Sentencia C-089/01

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta

Con la Constitución de 1991 se institucionalizó el concepto de autonomía territorial orientada, en esencia, a fortalecer el manejo libre e independiente, pero también responsable, de la política administrativa y fiscal de estas entidades, bajo el entendido de que sus autoridades conocen con mayor detalle las necesidades e intereses de la comunidad y pueden satisfacerlos en mejor forma, dándoles entonces la posibilidad de establecer sus propios tributos, administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales, entre otros. Sin embargo, la autonomía territorial no tiene carácter absoluto: la propia Constitución, y excepcionalmente la ley, enmarcan su campo de acción.

LEGISLADOR EN AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes exógenas y endógenas

LEGISLADOR EN AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención en recursos propios

La autonomía no es absoluta y, por ello, en casos excepcionales, aun cuando se trate de recursos propios de las entidades territoriales, es posible la intervención del legislativo. Siguiendo la jurisprudencia de esta Corte, ello ocurre cuando (i) lo señala expresamente la Constitución; (ii) es necesario proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. Toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexequible.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Estampilla como fuente endógena

OBJECION PRESIDENCIAL A EMISION DE ESTAMPILLA DE UNIVERSIDAD-Autonomía de Concejo Distrital

CONTROL FISCAL-Finalidad

La finalidad del control fiscal como función pública no es otra que garantizar los intereses generales de la comunidad y el correcto manejo de los bienes y recursos públicos en aras de satisfacer los fines esenciales del Estado.

ORGANOS DE CONTROL-Función

CONTRALORIA DISTRITAL-Función/CONTRALORIA DISTRITAL-No administración de fondos de entidad territorial

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Distinción entre proyecto de ley y ley

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO EN OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance

Magistrado ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Bogotá, D.C., enero treinta y uno (31) de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio del 15 de diciembre de 2000, y con el fin de dar cumplimiento al artículo 167 de la Constitución, el presidente del Senado de la República remitió a esta Corporación el proyecto de Ley No. 07/99 Senado 97/98 Cámara “Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas -50 años”, objetado por el Gobierno Nacional por razones que, según su criterio, lo vician de inconstitucionalidad, y radicado en esta Corte como expediente OP-040.

El trámite legislativo del proyecto de ley fue el siguiente:

1.- El proyecto fue presentado a la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día ocho (8) de octubre de 1998 por el congresista Rafael Guzmán Navarro.

2.- La Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes debatió y aprobó el proyecto el tres de diciembre de 1998. El día 15 de junio de 1999 se surtió el segundo debate en sesión plenaria de la Cámara.

3.- Ordenada su publicación, el proyecto fue remitido al Senado, donde recibió primer debate y fue aprobado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente el 30 de noviembre de 1999. El debate en plenaria se llevó a cabo el 23 de mayo de 2000, siendo aprobado con una modificación en el artículo 3º del mencionado proyecto, pues se sustituyó la expresión "creación", por la de "reglamentación y uso".

4.- El día 6 de junio de 2000, la Comisión Accidental de la Cámara conformada para la unificación del texto del proyecto de ley, aceptó la redacción aprobada en el Senado de la República. La plenaria de la Cámara también aceptó la unificación del texto, en la sesión realizada el 14 de junio de 2000.

5.- Una vez remitido el proyecto de ley al señor Presidente de la República y recibido por éste el 28 de junio de 2000, el día 5 de julio del mismo año fue devuelto al Congreso sin la correspondiente sanción, por objeciones de naturaleza constitucional.

6.- En la sesión plenaria de la Cámara del 12 de septiembre de 2000 y por decisión unánime de los 123 congresistas que asistieron, se avaló el informe presentado y, en consecuencia, no fueron aceptadas las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 07/99 Senado 97/98 Cámara.

7.- El día 13 de diciembre de 2000, con un quórum de 101 congresistas, el Senado de la República declaró infundadas las objeciones formuladas al proyecto de ley. El presidente del Senado remitió entonces el proyecto a esta Corporación, para que decida sobre su exequibilidad.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el proyecto de ley No. 07/99 Senado 97/98 Cámara, objetado por inconstitucional:

LEY Nº _____

“POR EL CUAL SE AUTORIZA LA EMISION DE LA ESTAMPILLA UNIVERSIDAD DISTRITAL FRANCISCO JOSE DE CALDAS – 50 AÑOS

El Congreso de Colombia,

D E C R E T A:

ARTICULO 1º. Autorízase al Concejo Distrital de Santafé de Bogotá, D.C. para que ordene la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas, cincuenta (50) años.

ARTICULO 2º. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1º de la presente ley, se distribuirá así: El cuarenta por ciento (40%) para inversión en el plan de desarrollo físico, dotación y compra de equipos necesarios que conduzcan a ampliar la cobertura, mejorar la calidad de la educación y desarrollar institucionalmente a la Universidad. El veinte por ciento (20%) se invertirá en mantenimiento y ampliación de la planta física de los equipos de laboratorios y suministros de materiales. El quince por ciento (15%) para atender el pasivo prestacional por concepto de pensiones y cesantías y los gastos a cargo de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. El diez por ciento (10%) para promover el Fondo de Desarrollo de la Investigación Científica. El cinco por ciento(5%) con destino al desarrollo y fortalecimiento de los doctorados. El cinco por ciento (5%) con destino a las bibliotecas y centros de documentación. El cinco por ciento (5%) con destino al fortalecimiento de la Red de Datos.

ARTICULO 4º. Autorízase al Concejo Distrital de Santafé de Bogotá, D.C., para que determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en actividades y operaciones que se deben realizar en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá D.C.

Los acuerdos que expida el Concejo Distrital de Santafé de Bogotá, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del ministerio de Hacienda y Crédito Público.

PARAGRAFO. El Concejo Distrital de Santafé de Bogotá podrá autorizar la sustitución de la estampilla por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y

eficacia el objeto de esta ley.

ARTICULO 5º. Facúltese al Concejo Distrital de Santafé de Bogotá para que haga obligatorio el uso de la estampilla, cuya emisión por esta ley, queda a cargo de los funcionarios del Distrito Capital de Santafé de Bogotá que intervengan en los actos.

ARTICULO 6º. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley, queda a cargo de los funcionarios del Distrito Capital de Santafé de Bogotá que intervengan en los actos.

ARTICULO 7º El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1º de la presente ley.

PARAGRAFO. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho u objeto del gravamen.

ARTICULO 8º. El control de recaudo y el traslado oportuno de los recursos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Santafé de Bogotá y la distribución mencionada en el artículo 2º, estará a cargo de la Contraloría Distrital de Santafé de Bogotá D.C.

ARTICULO 9º. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales obliga el uso de la estampilla, el Concejo Distrital de Santafé de Bogotá, D.C., podrá también incluir lo relativo a la producción, comercialización y consumo de licores y aperitivos, así como los juegos de azar.

En todo caso la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en el ley.

ARTICULO 10. Esta ley rige a partir de su promulgación.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

MIGUEL PINEDO VIDAL

EL SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

LA PRESIDENCIA DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA

EL SECRETARIO GENERAL DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO”

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Según el Gobierno, el proyecto objetado desconoce lo artículos 267, 272 y 287 de la Constitución Política.

En una primera objeción, el ejecutivo considera que el proyecto establece, en el artículo segundo, una destinación especial y detallada de la totalidad del impuesto que se pretende recaudar por concepto de la emisión de la estampilla, lo cual vulnera el artículo 287 de la Constitución, en tanto niega la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses. En su concepto, cuando el Congreso señala la destinación específica de los recaudos por concepto de la estampilla, desconoce la facultad discrecional de los concejos municipales de disponer de los recursos generados por sus tributos.

De otro lado, advierte que el artículo octavo del proyecto viola de manera directa los artículos 267 y 272 de la Constitución, toda vez que ordena que el control de recaudo y el traslado oportuno de los recursos de la Universidad Distrital y la distribución mencionada en el artículo 2º estarán a cargo de la Contraloría Distrital de Bogotá. Para el Gobierno, las funciones de recaudo y traslado de recursos que se pretenden asignar a la Contraloría, desbordan el alcance de las competencias dadas por la Constitución a este organismo de control, además de vulnerar los principios de autonomía e independencia en la gestión fiscalizadora.

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Congreso de la República insistió en la aprobación del presente proyecto, pues consideró infundadas las objeciones presidenciales.

Respecto a la objeción del artículo 2º del proyecto de ley, recuerda la necesidad de asegurar que los dineros recaudados se destinen al desarrollo universitario y al fin social específico del proyecto, para lo cual el Congreso ejerce en esta oportunidad una facultad especial

autorizada por el artículo 322 de la Constitución, y que de ninguna manera significa intromisión o coadministración de los fondos distritales.

Brevemente, el Congreso considera que tampoco se vulneran los artículo 267 y 272 de la Constitución, porque el artículo 8º del proyecto objetado hace referencia a las funciones propias de fiscalización y vigilancia asignadas por el Constituyente a las Contralorías.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano Carlos Aurelio Merchán Tarazona, actuando en su propio nombre y como abogado contratista de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, actúa oportunamente para defender la constitucionalidad del proyecto objetado.

En primer lugar, advierte que el proyecto de ley, más que una forma de generar recursos en favor de la Universidad, se erige como un mecanismo para contribuir al mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación ofrecida por dicha institución, asegurando una fuente fija y temporal de ingresos para financiar las necesidades de inversión y mejoramiento académico que no pueden solventarse con los recursos ordinarios.

Luego de señalar que el proyecto de ley cumplió rigurosamente el trámite previsto para su formación, procede al estudio de las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional. Con respecto a la primera objeción, considera que la distribución racional de los recursos que se planteó en el proyecto, no afecta la autonomía en tanto preserva el interés del legislativo al solucionar problemas jurídicos de una institución, además de tratarse de una facultad especial ejercida por el Legislador.

En su concepto, la distribución específica de recursos no resulta desproporcionada, sino que por el contrario se ajusta a los criterios de necesidad, utilidad y proporcionalidad, ya que responde a la finalidad misma del proyecto.

Con relación a la segunda objeción, advierte que el proyecto simplemente está ratificando una de las funciones asignadas a la Contraloría Distrital, aún cuando reconoce que la norma es inteligible en cuanto parece asimilar al contralor como ordenador del gasto o como administrador, premisa que en todo caso resulta equivocada.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación, en su concepto de rigor, solicita a la Corte declarar infundadas las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Gobierno Nacional.

Comienza por señalar que efectivamente el legislador creó un tributo para ser desarrollado por la entidad territorial, pero que el artículo cuarto del proyecto autoriza al Concejo Distrital para que determine las características, tarifa y los demás elementos referentes al tributo, y lo faculta además para sustituir la estampilla por otro sistema de recaudo que permita alcanzar el fin propuesto. En estas condiciones, la Vista Fiscal estima que el mandato del artículo 2º del proyecto de ley solamente busca garantizar el objeto del tributo, sin que ello pueda ser interpretado como un desconocimiento del principio de autonomía administrativa.

Ahora bien, en cuanto al artículo 8º del proyecto, el Ministerio Público analiza dos cuestiones. De un lado señala que la primera parte del artículo refleja la intención de que la Contraloría ejerza un control sobre el recaudo y traslado oportuno de los recursos a la Universidad, funciones que en una interpretación amplia no significan coadministración, porque no son anteriores ni concomitantes con dicha labor, sino que deben ejercerse en forma posterior, como lo dispone la propia Carta Política. Igualmente considera que el artículo impone la obligación de control y vigilancia en la distribución de los recursos, lo cual refleja una función inherente al control fiscal, pero que también será adelantada en forma posterior.

Concluye su intervención reiterando que la norma no busca asignar funciones de administración, sino que señala la competencia propia de la Contraloría Distrital, por tratarse de recursos de una entidad territorial.

VII. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

Competencia.

1.- La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas objetadas por el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4º y 241 numeral 8º de la Carta Política.

El trámite de las Objeciones y de la insistencia

2.- De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación y según lo previsto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno disponía de seis (6) días hábiles1 para devolver

con objeciones este proyecto de ley, por cuanto el mismo no constaba de más de veinte artículos. Observa la Corte que, de conformidad con la documentación allegada al expediente, el proyecto fue objetado dentro de los términos establecidos por la norma superior.

3.- Una vez recibido el escrito de objeciones presidenciales, las Cámaras nombraron ponentes para su estudio. El informe presentado en la Cámara de Representantes solicitaba el rechazo de las objeciones y así fue aprobado por la plenaria en sesión del 12 de septiembre de 2000. Igualmente, en sesión plenaria del 13 de diciembre de 2000, el Senado de la República declaró infundadas las objeciones del Gobierno, acatando en ambos casos las mayorías exigidas en la Constitución. Así pues, encuentra la Corte que el procedimiento llevado a cabo en el Congreso se ajustó a lo normado en el artículo 167 de la Carta Política; en consecuencia, corresponde a esta Corporación decidir sobre la exequibilidad del proyecto de ley anteriormente referido.

Alcance de las objeciones presidenciales.

La primera objeción

5.- El Presidente considera que el Congreso desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales, en la medida que señala la destinación específica de los recaudos por concepto de la emisión de la estampilla. Para aclarar la cuestión, la Corte comenzará por delimitar el concepto de autonomía territorial y la posibilidad de intervención por parte del legislador en la destinación de los recursos de dichas entidades. Luego analizará la naturaleza de las rentas generadas por concepto de estampillas y a partir de ello, estudiará si en el caso concreto, el Congreso estaba o no facultado para señalar expresamente la destinación de las rentas generadas con la emisión de la estampilla autorizada en el proyecto, sin desbordar el principio de autonomía territorial.

La Autonomía territorial y la intervención del legislador.

6.- Con la Constitución de 1991 se institucionalizó el concepto de autonomía territorial orientada, en esencia, a fortalecer el manejo libre e independiente, pero también responsable, de la política administrativa y fiscal de estas entidades, bajo el entendido de que sus autoridades conocen con mayor detalle las necesidades e intereses de la comunidad

y pueden satisfacerlos en mejor forma, dándoles entonces la posibilidad de establecer sus propios tributos, administrar sus recursos y participar de las rentas nacionales, entre otros. Sin embargo, la autonomía territorial no tiene carácter absoluto: la propia Constitución, y excepcionalmente la ley, enmarcan su campo de acción.

7.- De conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, el grado de injerencia por parte del legislador en la autonomía territorial, y especialmente en cuanto a la administración de los recursos, depende en buena medida del origen de aquellos3. Así, la Corte ha concluido que el legislador está autorizado para señalar la destinación de los recursos provenientes de fuentes exógenas, esto es, de aquellos fondos cuyo origen está en la Nación, como ocurre por ejemplo con las transferencias, el situado fiscal, las compensaciones y las rentas cedidas. Las entidades territoriales disponen además de otras rentas, denominadas "recursos propios" o provenientes de fuentes endógenas, tales como las rentas que provienen de la explotación de bienes que son de su propiedad exclusiva. En segundo término, están los que se obtienen por el recaudo de tributos – impuestos, tasas y contribuciones – cuya fuente puede ser calificada como fuente endógena de financiación. (Cfr. Sentencia C-219/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz)

8.- Ahora bien, cuando se trata de recursos territoriales provenientes de fuente endógena (recursos propios), la posibilidad de intervención por parte del legislador aparece muy restringida, pues de otra forma la autonomía financiera de las entidades territoriales correría el riesgo de perder su esencia. Al respecto la jurisprudencia ha dicho4:

"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".

9.- Sin embargo, como ya se indicó, la autonomía no es absoluta y, por ello, en casos excepcionales, aun cuando se trate de recursos propios de las entidades territoriales, es posible la intervención del legislativo. Siguiendo la jurisprudencia de esta Corte5, ello ocurre cuando (i) lo señala expresamente la Constitución; (ii) es necesario proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii)

resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional. Si bien es cierto que la Constitución prohibe la creación de rentas nacionales con destinación específica, también lo es que no prohibe la asignación específica de rentas de otro orden, toda vez que no son computadas dentro de los ingresos corrientes de la nación6.

De cualquier manera, toda restricción a la autonomía territorial, en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios, tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexequible7.

Rentas por concepto de estampillas

10.- El Congreso es quien autoriza la emisión de la estampilla "Universidad Distrital Francisco José de Caldas -50 años", establece el monto máximo y fija la destinación, aún cuando reserva al Concejo Distrital de Bogotá, la facultad de definir los demás elementos del tributo. La pregunta que debe hacerse la Corte es la siguiente: ¿Constituyen las rentas por este concepto una fuente exógena o, por el contrario, hacen parte de los denominados "recursos propios" de la entidad territorial?

11.- Para resolver este interrogante, conviene recordar la Sentencia C-413/96 MP. José Gregorio Hernández Galindo, donde la Corte declaró exequible el artículo 49 de la ley 191 de 1995 que autorizaba a las Asambleas de los departamentos fronterizos, a emitir unas estampillas "pro-desarrollo fronterizo" y destinaba específicamente el recaudo obtenido. Dijo sobre el particular:

"Se trata, evidentemente, de un gravamen que no puede considerarse como nacional sino como departamental, aplicable en los departamentos fronterizos, dadas sus necesidades y características, de lo cual resulta, precisamente por respeto a la autonomía de las entidades territoriales en referencia, que el legislador no se viera precisado a definir él mismo todos los elementos del tributo autorizado, que habrá de cobrarse únicamente dentro de los respectivos territorios"

Corolario de lo anterior, concluye la Corte que en el asunto bajo revisión, los recursos

generados con la emisión de la estampilla corresponderán a la categoría de "fuente endógena de financiación". Por tal motivo, la intervención del legislador para fijar la destinación específica de los recursos se encuentra restringida, quedando por ver, únicamente, si está enmarcada dentro de las excepciones señaladas en el fundamento jurídico No. 10 de esta sentencia.

12.- Analizada con detenimiento la documentación allegada, y en especial la exposición de motivos y el proyecto en cuestión, encuentra la Corte que la Universidad Distrital Francisco José de Caldas afronta serios problemas financieros y que en tales circunstancias el legislador consideró pertinente adoptar medidas de naturaleza tributaria. Igualmente para esta Corte es claro que los eventuales beneficios superan el ámbito local o regional, en tanto cobijan a estudiantes provenientes de otras ciudades y municipios del país, pero especialmente a los de condiciones sociales difíciles, todo lo cual redunda en últimas en el fortalecimiento de la educación superior colombiana. Así, por ejemplo, en la exposición de motivos y en las ponencias para debate, los congresistas ilustran que cerca del 25% de los alumnos de la universidad proviene de distintas partes del territorio nacional, que hay estudiantes de estratos bajos (1, 2 y 3), así mismo señalan que el déficit de la institución supera los tres mil millones de pesos ($3.000.000.000.oo) y que el presupuesto nacional asignado a la Universidad Distrital (6.000.000.000.oo) es muy inferior al de otras instituciones universitarias como la de Antioquia ($80.900.000.000.oo), la del Valle ($57.800.000.000) o la del Atlántico ($32.000.000.000.oo).

13.- En estos términos, la injerencia del legislador en el proyecto objetado resulta ser necesaria para alcanzar el fin propuesto e idónea para la consecución del mismo, pues si lo que se desea es ayudar al saneamiento financiero de una universidad con impacto nacional, es apenas lógico que se asegure que los recursos lleguen a ella y que sean adecuadamente utilizados. Además, la intervención es razonablemente proporcionada, en la medida que se trata de un ingreso adicional que no altera el presupuesto general de la entidad ni entorpece su normal funcionamiento, configurándose en la cuarta excepción descrita y que autoriza la intervención del Congreso en materia de rentas territoriales propias.

14.- La Corte destaca la proporcionalidad de la medida, ya que mal podría afirmarse que se trata de una intromisión excesiva en la autonomía del Concejo Distrital, cuando éste conserva la facultad para decretar o no le emisión de la estampilla y a partir de ello cobrarla

o abstenerse de hacerlo. Guarda también un margen de discrecionalidad, en la medida que el Congreso se abstiene de regular todos los elementos del tributo y cede al Concejo la libertad para determinarlos, a un punto tal que incluso le autoriza para sustituir la estampilla por otro sistema de recaudo, siempre y cuando permita cumplir el objeto de la ley. La norma ha de ser entendida entonces como un mecanismo para contribuir al fortalecimiento de una institución que por su naturaleza e impacto social, trasciende más allá del ámbito simplemente local. Por consiguiente, la objeción contra el artículo 2 del proyecto de ley de la referencia será declarada infundada.

15.- Para el Gobierno Nacional, el artículo 8º del proyecto desconoce los artículos 267 y 272 de la Carta Política, porque las funciones asignadas a la Contraloría Distrital (control de recaudo y traslado y distribución de recursos) extralimitan las facultades otorgadas por el Constituyente. Será preciso, entonces, que la Corte haga remembranza de las atribuciones constitucionales otorgadas a las Contralorías y, a partir de ello, realice una interpretación sistemática de la norma censurada.

El control fiscal en la Constitución de 1991

16.- La finalidad del control fiscal como función pública no es otra que garantizar los intereses generales de la comunidad y el correcto manejo de los bienes y recursos públicos en aras de satisfacer los fines esenciales del Estado8. No obstante, por mandato expreso de la Constitución, a las Contralorías corresponde adelantar su función fiscalizadora en forma independiente, posterior y selectiva, esto es, sobre actividades, operaciones y procesos ejecutados, a partir de muestras representativas de tales actividades9. Por ello, estas entidades no hacen parte de la rama administrativa ni sus atribuciones son de ejecución administrativa o de gobierno, con excepción de aquellas inherentes a su organización interna10.

17.- En cuanto tiene que ver con el tema específico de los recursos y el papel de los organismos de control, la jurisprudencia constitucional ha precisado lo siguiente11:

“Un análisis sistemático de las disposiciones constitucionales y de los propios debates en la Asamblea muestra que la voluntad del Constituyente fue evitar ante todo la coadministración por los órganos de control, por lo cual quiso distinguir, sobre todo en materia de gasto, la función ejecutiva administrativa (ordenación del gasto) de la función de control (verificación

de su legalidad y eficacia y eficiencia de gestión)".

18.- Naturalmente que la intención de separar las funciones de administración y vigilancia responde a la necesidad de asegurar que los organismos de control actúen con plena objetividad, imparcialidad e independencia, porque no sería lógico que luego de haber intervenido en la ejecución de ciertas actividades, un organismo se convirtiera desapasionadamente en juez de sí mismo.

La función de la Contraloría Distrital según la norma objetada

19.- A la luz de lo expuesto, considera la Corte que dentro de las atribuciones de la Contraloría Distrital, no puede estar previsto adelantar gestiones de administración o gobierno sobre fondos de una entidad territorial. La pregunta que surge es entonces si la norma objetada implica o no una coadministración o un cogobierno de los recursos territoriales que llegaren a recibirse por concepto de la emisión de la estampilla.

20.- En el asunto en cuestión, una primera interpretación de la norma objetada indicaría que el legislador ordena a la Contraloría Distrital, desempeñar las funciones de recaudo, traslado y distribución de los recursos obtenidos por concepto de la emisión de la estampilla autorizada. Así podría leerse el artículo 8 del proyecto que señala: "El control de recaudo y el traslado oportuno de los recursos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas de Santafé de Bogotá y la distribución mencionada en el artículo 20, estará a cargo de la Contraloría Distrital de Santafé de Bogotá D.C.". En efecto, la construcción gramatical del texto puede sugerir que la entidad deberá desempeñar una función tripartita: (i) controlar el recaudo de fondos, (ii) trasladar oportunamente los fondos recaudados y, (iii) distribuir los dineros en los términos previstos en el artículo 2º del proyecto. Bajo este supuesto, la norma habría de ser declarada inexequible por encontrarse fundada la objeción. Sin embargo, el texto de la norma admite una segunda interpretación que puede llevar a una conclusión diferente, ajustada a la Constitución y según la cual, las funciones en cabeza de la entidad no son otras que las de ejercer un control (i) sobre el recaudo, (ii) sobre el traslado y (iii) sobre la distribución de recursos, todo ello en forma posterior y selectiva. Para la Corte, ésta última perspectiva responde a una interpretación sistemática de la norma y que revela su verdadero espíritu, pues tiene en cuenta los debates realizados en el Congreso, así como los informes que rechazaron las objeciones. Pareciera entonces que la confusión surge a partir de un

error en la técnica legislativa utilizada, pero donde es posible determinar tanto el sentido de la norma, como su preciso alcance.

El principio de Conservación del derecho

21.- Como quedó demostrado, el artículo 8º del proyecto es susceptible de dos interpretaciones: la primera contraviene la Constitución, pero la segunda se ajusta íntegramente a ella. La pregunta que surge es entonces la siguiente: ¿Debe la Corte declarar parcialmente inexequible la norma por existir una interpretación que desconoce la Carta Política o, por el contrario, es posible acudir al principio de conservación del derecho para declarar infundada la objeción? Para resolver el interrogante, es oportuno recordar que la jurisprudencia constitucional ha diferenciado la aplicación del principio de conservación del derecho cuando se trata de una ley, de cuando la Corte revista un proyecto que ha sido objetado por inconstitucional. Al respecto dijo lo siguiente12:

"Este principio opera claramente en relación con las normas vigentes, pero su aplicación en los casos del trámite de objeciones presidenciales tiene menor peso, ya que la norma legal aún no se encuentra en vigor, pues se trata de un proyecto de ley. Además, la propia Constitución regula de manera diferente el trámite de las objeciones, cuando la Corte las encuentra total o parcialmente fundadas. En efecto, el artículo 167 establece que si la Corte declara inexequible el proyecto, éste "se archivará". En cambio, si "la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte". En tales circunstancias, cuando la fijación del contenido constitucionalmente admisible de uno o varios artículos permite que entre inmediatamente en vigor un proyecto que, en caso contrario, debería ser archivado, o retornado a las cámaras para ser rehecho (CP art. 167), es factible que la Corte recurra a un sentencia condicionada. Sin embargo, este tipo de sentencias no tiene ninguna utilidad cuando, debido a que otras objeciones se encuentran fundadas, inevitablemente, el proyecto será de todas formas declarado parcialmente inexequible, por cuanto en tal caso, y conforme lo señala el artículo 167, el proyecto retorna al Congreso para que éste rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte, a fin de que ésta pronuncie un fallo definitivo sobre el tema. Por ende, en tales casos, respeta mejor el principio democrático y la seguridad jurídica, que la Corte declare inexequible la disposición,

pues el Congreso tiene la posibilidad de rehacer e integrar los artículos afectados". (subrayado no original).

22.- En el proyecto revisado, no hay objeciones fundadas diferentes a la ahora estudiada, que conlleven una declaratoria de inexequibilidad parcial. Pero también es preciso indicar que si la Corte precisa el contenido constitucionalmente admisible del artículo 8º del proyecto de ley, éste no tendría que ser remitido al Congreso ni correría el riesgo de ser archivado, sino que podría entrar en vigor inmediatamente.

En consecuencia, atendiendo el principio de conservación del derecho y ante la existencia de una interpretación constitucionalmente válida, será preciso recurrir a una sentencia de constitucionalidad condicionada. Para ello, la segunda objeción se declarará infundada, pero bajo el entendido de que el artículo 8 del proyecto de ley hace referencia al control posterior y selectivo del recaudo, del traslado y de la distribución de los recursos obtenidos, lo cual, como ya se dijo, armoniza plenamente con el ordenamiento constitucional.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar infundada la primer objeción formulada al proyecto de ley No.07/99 Senado 97/98 Cámara "Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas -50 años".

Segundo.- Declarar infundada la segunda objeción formulada al proyecto de ley No.07/99 Senado 97/98 Cámara "Por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad Distrital Francisco José de Caldas -50 años", bajo el entendido de que el artículo 8º del proyecto autoriza a la Contraloría Distrital a ejercer únicamente el control posterior y selectivo del recaudo, del traslado y de la distribución de los recursos obtenidos

Notifíquese, cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

1 Con referencia al término de los seis días hábiles pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-268/95, C-380/95, C-292/96 y C-028/97.

2 Por ejemplo en la sentencia C-1404/00 MP. Carlos Gaviria Díaz y Alvaro Tafur Galvis.

3 Ver. Corte Constitucional, Sentencia C-219/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 Ibídem.

5 Corte Constitucional, Sentencias C-495/98 MP. Antonio Barrera Carbonell, C-219/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-413/96 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-004/93 MP. Ciro Angarita Barón.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-219/97.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-403/99 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-570/97 MP. Carlos Gaviria Díaz.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-189/98 MP. Alejandro Martínez Caballero.

11 Ibídem.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-324/97 MP. Alejandro Martínez Caballero.