART. 4º—Registro y vigencia de proyectos. (...)

ART. 5º—Supervisión y seguimiento de los convenios. (...)

ART. 6º—Interventoría y seguimiento a la ejecución de proyectos. (...)

ART. 7º—La presente resolución deroga la Resolución 1626 del 26 de julio de 2001 y rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese y cúmplase.

## 6.2. Cuestión procesal previa.

Con posterioridad a la presentación de la demanda, el Decreto 992 de 21 de mayo de 2002, del cual hace parte una de las normas demandadas, fue expresamente derogado por el artículo 21 del Decreto 4791 de 2008, proferido por el Gobierno Nacional; y la Resolución No. 277 de 17 de febrero de 2003 del Ministerio de Educación Nacional, de la cual hace parte la otra norma demandada, fue derogada expresamente por el artículo 7 de la Resolución 3350 de 2007 artículo 7º, proferida por la misma autoridad.

Pese a lo anterior, se decidirán de fondo los cargos formulados contra las normas demandadas en vista de que, como tiene establecido la jurisprudencia de esta Corporación, la derogación de los actos administrativos no impide el control judicial, pues sólo una sentencia de nulidad, con efectos ex tu

desv  
efect

6.3.

6.3.1

Naci

estat

contr

Legis

distri

con

educ

Serv

Para

Sala

dema

previ

comp

6.3.1

dema

Para

Ley

por e

prest

desvirtúa la presunción de legalidad que los acompañó mientras produjeron efectos.

**6.3. Estudio de fondo de los cargos.**

**6.3.1.** El actor afirmó que el Gobierno Nacional y el Ministerio de Educación Nacional **no tenían competencia** para proferir las normas demandadas porque establecieron una forma de repartir los beneficios derivados de las contribuciones parafiscales a que se refieren, competencia reservada al Legislador por el artículo 338 superior, y además, modificaron la forma de distribuir esos beneficios prevista en el artículo 16 de la Ley 21/82, **de acuerdo con el cual se debían efectuar giros directos a los establecimientos educativos estatales para ser manejados a través de los Fondos de Servicios Educativos.**

Para establecer si los cargos enunciados tienen vocación de prosperidad la Sala precisará, en primer lugar, si los aportes de que tratan las normas demandadas tienen carácter parafiscal, y luego determinará si violan las previsiones que el artículo 338 superior establece en materia de delegación de competencias para distribuir los beneficios derivados de dichas contribuciones.

**6.3.1.1. Naturaleza parafiscal de los aportes a los que aluden las normas demandadas.**

Para la Sala es evidente que los recursos a que se refiere el artículo 11-4 de la Ley 21 de 1982 constituyen una contribución parafiscal, concepto definido así por el artículo 29 del decreto 111 de 1996, que compila las Leyes orgánicas de presupuesto 38/98, 179/94 y 225/95:

*"Artículo 29.- "Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.*

*Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargado de su administración”.*

La definición transcrita permite establecer la naturaleza de las contribuciones parafiscales, definida así por la Corte Constitucional, entre otras sentencias, en la C-546/94:

*“...La contribución parafiscal, fruto de la soberanía fiscal del Estado, es una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. En efecto, las características de la cuota parafiscal son la obligatoriedad, la singularidad y la destinación sectorial. Obligatoriedad porque el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución. Singularidad porque recae sobre un específico grupo de la sociedad. Y destinación sectorial porque la contribución mencionada se revierte en el sector del cual se ha extraído. La cuota parafiscal genera una contrapartida para el grupo de personas sometidas a ella. Es por ello que los recursos obtenidos del cobro de contribuciones parafiscales, si bien son públicos, no ingresan al arca común del Estado, ya que se convierten en patrimonios de afectación, lo cual se desprende de la destinación específica como uno de los elementos definitorios de la naturaleza de la parafiscalidad...”.*

Los elementos característicos de las contribuciones parafiscales están presentes en las disposiciones que crearon y regularon el aporte en estudio.

En efecto, el artículo 8 de la Ley 21 de 5 de febrero de 1982, “por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones”,<sup>5</sup> es de siguiente tenor literal:

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

**ART. 9.-** Los empleadores señalados en los artículos 7º y 8º de la presente ley, pagarán una suma equivalente al seis por ciento (6%) del monto de sus respectivas nóminas, que se distribuirán en la forma dispuesta en los artículos siguientes.

El artículo 11 ibídem estableció lo siguiente:

<sup>5</sup> Diario Oficial No. 35.939 de 5 de febrero de 1982

La L  
mate  
oblig  
forta  
111:

Los  
deb  
del  
emj  
La  
ins'  
edi

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

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

La Ley 633 de 29 de diciembre de 2000 "por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial"<sup>6</sup> estableció lo siguiente en el artículo 111:

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

Los aportes que la Nación, los departamentos, el distrito capital y los municipios deben efectuar por mandato del artículo 11-4 de la Ley 21/82, originalmente, y del artículo 11 de la Ley 633/00, tienen como causa su condición de empleadores y por ello se causan sobre sus respectivas nóminas.

La finalidad de dicho aporte es contribuir con el financiamiento de las instituciones de educación media creadas con el objeto de prestar el servicio educativo estatal.

<sup>6</sup> Diario Oficial No. 44.275, de 29 de diciembre de 2000

Los aportes en estudio cumplen con la exigencia de que las contribuciones parafiscales graven sólo a un determinado y único grupo social o económico y se utilicen para beneficio del propio sector gravado, conforme a la destinación especial señalada por la ley que impone la contribución.

En efecto, las entidades obligadas, aunque tienen la condición de públicas, pueden ser consideradas como un grupo o sector social puesto que conforman una comunidad de personas identificadas en su función de prestar el servicio público educativo a cargo del Estado.

Este mismo criterio fue utilizado por la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación mediante concepto de 14 de junio de 2001, Consejero ponente CESAR HOYOS SALAZAR, para reconocerle el carácter parafiscal a los aportes destinados al funcionamiento de la Escuela Superior de Administración Pública por parte del artículo 11-3 de la Ley 21/82, pese a que las entidades aportantes y destinatarias tienen carácter público.

Para demostrar que corresponde a las entidades contribuyentes la prestación del servicio educativo estatal basta con examinar las disposiciones de la Ley 715 de 1994 que establece las especificidades de la educación media técnica y media académica y de la Ley orgánica 715 de 2001 que asigna las competencias de dichas entidades en materia de educación media.

Así, de acuerdo con el artículo 5º ibidem corresponde básicamente a la Nación ejercer funciones de administración, distribución y regulación del Sistema General de Participaciones con relación a la prestación del servicio público de educación en sus niveles preescolar, básico y medio.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ley 715/01. (...). TÍTULO O II. - SECTOR EDUCACIÓN. - CAPITULO I. - COMPETENCIAS DE LA NACIÓN. - ARTÍCULO 5º. COMPETENCIAS DE LA NACIÓN EN MATERIA DE EDUCACIÓN. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas legales, corresponde a la Nación ejercer las siguientes competencias relacionadas con la prestación del servicio público de la educación en sus niveles preescolar, básico y medio, en el área urbana y rural: 5.1. Formular las políticas y objetivos de desarrollo para el sector educativo y de las normas para la organización y prestación del servicio. 5.2. Regular la prestación de los servicios educativos estatales y no estatales. 5.3. Impulsar, coordinar, financiar, cofinanciar y evaluar

Y a l  
CAPIT  
ARTÍC  
Dirigir,  
básica  
eficien  
Presta

programa  
recurso  
podrá  
diseñar  
Estable  
preesc  
especif  
la calid  
5.8. <A  
sector  
faculta  
5.10. F  
lugar.  
distrito.  
Esta fi  
certific  
académ  
educac  
presen  
estánd  
región,  
calidad  
de Par  
Sisterr  
las pla  
de pei  
admin.  
la can.  
de los  
estata  
Nacion  
decidi  
con el  
institu  
recurs  
del S.  
depar  
logro  
El 80%  
de la  
Partic

tribuciones  
nómico y  
estinación  
públicas,  
onforman  
el servicio  
il de esta  
ponente  
al a los  
nistración  
entidades  
restación  
le la Ley  
técnica y  
igna las  
a Nación  
Sistema  
lico de la

Y a las entidades territoriales competen las siguientes funciones: "(...)  
CAPITULO II - COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. (...)  
ARTÍCULO 6o. COMPETENCIAS DE LOS DEPARTAMENTOS – (...) 6.2.1.  
Dirigir, planificar; y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar,  
básica, **media en sus distintas modalidades**, en condiciones de equidad,  
eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley. (...) 6.2.8.  
Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas,

---

programas, planes y proyectos de inversión de orden nacional en materia de educación, con recursos diferentes de los del Sistema General de Participaciones. Con estos recursos no se podrá pagar personal de administración, directivo, docente o administrativo. 5.4. Definir, diseñar, reglamentar y mantener un sistema de información del sector educativo. 5.5. Establecer las normas técnicas curriculares y pedagógicas para los niveles de educación preescolar, básica y media, sin perjuicio de la autonomía de las instituciones educativas y de la especificidad de tipo regional. 5.6. Definir, diseñar y establecer instrumentos y mecanismos para la calidad de la educación. 5.7. Reglamentar los concursos que rigen para la carrera docente. 5.8. <Numeral INEXEQUIBLE>. 5.9. Evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa del sector educativo en las entidades territoriales y el impacto de su actividad en la sociedad. Esta facultad se podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados. 5.10. Prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales, cuando a ello haya lugar. 5.11. Vigilar el cumplimiento de las políticas nacionales y las normas del sector en los distritos, departamentos, municipios, resguardos indígenas y/o entidades territoriales indígenas. Esta facultad la podrá delegar en los departamentos, con respecto a los municipios no certificados. 5.12. Expedir la regulación sobre costos, tarifas de matrículas, pensiones, derechos académicos y otros cobros en las instituciones educativas. 5.13. Distribuir los recursos para educación del Sistema General de Participaciones, conforme a los criterios establecidos en la presente ley. 5.14. Fijar parámetros técnicos para la prestación del servicio educativo estatal, estándares y tasas de asignación de personal, teniendo en cuenta las particularidades de cada región; 5.15. Definir anualmente la asignación por alumno, tanto de funcionamiento como de calidad, para la prestación del servicio educativo financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, de acuerdo con las tipologías educativas y la disponibilidad de recursos del Sistema General de Participaciones. 5.16. Determinar los criterios a los cuales deben sujetarse las plantas docente y administrativa de los planteles educativos y los parámetros de asignación de personal correspondientes a: alumnos por docente; alumnos por directivo; y alumnos por administrativo, entre otros, teniendo en cuenta las particularidades de cada región. 5.17. Definir la canasta educativa. 5.18. En caso de ser necesaria la creación, fusión, supresión o conversión de los empleos que demande la organización de las plantas de personal de la educación estatal, los gobernadores y alcaldes deberán seguir el procedimiento que señale el Gobierno Nacional para tal fin. 5.19. Establecer los requisitos para la certificación de los municipios, y decidir sobre la certificación de los municipios menores a cien mil habitantes de conformidad con el artículo 20 de la presente ley. 5.20. Establecer incentivos para los distritos, municipios e instituciones educativas por el logro de metas en cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos. 5.21. Realizar las acciones necesarias para mejorar la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones. 5.22. Cofinanciar la evaluación de logros. A cada departamento, distrito o municipio se podrá distribuir cada tres años una suma para evaluar el logro educativo de acuerdo con la metodología que señale el Ministerio de Educación Nacional. El 80% será financiado por la Nación y el 20% por la entidad territorial. 5.23. Las demás propias de las actividades de administración y distribución, regulación del Sistema General de Participaciones.

ETENCIAS  
ERIA-DE  
onde a  
l servicio  
urbana  
o y dcha  
s servicios  
y evalu

cuando a ello haya lugar. 6.2.9. Promover la aplicación y ejecución de planes de mejoramiento de la calidad. (...) 6.2.12. Organizar la prestación y administración del servicio educativo en su jurisdicción. ARTÍCULO 7o. COMPETENCIAS DE LOS DISTRITOS Y LOS MUNICIPIOS CERTIFICADOS. 7.1. Dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media, en condiciones de equidad, eficiencia y calidad, en los términos definidos en la presente ley (...) 7.9. Prestar asistencia técnica y administrativa a las instituciones educativas cuando a ello haya lugar. (...) 7.11. Promover la aplicación y ejecución de los planes de mejoramiento de la calidad en sus instituciones. 7.12. Organizar la prestación del servicio educativo en su jurisdicción."

Ahora bien, el grupo de entidades a cuyo cargo está el servicio educativo estatal a nivel medio, son las destinatarias de los beneficios de la contribución parafiscal, dado que están habilitadas para recibir dichos recursos para financiar proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación.

El sistema de recaudo previsto para los aportes está igualmente definido en la Ley 21/82 y su destinación no podrá variarse o desviarse para fines distintos de los que motivaron su imposición.

No sobra agregar que en la sentencia C-155/03, que estudió la constitucionalidad del artículo 11 de la Ley 633/00, la Corte Constitucional definió la contribución en estudio como de carácter nacional, y que con argumentos semejantes a los expuestos, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación reconoció el carácter parafiscal del aporte en estudio (Ver concepto 1885 de abril 10 de 2008, Rad. 1885, C. P. Dr. Enrique José Arboleda Perdomo, y Concepto 1888 de mayo 22 de 2008, Rad. 1.888, C. P. Dr. Gustavo Aponte Santos).

**6.3.1.2. Competencia para establecer el sistema y el método para definir los costos y beneficios de los servicios del Estado para efectos de establecer tarifas de contribuciones parafiscales y la forma de hacer su reparto.**

El arti

La no  
el est  
en el  
tarifa  
previ  
estat  
dicha

Para  
trans  
Cons

planes de  
ministración  
CIAS DE  
lanificar y  
media, en  
los en la  
a a las  
mover la  
l en sus  
su en su  
educativo  
tribución  
os para  
do en la  
intos de  
udió la  
tucional  
ue con  
Civil de  
lio (Ver  
rboleda  
Gustavo  
definir  
os de  
cer su

El artículo 338 superior establece lo siguiente:

*Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*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; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.*

La norma comentada establece, tal como afirma el actor, una reserva legal para el establecimiento de contribuciones parafiscales **en el nivel nacional** y aunque en el inciso segundo permite delegar en la administración el señalamiento de las tarifas de dichas contribuciones, condiciona el ejercicio de dicha función a que **previamente el Legislador haya definido el sistema y el método** para establecer los costos y beneficios que se derivan del servicio financiado con dicha contribución y la forma de hacer su reparto.

Para comprender en que consisten el método y sistema señalados conviene transcribir los siguientes apartes de la sentencia C-155/03, donde la Corte Constitucional se ocupó del tema:

*"...no ha sido fácil precisar el alcance de los términos "sistema" y "método", particularmente en aquellos eventos en los cuales la ley, las ordenanzas o los acuerdos, delegan a las autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de tasas y contribuciones especiales.*

*Sin embargo, la Corte considera que a partir de esta la Sentencia C-1371 de 2000 es posible armonizar dichos conceptos de manera que el artículo 338 de la Constitución sea interpretado a la luz del principio de efecto útil de las normas.*

*Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por "sistema" y "método", pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios*

generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y **beneficios entre los eventuales contribuyentes.**

Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.

En efecto, un **sistema** "se define por el hecho de no ser un simple agregado desordenado de elementos sino por constituir una totalidad, caracterizada por una determinada articulación dinámica entre sus partes"<sup>431</sup>. Supone coherencia interna para relacionar entre sí los componentes de un conjunto, que en el ámbito tributario representan la **combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución.**

Por su parte, el **método** está referido a los pasos o pautas que deben observarse para que los componentes del sistema se proyecten **extrínsecamente**. Así, constituye el procedimiento a seguir con el objeto de determinar en concreto el monto de la obligación tributaria.

17.- Frente a las tasas y contribuciones especiales la Corte considera que tanto el "sistema" como el "método", referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser.

Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.

Una exigencia muy fuerte sobre la determinación del método y del sistema prácticamente haría inocua la posibilidad de delegación, pues la propia ley estaría fijando la tarifa de la contribución. Por el contrario, una excesiva indeterminación dejaría en manos de las autoridades administrativas la regulación absoluta de ese elemento, en contravía del principio de legalidad, concretado en el de la predeterminación del tributo y la representación popular. Lo que la ley exige es, más que la simple enunciación de criterios, la definición de una cierta manera de proceder en la articulación de esos criterios.

18.- Ahora bien, la anterior exigencia no implica que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, necesariamente deban utilizar las palabras "sistema" y "método" como fórmulas retóricas sacramentales, porque el criterio definitorio será siempre de carácter material. Ello se explica en virtud de la prevalencia del derecho sustancial y de la posibilidad de resolver las dudas hermenéuticas frente a cualquier clase de norma.<sup>441</sup> En consecuencia,

Defin  
estab  
conci  
const  
  
6.3.1  
  
La re  
su es  
los c  
contr  
  
Las r  
la mi  
con e  
ley, j  
respe  
  
De lo  
prove  
pued  
a las  
los t  
  
En e  
entid  
instit  
admi  
  
No c  
métc  
para

*"basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes".<sup>1451</sup>*

Definidas las competencias del legislador y la administración en el establecimiento de tarifas de contribuciones parafiscales, se examinará el caso concreto para determinar si las normas demandadas se ajustaron al reparto constitucional de dichas competencias.

**6.3.1.3. El caso concreto.**

La reserva legal en materia de contribuciones parafiscales está referida tanto a su establecimiento **como a la definición del sistema y el método para definir los costos y beneficios** que se derivan del servicio financiado con dicha contribución **y la forma de hacer su reparto.**

Las normas demandadas **no se ocupan de señalar tarifa alguna** puesto que la misma está legalmente prevista en el artículo 6 de la Ley 21/82, de acuerdo con el cual *"Los empleadores señalados en los artículos 7º y 8º de la presente ley, pagarán una suma equivalente al seis por ciento (6%) del monto de sus respectivas nóminas..."*.

De lo que sí se ocupan las normas demandadas al señalar que los recursos provenientes de la contribución parafiscal prevista en el artículo 11-4 ibídem pueden ser girados o asignados por parte del Ministerio de Educación Nacional a las entidades territoriales mediante convenios, es **del método de distribuir los beneficios que resultan de dicha contribución.**

En efecto, la norma comentada establece uno de los pasos para que las entidades territoriales reciban financiación de obras y servicios en las instituciones de educación media técnica y media académica bajo su administración, con cargo a los recursos parafiscales señalados.

No obstante, la circunstancia de que las normas demandadas están referidas al método para la distribución de los beneficios provenientes de la recursos parafiscales en estudio, **no constituye por sí sola motivo para la anulación**

de dichos actos pues, tal como lo tiene señalada la jurisprudencia constitucional examinada en un acápite anterior, la reserva legal en el señalamiento de dicho método no implica la necesidad de que el Legislador, en el ámbito nacional, regule en forma detallada cada uno de sus elementos, pues en tal caso perderían todo sentido las competencias de la administración, en ellas las de naturaleza reglamentaria y basta *con que el Congreso señale los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.*

En el presente caso es evidente que las normas legales que crearon y reglamentaron el tributo examinado, establecieron los elementos estructurales en torno a la distribución de sus beneficios, los cuales constituyen el marco dentro del cual la administración puede desplegar su potestad reglamentaria.

Así, la Ley 21/82 se ocupó del reparto de los beneficios derivados de los aportes parafiscales que regula en el artículo 11, al señalar que del monto aportado por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarias, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, se destinará a sus Escuelas Industriales e Institutos Técnicos el 1%. El resto, para proveer el pago del subsidio familiar (4%), para programas específicos del SENA destinados a la formación profesional acelerada durante la prestación del servicio militar obligatorio (1/2 %) y para la Escuela Superior de Administración pública (1/2%).

También se refiere a la forma de distribuir los beneficios derivados de la contribución parafiscal en estudio, el artículo 111 de la Ley 633/00 puesto que amplía dichos beneficios a todas las instituciones de educación media técnica y académica; precisa la naturaleza de dichos beneficios al señalar que podrán consistir en financiación de proyectos de mejoramiento en infraestructura, dotación y académica y establece un procedimiento para acceder a ellos mediante la presentación de proyectos ante el Ministerio de Educación Nacional, a quien se faculta para establecer las prioridades y para realizar el estudio y el seguimiento de su ejecución.

Esta  
contril  
la pre  
de inv  
El Gc  
detall  
efect  
dema  
territc  
celeb  
presu  
estat  
Esta  
Minis  
comc  
Para  
la ói  
regla  
efect  
No s  
dema  
sigui  
mate  
regla  
educ  
regl  
cont

isprudencia  
egal en el  
gislador, en  
entos, pues  
ción, entre  
señale los  
que a las  
reviamente  
crearon y  
structurales  
el marco  
entaria.  
os de los  
del monto  
isarias, el  
Escuelas  
pago del  
tinados a  
io militar  
a (1/2%).  
os de la  
esto que  
técnica y  
e podrán  
ructura y  
r a ellos  
ducación  
realizar el

Esta última disposición permite que todas las entidades territoriales contribuyentes puedan acceder a los recursos que resultan de ella a través de la presentación de proyectos ante el Ministerio de Educación en aquellas áreas de inversión que éste priorice.

El Gobierno Nacional ejecutivo, por su parte, está llamado a reglamentar en detalle los elementos estructurales establecidos por el Legislador, como en efecto lo hizo al señalar en el parágrafo del artículo 2º del Decreto 0992/02 demandado que para materializar la inversión a favor de las entidades territoriales, el Ministerio de Educación **podría** transferirle los recursos, previa celebración de un convenio, en cuyo caso se incorporarían a sus respectivos presupuestos, o girarlos directamente a los establecimientos educativos estatales para ser manejados a través de los Fondos de Servicios Educativos.

Esta forma de transferencia de los recursos asegura la posibilidad de que el Ministerio pueda ejercer sobre la ejecución de los proyectos un mayor control, como lo ordena el artículo 11 de la Ley 633/00.

Para la Sala el establecimiento de dicha condición no constituye una invasión de la órbita de competencias del Legislador sino el ejercicio de la potestad reglamentaria, mediante el señalamiento de mecanismos que aseguran el efectivo cumplimiento de las disposiciones legales.

No sobra agregar que aunque el Decreto No. 0992 de 21 de Mayo 2002 demandado manifiesta expresamente que reglamenta los artículos 11 y siguientes de la Ley 715 de 2000, *"Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias..."*, mediante los cuales se instituyeron y reglamentaron los fondos de servicios educativos de las instituciones educativas estatales, lo cierto es que en el parágrafo del artículo 2º demandado **reglamenta de manera expresa la forma de distribuir los beneficios de la contribución parafiscal objeto de este proceso.**

No obstante lo anterior, observa la Sala que, contrario a la previsión del párrafo del artículo 2º del Decreto 0992/02 demandado que dispone que el Ministerio podrá girar los recursos en estudio a las entidades territoriales mediante la celebración de convenios interadministrativos o girarlos a los fondos de servicios educativos de las instituciones educativas estatales, el artículo 2º de la Resolución No. 277 de 17 de febrero de 2003 del Ministerio de Educación también demandado, ordena imperativamente que la asignación de dichos recursos debe hacerse mediante convenios entre las entidades territoriales y el ministerio de Educación, y excluye la posibilidad de girarlos directamente a los fondos mencionados.

En este sentido, el citado aparte demandado del artículo 2º de la Resolución No. 27703 contraviene lo dispuesto por el aparte demandado 0992/02, por lo que se declarará su nulidad.

6.3.2. El demandante considera que como los actos acusados autorizan al Ministerio a transferir los recursos parafiscales de que trata el artículo 111-4 de la Ley 21/82 a las entidades territoriales previo convenio, violan los artículos 15 y 16 de la Ley 21/82 que autorizan a los contribuyentes a girar directamente dichos recursos a las instituciones educativas, y cuyo texto es el siguiente:

**Artículo 15º.** Los empleadores obligados al pago de aportes para el subsidio familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los demás con destinación especial, según los artículos 7º y 8º, deberán hacerlo por conducto de una Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios o de la Caja más próxima dentro de los límites de los respectivos departamentos, intendencias o comisarías.

Quando en las entidades territoriales antes mencionadas no exista Caja de Compensación Familiar, los pagos se verificarán por intermedio de una que funcione en la División Política territorial más cercana.

Se exceptúan de lo anterior los empleadores correspondientes al sector primario, respecto de los cuales se estará a lo dispuesto en el artículo 70.

**Artículo 16º.** A pesar de lo dispuesto en el artículo anterior, los aportes de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y la Escuela Superior de Administración Pública

El arg  
equiv

En ef  
previs

Comp  
ningu  
territo

No ot  
las in  
giren

no al  
Técni  
de E

Quier  
parte  
para

fueo  
de lo

6.3.3  
contr

daño  
las e

La S  
haya

que  
resta

visión del  
ne que el  
territoriales  
los a los  
atales, el  
nisterio de  
nación de  
entidades  
e girarlos  
  
esolución  
02, por lo  
  
torizan al  
111-4 de  
tículos 15  
ctamente  
nte:  
  
sidio  
con  
por  
de la  
xima  
as o  
  
ia de  
que  
  
ector  
)  
  
de la  
strito  
al de  
blica

(ESAP), podrán ser girados directamente a dichas entidades, e igualmente los correspondientes a las Escuelas Industriales Institutos Técnicos, a la cuenta especial determinada por el Ministerio de Educación Nacional.

El argumento del actor no es de recibo porque se funda en una interpretación equivocada de los artículos 15 y 16 de la Ley 21/82 transcritos.

En efecto, el artículo 15 se limita a establecer que todas las contribuciones previstas en la Ley 21/82 deberán pagarse por conducto de las Cajas de Compensación Familiar; y que cuando en las entidades territoriales no exista ninguna, se pagarán por intermedio de una que funcione en la División Política territorial más cercana.

No obstante, el artículo 16 también autoriza a que la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios giren directamente al SENA y la ESAP los aportes que les corresponden; pero no autoriza giro directo alguno de aportes a las *Escuelas Industriales Institutos Técnicos*, sino a través de la cuenta especial determinada por el Ministerio de Educación Nacional.

Quiere decir lo anterior que, contrario a la errada interpretación prolijada por la parte demandante, los contribuyentes no fueron autorizadas por la Ley 21/82 para girar directamente aportes a las instituciones educativas, y éstas tampoco fueron autorizadas por la Ley 633/00 para recibir directamente dichos recursos de los contribuyentes.

6.3.3. El demandante afirmó que la forma de reparto de beneficios a los contribuyentes prevista por el Ministerio de Educación Nacional le ha causado daño a la comunidad educativa por los vetos que el Ministerio le ha impuesto a las entidades territoriales con base en criterios no previstos en la ley.

La Sala no estudiará el perjuicio que la aplicación de la norma demandada le haya podido causar a algunas entidades territoriales en particular en razón de que dichas reclamaciones deben ser objeto de un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho y no de un proceso de nulidad como el presente,

dentro del cual sólo cabe el enjuiciamiento de la legalidad de los actos demandados.

6.3.4. Por otra parte, el actor aseguró que las normas demandadas violan el precepto constitucional que establece que el objeto de las contribuciones parafiscales debe ser la recuperación de los costos de los servicios que se presten o la participación en los beneficios que se proporcionen, pues resultan desproporcionados gastos para el manejo de estos recursos que superan el 7.8% que antes no se registraban y reducen los beneficios a la comunidad educativa.

Este cargo no prosperará en consideración a que no cuestionan las normas demandadas, las cuales se limitan a establecer que los recursos de que trata el artículo 11- 4 de la Ley 21/82 se asignaran a las entidades territoriales previa celebración de convenio y parte alguna aluden a los costos que genera la administración de dichos recursos.

Como la parte demandante y su coadyuvante no desvirtuaron la legalidad del acto demandado habrá de negarse las pretensiones de la demanda.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**Primero.** DENIÉGANSE la pretensión de nulidad del aparte demandado y el párrafo del artículo 2º del Decreto No. 0992 de 21 de Mayo 2002, "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001", proferido por el Gobierno Nacional.

**Segundo.** DECLÁRASE la nulidad de la expresión "a través de convenios interadministrativos celebrados entre el Ministerio de Educación Nacional y los departamentos, distritos o municipios certificados", contenida en el artículo

de la  
prior  
dest.

Se c  
Sala

MAF

RAF

de la Resolución No. 277 de 17 de febrero de 2003, "Por la cual se definen las prioridades de inversión y se adoptan criterios y procedimientos para la destinación y asignación de los aportes establecidos por la Ley 21 de 1982".

**Cópiese, notifíquese y cúmplase**

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

*Marco Antonio Velilla M*  
MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  
Presidente

*Maria Elizabeth Garcia Gonzalez*  
MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

*Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta*  
RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

*Maria Claudia Rojas Lasso*  
MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO

los actos  
s violan el  
tribuciones  
os que se  
s resultan  
uperan el  
omunidad  
s normas  
s de que  
ntidades  
den a los  
alidad del  
ntencioso  
re de la  
dado del  
or el cual  
y 715 de  
onvenios  
onal y los  
rtículo 2º