C-403-99

Sentencia C-403/99

CONTROL FISCAL EN CONSTITUCION VIGENTE

La Constitución de 1991, expresamente reconoce la función de control fiscal dotándola de un carácter público, como una actividad independiente y autónoma y, diferente a la que normalmente corresponde a las clásicas funciones del Estado, obedeciendo a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, de los departamentos, distritos y municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración o, eventualmente de los particulares. De manera pues, que el ejercicio de la función pública del control fiscal a la luz del ordenamiento constitucional, ha sido asignado a la Contraloría General de la República (arts. 119 y 267) y, en los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, les corresponde a éstas el ejercicio de la función fiscalizadora en forma posterior y selectiva.

CONTROL FISCAL

El control fiscal constituye una actividad de exclusiva vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquella y promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública. Pero si bien el ejercicio del control fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por los particulares.

CONTROL POSTERIOR DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA EN ENTIDADES TERRITORIALES

El control de excepción que establece la norma acusada, no puede referirse a los dineros que transfiere la Nación a cualquier título a las entidades territoriales, porque en estos casos la Contraloría General de la República, como órgano superior del control fiscal del Estado, no

requiere ninguna clase de autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado. La norma acusada no hace otra cosa que desarrollar la parte final del inciso tercero del artículo 267 de la C.P. "…En los casos excepcionales, previstos por la ley, la contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial…", norma esta que consagra una autonomía local sobre los recursos propios de las entidades territoriales que justifica la constitucionalidad del texto consagrado en el artículo 26 literales a) y b) de la Ley 42 de 1993, sin que se puede predicar como se señala en la demanda que con la disposición acusada se crean "feudos funcionales", porque como se vio, la competencia de la Contraloría General de la República no se limita en tratándose del ejercicio del control fiscal respecto de los recursos de los entes territoriales de origen nacional.

CONTROL FISCAL-Contenido de conceptos de descentralización y autonomía

No desconoce la Corte la dificultad que existe en el sentido de precisar cuál es el contenido exacto de los conceptos de "descentralización y autonomía" en materia de control fiscal, por lo cual se exige que se los concrete y en esa labor la interpretación que realice esta Corporación de las normas constitucionales y legales cumple un papel de suma importancia, porque las normas acusadas nunca deben ser interpretadas aisladamente sino en concordancia con las otras normas del cuerpo legal del que hacen parte. Por ello, considera esta Corporación que además de las normas de la parte orgánica de la Constitución, es el legislador el llamado a concretar los principios de "descentralización y autonomía", facultad que ha ejercido a través de la norma demandada, en la cual al establecer que la competencia de la Contraloría General de la República frente a lo que la jurisprudencia ha denominado como "el reducto mínimo fiscal", es decir, sobre los recursos propios de las entidades territoriales, se ejerza en forma excepcional y posterior, no ha hecho otra cosa que respetar el núcleo esencial de estas garantías constitucionales.

Referencia: Expediente D-2324

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 26 literales a) y b) de la Ley 42 de 1993 "Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo

ejercen".

Demandantes: Hernando Otero Garzón y Andrés Molina Araujo.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, según consta en acta número veintinueve (29), a los dos (2) días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Hernando Otero Garzón y Andrés Molina Araujo, con base en el artículo 241-4 de la Constitución Política, demandaron la inconstitucionalidad del artículo 26 literales a) y b) de la Ley 42 de 1993 "Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen".

Por auto del tres (3) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), el magistrado sustanciador, doctor Alfredo Beltrán Sierra, admitió la demanda en relación con el artículo 26 literales a) y b) de la Ley 42 de 1993 y, ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso de la República y al Contralor General de la República, con el objeto que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

A. Norma acusada.

El siguiente es el texto de la norma demandada, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

LEY 42 DE 1993

(Enero 26)

“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”

El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“Artículo 26.- La Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior, en forma excepcional, sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que les corresponde a las contralorías departamentales y municipales, en los siguientes casos :

a) A solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal, de cualquier comisión permanente del Congreso de la República o de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales.

b) A solicitud de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación que establece la ley”.

B.- La demanda

Los demandantes consideran que la norma demandada establece mayores limitaciones a la competencia de la Contraloría General que las establecidas en la Carta Magna, subordinándola a condiciones de procedibilidad que no guardan coherencia con la naturaleza del ámbito funcional que la Constitución ha radicado en cabeza de la Contraloría General de la República.

Aducen que si bien la descentralización bajo la vigencia de la actual Carta Política establece la distribución de competencias y recursos del nivel central a las entidades territoriales y, la facultad de manejar esas competencias y los recursos con autonomía, esto se debe entender en el marco del alcance y límites fijados por la misma normatividad constitucional, pues es fundamental entender esta descentralización y autonomía de las entidades territoriales bajo la óptica de República Unitaria que consagra el artículo 1 del Estatuto Fundamental.

Pero de manera más tajante y concreta, el artículo 2 de la Carta dispone que las competencias asignadas a las entidades territoriales deberán ser ejercidas conforme a los

principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, mandatos estos que ponen de presente que toda función pública debe servir a unos mismos fines estatales, no obstante su división funcional y por competencias, por cuanto, no son más que herramientas de la organización estatal concebida para facilitar la consecución de los fines consagrados en la Constitución en aras del servicio para toda la comunidad.

Agregan que el control fiscal de las entidades territoriales puede congregar el esfuerzo de más de una institución pública, sin que pueda predicarse un conflicto de competencias, por el contrario, las competencias asignadas a los diferentes niveles territoriales se pueden ejercer de forma coordinada y concurrente, como quiera que lo que se busca es proteger la integridad del erario público "y no de defender feudos de exclusividad funcional".

Consideran pues los actores, que la norma demandada desconoce las disposiciones constitucionales, al establecer una competencia exclusiva de control de la gestión fiscal de los patrimonios de las entidades territoriales, en cabeza de las respectivas contralorías, supeditando la intervención de la Contraloría General a autorizaciones y solicitudes previas, que coartan su libertad de intervenir oficiosamente en aras de proteger intereses de carácter público. Así las cosas, los literales demandados se constituyen en requisitos de procedibilidad que impiden la concurrencia o coordinación en las funciones que cumplen las contralorías de diverso nivel por una parte, y por la otra, desconocen el control de tutela inherente a todo proceso de descentralización, en el que el nivel central tiene facultades para coordinar los esfuerzos, actividades y funciones del nivel descentralizado.

Se aduce en la demanda, que las normas acusadas desconocen el hecho de que gran parte de los recursos que constituyen el patrimonio de los entes territoriales son de origen nacional y, por ende, debe ser un organismo del orden nacional quien goce de competencia prevalente para ejercer el control fiscal sobre esos recursos, sin pretender –agregan- coartar la competencia que les asiste a las contralorías territoriales, como quiera que esta se encuentra consagrada con carácter permanente en el artículo 272 de la Constitución; lo que se quiere, es que en materia de recursos territoriales de origen nacional la competencia excepcional de la Contraloría General de la República goce de prevalencia y preferencia sobre las competencias de orden territorial, en el entendido que lo que se pretende proteger son los intereses y los fines perseguidos de carácter nacional.

Finalmente, solicitan que en caso de resultar constitucional la norma demandada, se realice un pronunciamiento sobre los límites del control fiscal de la Contraloría General de la República en relación a las entidades territoriales y sobre la prevalencia del control fiscal nacional y territorial.

A. Intervenciones

El jefe de la oficina jurídica de la Contraloría General de la Nación, presentó un escrito en el cual solicita se declare la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos :

Comienza por señalar que de conformidad con lo preceptuado en el artículo 267 de la C.P. a la Contraloría General de la República le corresponde el ejercicio de la función pública de control fiscal, tanto de la gestión fiscal de la administración, como de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Así mismo, según lo dispone el artículo 272 ibidem, en los departamentos, distritos y municipios donde existan contralorías, les corresponde a estas ejercer la vigilancia de la gestión fiscal en forma posterior y selectiva.

En relación con el control posterior ejercido por la Contraloría General de la República sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, a la luz del artículo 267 de la C.P., su ejercicio se permite en los casos que excepcionalmente prevé la ley. Es por ello, que la Ley 42 de 1993 establece los límites de competencias de las entidades de vigilancia de gestión fiscal que conforman tanto el sector central como el descentralizado.

Esta facultad excepcional otorgada a la Contraloría General de la República, agrega el interviniente, debe interpretarse en forma sistemática con otras normas relacionadas con la autonomía territorial y con las facultades legales que se le otorgan para ejercer la vigilancia fiscal, sobre los recursos transferidos por la Nación a dichas entidades. Así mismo, a la luz de la interpretación jurisprudencial, se puede concluir que la Contraloría General de la República tiene una competencia concurrente, incluso prevalente con las Contralorías territoriales.

Se señala igualmente, en el escrito presentado por el interviniente, que la Ley 60 de 1993, en sus artículos 18 y 32, establece la concurrencia de la Contraloría General de la República,

en la vigilancia que tiene sobre los recursos transferidos por la Nación, por cuanto en las disposiciones citadas, se dispone : art. 18, num. 5 “El situado fiscal asignado a cada entidad territorial se incorporará a los presupuestos de las entidades territoriales, y el ejercicio del control fiscal sobre dichos recursos corresponderá a las entidades territoriales competentes, incluyendo la Contraloría General de la República de conformidad con la Constitución Política y la Ley 42 de 1993”; a su vez, el artículo 32, inciso 2, establece : “El Control fiscal posterior será ejercido por las respectivas contralorías Departamental, distrital y municipal, donde la hubiere, y la Contraloría General de la República de conformidad con lo establecido por la Constitución Política y la Ley 42 de 1993”.

Por lo tanto, añade, que se puede afirmar “sin temor a equivocaciones”, que el llamado control excepcional que se establece en la disposición acusada, se refiere exclusivamente a lo que ha sido denominado por la jurisprudencia y la doctrina, como “recursos propios o recursos endógenos” de las entidades territoriales. Y, es que a juicio de la Oficina Jurídica de la Contraloría General, no podría ser de otra manera, como quiera que el control excepcional que a solicitud, bien sea de las propias autoridades territoriales o, a la mitad más uno de los miembros de las corporaciones o, a un mecanismo democrático de sus propios habitantes, según lo dispone el artículo 26 de la ley demandada, realiza la Contraloría General de la República, se hace con base en defensa de sus propios intereses sobre las cuentas de la entidad territorial que así lo considere.

Este control posterior de excepción, no se puede referir a los dineros que se transfieren a las entidades territoriales a cualquier título por parte de la Nación de sus ingresos corrientes, por cuanto, respecto de estos recursos la Contraloría General de la República como órgano supremo del control fiscal del Estado y, vigilante de la gestión fiscal de la Administración, no requiere autorización, ni solicitud, a pesar de que estos recursos ingresen al presupuesto de las entidades territoriales, como quiera, que están de por medio intereses nacionales y, su destino es inherente a las finalidades del Estado y, en ese orden de ideas, la Contraloría General debe determinar si se lograron los resultados de manera oportuna, y que a su vez, guarden relación con los objetivos y metas consagrados en el artículo 2 de la Carta Magna.

Solicita pues el interviniente, la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, por no vulnerar ninguna disposición de rango superior, ya que la norma demandada determinó en forma excepcional, los eventos en que la Contraloría General de la República “podrá ejercer

un control posterior sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que le corresponde a las contralorías departamentales, distritales o municipales".

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto Nro. 1790, del 19 de abril de 1999, el señor Procurador solicita declarar constitucional la norma demandada. Sus razones se pueden resumir así :

Indica que la Constitución de 1991 acogió el sistema de descentralización que se venía desarrollando en el país, y hace especial énfasis en la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, como principios fundamentales del Estado Colombiano. Así, el artículo 287 de la Carta, consagra como derechos de las entidades territoriales : gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les corresponden, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, participar en las rentas nacionales. De manera pues, que la descentralización a la luz de la norma superior citada, comprende tanto la distribución de competencias y recursos, encaminada a lograr una mayor eficiencia de la actividad administrativa, así como conseguir una mayor autonomía de las autoridades y de la población en la toma de decisiones en asuntos que los afecten.

Sin embargo, la descentralización de los recursos no implica la pérdida de unidad del erario público, sino que por el contrario, posibilita "el que éste se radique en cabeza de diferentes personas jurídicas de derecho público, lo cual implica diversos grados de coordinación y control entre las autoridades de los niveles nacional y local".

Según el Ministerio Público, el modelo administrativo colombiano, fundamentándose en los principios de participación, solidaridad e interés general, permite a través del sistema de unidad de caja centralizar recursos y, redistribuirlos para lograr el desarrollo armónico de las distintas regiones. En este orden de ideas, el artículo 356 superior, indica las áreas en las que han de aplicarse estos recursos, a saber, educación y salud. De la misma manera, el artículo 357 de la C.P. dispone la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, pero a su vez, otorga al legislador la facultad de establecer y definir las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con esos recursos. Pero, a su vez, establece que las autoridades municipales "…deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal

manejo, se harán acreedores a las sanciones que imponga la ley". Por ende, agrega el Procurador, se comprenden concurrentemente los organismos de control del nivel nacional y territorial.

Entonces, este control concurrente sobre los recursos que provienen de los ingresos de la Nación "es el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración, sin que implique exclusión del control del nivel nacional ni indebida intromisión de éste en la administración territorial. Lo anterior, en atención a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 Superior".

Así las cosas, en concordancia con las disposiciones constitucionales y la jurisprudencia, se advierte la gran amplitud y prevalencia del control que ejerce la Contraloría General de la República, respecto de los recursos de los entes territoriales de origen nacional.

Por otra parte, entratándose de los denominados "recursos propios" de los entes territoriales, se debe entender a la luz de lo preceptuado en el artículo 267 Superior, que constituye parte esencial de la autonomía territorial el control de sus recursos, siendo por tanto, excepcional la intervención de la Contraloría General respecto de estos recursos propios, ya que la norma superior citada defiere a la ley el señalamiento de los casos en los cuales procede ese control.

Por ello, el Ministerio Público, en aras a la protección de la autonomía administrativa de los entes regionales, considera que "…es conveniente que la competencia de la Contraloría frente a lo que la jurisprudencia de la Corte ha reconocido como 'el reducto mínimo fiscal', es decir, sobre los llamados recursos propios de tales entidades, sea realmente excepcional y posterior. Es competencia del legislador señalar los casos en que éste procede, facultad que ha ejercido a través de la norma aquí acusada, indicando que procede dicho control sobre las cuentas de cualquier entidad territorial, sin perjuicio del control que corresponde a las contralorías departamentales, y municipales, a solicitud de …".

Así las cosas, considera el Procurador, que tal como lo señalan los demandantes, se trata de verdaderos requisitos de procedibilidad más que de "casos", para que proceda dicho control. Por ende, a su juicio, la norma acusada no limita el control por parte de la Contraloría General más allá de lo normado por la Constitución Política, sino que a contrario sensu, lo

establece para cualquier caso, exigiendo eso sí, que sea solicitado por las personas a las que se refiere la norma, asegurándose de esta manera la protección de los recursos públicos, "…a través del ejercicio de la responsabilidad que deben tener las autoridades territoriales, la ciudadanía y el Congreso de la República, en la fiscalización de los mismos".

Por estas razones, el Ministerio Público, solicita a esta Corporación declarar constitucional el artículo 26 de la Ley 42 de 1993.

I.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. El ejercicio de la Función del Control Fiscal en la Constitución de 1991 y la Autonomía Fiscal de las Entidades Territoriales.

Nuestro Estado Colombiano se encuentra estructurado como un Estado Constitucional democrático y social de derecho y, en ese orden de ideas, la Carta Fundamental reconoce los derechos y libertades del hombre, establece la participación de la ciudadanía en el manejo del Estado, pero además, señala el control que la misma ciudadanía ha de ejercer sobre los recursos económicos pertenecientes a toda la comunidad. Así pues, en este proceso de diseño de las actividades tendientes a organizar la sociedad, el Estado prevé las funciones que se deben cumplir y, los organismos que las deben desarrollar, creando a su vez los controles que han de garantizar el cometido, la finalidad y el cumplimiento de esas funciones.

Surge entonces lo que se denomina gestión fiscal, la cual tiene por finalidad la protección del patrimonio de la Nación, tendiente a garantizar la correcta utilización de los recursos públicos, enmarcada desde luego, en los principios fijados en la Constitución y la Ley.

La Constitución de 1991, expresamente reconoce la función de control fiscal dotándola de un

carácter público (art. 267), como una actividad independiente y autónoma y, diferente a la que normalmente corresponde a las clásicas funciones del Estado, obedeciendo a la necesidad política y jurídica de controlar, vigilar y asegurar la correcta utilización, inversión y disposición de los fondos y bienes de la Nación, de los departamentos, distritos y municipios, cuyo manejo se encuentra a cargo de los órganos de la administración o, eventualmente de los particulares (arts. 267 y 272 C.P.).

De manera pues, que el ejercicio de la función pública del control fiscal a la luz del ordenamiento constitucional, ha sido asignado a la Contraloría General de la República (arts. 119 y 267) y, en los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, les corresponde a éstas el ejercicio de la función fiscalizadora en forma posterior y selectiva (art. 272).

Además, si bien las funciones de control no se enmarcan dentro del catálogo propio de las que se adjudican a las tres ramas del poder público, no significa por esto que las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, no tengan asignadas dentro de sus funciones básicas las de control, es decir, que en algunos casos pueden ejercer funciones propias de otros órganos, desarrollando de esta manera el mandato contenido en el artículo 113 Superior que establece la existencia de las tres ramas del poder público y de otros órganos de carácter autónomo e independiente (órganos de control), señalando el mismo artículo el principio de la colaboración armónica para lograr el cumplimiento de los fines del Estado (art. 2 C.P.).

En suma, el control fiscal es ejercido en los distintos niveles administrativos, a saber, en el sector central y en el descentralizado territorialmente y por servicios, e incluso se extiende a la gestión de los particulares cuando manejen fondos o bienes de la Nación. En nuestro sistema constitucional el ejercicio de esta función pública de control obedece a un esquema orgánico y funcional propio, dado que los organismos de control se encuentran dotados de autonomía e independencia, atributos estos que son esenciales al control fiscal ya que sin ellos su ejercicio se hace débil y sobre todo vulnerable; por esto, la Constitución diseñó la Contraloría General de la República como una entidad de carácter técnico dotada de autonomía administrativa y presupuestal, sin funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

Ha dicho esta Corporación : En síntesis, el control fiscal constituye una actividad de exclusiva

vocación pública que tiende a asegurar los intereses generales de la comunidad, representados en la garantía del buen manejo de los bienes y recursos públicos, de manera tal que se aseguren los fines esenciales del Estado de servir a aquella y promover la prosperidad general, cuya responsabilidad se confía a órganos específicos del Estado como son las Contralorías (nacional, departamental, municipal), aunque con la participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública (art. 1º., 2º., 103, inciso 3 y 270 de la C.P.). Pero si bien el ejercicio del control fiscal es responsabilidad de las contralorías, ello no excluye la posibilidad de que excepcionalmente la vigilancia se realice por los particulares (inciso 2º. Art. 267, ibidem)", (Sent. C-374 de 1995 M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Ahora bien, a nivel departamental, distrital y municipal, la función fiscalizadora encuentra su base constitucional en el artículo 272, que encarga de esta labor a las citadas entidades, correspondiéndoles ejercer su función en forma posterior y selectiva.

En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha dicho sobre relaciones fiscales intergubernamentales : "… la Constitución consagra una forma de Estado construída a partir del principio unitario, pero caracterizada por la transferencia a las entidades territoriales, de una cierta autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Fijar el grado de mayor o menor autonomía con que cuenten las entidades territoriales, es algo que la Carta delega al legislador. Sin embargo, el constituyente estableció una serie de reglas mínimas que tienden a articular el principio unitario con la protección de la autonomía territorial, optando, en algunas circunstancias, por dar primacía al nivel central y, en otras, por favorecer la gestión autónoma de las entidades territoriales". (Sent. 219 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). (Negrillas fuera de texto).

Otra de las normas de orden superior que se deben destacar en el presente asunto, es la consagrada en el artículo 287 del Estatuto Fundamental, en virtud del cual se dota a las entidades territoriales de un contenido básico e indisponible. El artículo citado, luego de proclamar la condición de autónomas de las entidades territoriales señala unos derechos inherentes a ella, cuales son : gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y, participar de las rentas nacionales.

Así pues, vistas las normas de rango superior, se revela claro a juicio de la Corte que el contenido esencial del concepto de "autonomía" de las entidades territoriales en nuestra Carta Política, debe interpretarse en torno de la comprensión, efectividad y mecanismos de garantía de los derechos que se enuncian como inherentes a esa autonomía.

Pero, también considera la Corte que la autonomía de las entidades territoriales no es ilimitada, en el sentido de que tanto su formulación como práctica deben enmarcarse dentro del contexto del Estado Unitario y, en consecuencia se debe acompasar con el ejercicio de las competencias propias de los demás órganos y autoridades del Estado, en los términos señalados en la Carta.

En otras palabras, tal como lo ha señalado esta Corporación: "Es evidente que los principios de descentralización y autonomía sólo pueden ser entendidos en su prístino sentido al ser relacionados con el de unidad, ya que a falta de la delimitación que este les proporciona, la afirmación de los intereses locales, seccionales y regionales conduciría a la configuración de un modelo organizativo distinto al propugnado por las normas constitucionales vigentes" (Sent. 373 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz).

En ese orden de ideas, los artículos 356 y 357 Superiores, en su orden, establecen las áreas en las cuales se deben aplicar los recursos del situado fiscal, a saber, educación preescolar, primaria y secundaria y media y, la salud; a su vez el segundo artículo mencionado (357) establece la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, defiriendo a la ley la facultad de definir las áreas prioritarias de inversión social que se financiaran con esos recursos.

De ahí, que la Ley 60 de 1993, en desarrollo de los preceptos constitucionales disponga en su artículo 9 : "El situado fiscal establecido en el artículo 356 de la Constitución Política, es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención de los servicios públicos de educación y salud de la población…"; e igualmente los artículos 18-5 y 32 ibidem, consagran que el ejercicio del control fiscal posterior sobre los recursos provenientes del situado fiscal corresponde tanto a las entidades territoriales competentes como a la Contraloría General de la República, de conformidad con lo que disponga la Constitución Política y la Ley 42 de 1993.

Entonces, se observa que existe un control concurrente del nivel nacional con el nivel regional y local sobre los recursos que provienen de los ingresos de la Nación, siendo el resultado de la necesaria coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de la administración, sin que se pueda predicar por esto exclusión o indebida intromisión del nivel nacional en la administración territorial. Al contrario, a juicio de la Corte, es el desarrollo adecuado del artículo 228 de la Constitución Política, que impone el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Así las cosas, se advierte que respecto de los recursos de origen nacional, existe prevalencia del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, en aras de garantizar el adecuado rendimiento de los bienes e ingresos de la Nación. Otra cosa sucede con los denominados "recursos propios" de las entidades territoriales, que se encuentran constituidos, por los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes de su propiedad o, las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias (impuestos, tasas y contribuciones propias), pues en estos casos se puede hablar de una intervención excepcional de la Contraloría General, como quiera que se trata del manejo de sus propios asuntos, aquellos que les conciernen y son de su esencia, no de otra manera se podría hablar de autonomía de las entidades territoriales.

En este sentido, la Corte ha manifestado : "…para que se mantenga vigente la garantía de la autonomía territorial, se requiere que al menos una porción razonable de los recursos de las entidades territoriales puedan ser administrados libremente. De otra forma, sería imposible hablar de autonomía y estaríamos frente a la figura de vaciamiento de contenido de esta garantía constitucional".

"Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento –recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar en las rentas nacionales. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que admiten un mayor grado de inferencia por parte del nivel central del gobierno.

"Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en sentido estricto, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los

rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o de las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias –impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador" (Sent. C-219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Es claro entonces, que el control de excepción que establece la norma acusada, no puede referirse a los dineros que transfiere la Nación a cualquier título a las entidades territoriales, porque en estos casos la Contraloría General de la República, como órgano superior del control fiscal del Estado, no requiere ninguna clase de autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado (art. 2 C.P.).

Por lo tanto, la norma acusada no hace otra cosa que desarrollar la parte final del inciso tercero del artículo 267 de la C.P. "…En los casos excepcionales, previstos por la ley, la contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial…", norma esta que consagra una autonomía local sobre los recursos propios de las entidades territoriales que justifica la constitucionalidad del texto consagrado en el artículo 26 literales a) y b) de la Ley 42 de 1993, sin que se puede predicar como se señala en la demanda que con la disposición acusada se crean "feudos funcionales", porque como se vio, la competencia de la Contraloría General de la República no se limita en tratándose del ejercicio del control fiscal respecto de los recursos de los entes territoriales de origen nacional.

Ya esta Corporación ha puesto de presente que la articulación de los intereses nacionales y de los de las entidades territoriales puede "…dar lugar a la coexistencia de competencias paralelas, que serán ejercidas independientemente en sus propios campos, o a un sistema de competencias compartidas, que se ejercerán de manera armónica" (Sent. C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Así las cosas, debe entenderse que el régimen del control fiscal, atendiendo su carácter autónomo, ha de realizarse con estricta sujeción a los postulados constitucionales, por los órganos que la Carta Fundamental autoriza para su ejercicio, esto es, las Contralorías, tanto a nivel nacional, departamental, distrital o municipal (cuando existan).

Sin embargo, no desconoce la Corte la dificultad que existe en el sentido de precisar cuál es el contenido exacto de los conceptos de "descentralización y autonomía" en materia de control fiscal, por lo cual se exige que se los concrete y en esa labor la interpretación que realice esta Corporación de las normas constitucionales y legales cumple un papel de suma importancia, porque como se ha dicho, las normas acusadas nunca deben ser interpretadas aisladamente sino en concordancia con las otras normas del cuerpo legal del que hacen parte.

Por ello, considera esta Corporación que además de las normas de la parte orgánica de la Constitución, es el legislador el llamado a concretar los principios de "descentralización y autonomía", facultad que ha ejercido a través de la norma demandada, en la cual al establecer que la competencia de la Contraloría General de la República frente a lo que la jurisprudencia ha denominado como "el reducto mínimo fiscal", es decir, sobre los recursos propios de las entidades territoriales, se ejerza en forma excepcional y posterior, no ha hecho otra cosa que respetar el núcleo esencial de estas garantías constitucionales.

Comparte la Corte la apreciación del Ministerio Público cuando expresa : "Puede observarse que, como lo manifiestan los demandantes, se trata más bien de requisitos de procedibilidad para este control que de "casos" en los que procede. Con respecto a lo anterior, estima el Procurador que la norma no limita el control por parte de la Contraloría General más allá de los preceptos impuestos por la Constitución, como argumentan los demandantes, sino que por el contrario, lo establece para cualquier caso, exigiendo como requisito el que sea solicitado por las personas a que se refiere la norma. De esta manera se asegura la protección de los recursos públicos, a través del ejercicio de la responsabilidad que deben tener las autoridades territoriales, la ciudadanía y el Congreso de la República, en la fiscalización de los mismos".

Entonces, la actuación del legislador en los supuestos examinados, tiene claro origen en la Constitución y, en consecuencia se impone declarar la exequibilidad del artículo 26 literales a) y b) de la Ley 42 de 1993.

II. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el artículo 26 literales a) y b) de la Ley 42 de 1993 “Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General (E)