

COMPETENCIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA PARA EJERCER CONTROL FISCAL DE LA UTILIZACION DE RECURSOS DE REGALIAS Y COMPENSACIONES POR PARTE DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS-Corresponde al ámbito de control de los recursos de las entidades territoriales de naturaleza exógena

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Ejercicio de control fiscal sobre recursos de fuente exógena

COMPETENCIAS DE LA CONTRALORIA GENERAL Y CONTRALORIAS TERRITORIALES-Contenido

RECURSOS DE LAS REGALIAS-Naturaleza jurídica

ADMINISTRACION DE RECURSOS POR ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes endógenas y exógenas/RECURSOS DE FUENTE EXOGENA-Definición/RECURSOS DE FUENTE ENDOGENA-Definición

USO E INVERSION DE LOS RECURSOS CATALOGADOS COMO FUENTES EXOGENAS-Es admisible un mayor grado de autonomía legislativa en relación con aquellos considerados como fuentes endógenas

CONTROL FISCAL POR PARTE DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-Alcances frente a los recursos considerados fuentes exógenas

En relación con los alcances del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República frente a los recursos considerados fuentes exógenas, expuso esta corporación que “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.).

PROPIEDAD DE LAS REGALIAS-Jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente D-8355

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° de la Ley 1283 de 2009 (parciales) “Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994”.

Actor: Jaime Alberto Rodríguez Arias y Néstor Fabián Castillo Pulido

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., seis (6) de julio de dos mil once (2011).

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

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política los ciudadanos Jaime Alberto Rodríguez Arias y Néstor Fabián Castillo Pulido presentaron ante este tribunal demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo único y el parágrafo 3° de los artículos 1° y 2° respectivamente, ambos de la Ley 1283 de 2009, “Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994”.

Mediante auto de diciembre 2 de 2010 el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista el presente asunto, y correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

En esa misma decisión se ordenó también comunicar la iniciación de este proceso a los señores Presidente de la República, Presidente del Congreso y Ministros de Hacienda y Crédito Público, de Minas y Energía, de la Protección Social, y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como al Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional. También se extendió invitación al Fondo Nacional de Regalías, a la Contraloría

General de la República, a la Federación Nacional de Municipios y a las facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Externado de Colombia, de los Andes, Javeriana y Nacional de Colombia, para que, si lo consideraban pertinente, se pronunciaran sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial N° 47.223 del 5 de enero de 2009, advirtiéndose que lo demandado es únicamente lo resaltado en negrilla:

“LEY 1283 DE 2009

(enero 5)

“Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. El artículo 15 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

Artículo 15. Utilización por los municipios de las participaciones establecidas en esta ley.

Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios, tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa por ciento (90%) a inversión en proyectos de desarrollo Municipal y Distrital, contenidos en el Plan de desarrollo, con prioridad para aquellos dirigidos a la construcción, mantenimiento y mejoramiento de la red terciaria a cargo de las entidades territoriales, proyectos productivos, saneamiento ambiental y para los destinados en inversiones en los servicios de salud, educación básica, media y superior pública, electricidad, agua potable,

alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 129 del Código de Minas (Ley 685 de 2001). De este porcentaje, las entidades beneficiarias deben destinar como mínimo el uno por ciento (1%) de estos recursos a Proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria para lo cual suscribirán convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF;

b) Hasta el diez por ciento (10%) para la interventoría técnica de los Proyectos que se ejecuten con estos recursos.

Tratándose de recursos que no provengan de Proyectos de Hidrocarburos, se destinará el 7.5% para la interventoría técnica de los Proyectos que se ejecuten con dichos recursos y el 2.5% a sufragar los costos de manejo y administración que tengan de orden nacional a cuyo cargo esté la función de recaudo y distribución de regalías y compensaciones.

Mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los sectores de salud, educación, agua potable, alcantarillado y mortalidad infantil, asignarán por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) del total de sus participaciones para estos propósitos. En el Presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los anteriores fines.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

PARÁGRAFO. Para todos los efectos, la Contraloría General de la República ejercerá el control fiscal de estos recursos.

ARTÍCULO 2o. El artículo 14 de la Ley 141 de 1994, quedará así:

“Artículo 14. Utilización por los departamentos de las participaciones establecidas en esta ley:

Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores, tendrán la siguiente destinación:

a) El noventa por ciento (90%), a inversión en Proyectos prioritarios que estén contemplados en el Plan General de Desarrollo del Departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios, y de estos, no menos del cincuenta por ciento (50%) para los Proyectos

prioritarios que estén contemplados en los Planes de Desarrollo de los municipios del mismo departamento, que no reciban regalías directas, de los cuales no podrán destinarse más del quince por ciento (15%) a un mismo municipio. En cualquier caso, tendrán prioridad aquellos proyectos que beneficien a dos o más municipios. De este porcentaje, las entidades beneficiarias deben destinar como mínimo el uno por ciento (1%) de estos recursos a Proyectos de inversión en nutrición y seguridad alimentaria para lo cual suscribirán Convenios Interadministrativos con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF;

Tratándose de recursos que no provengan de Proyectos de Hidrocarburos, se destinará el 7.5% para la interventoría técnica de los Proyectos que se ejecuten con dichos recursos y el 2.5% a sufragar los costos de manejo y administración que tengan las entidades de orden nacional a cuyo cargo esté la función de recaudo y distribución de regalías y compensaciones.

Mientras las entidades departamentales no alcancen coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, la entidad departamental correspondiente deberá asignar no menos del sesenta por ciento (60%) del total de sus regalías para estos propósitos. En el Presupuesto anual se separarán claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen a los sectores aquí señalados.

El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

PARÁGRAFO 1o. Para los efectos de este artículo, también se tendrá como inversión las transferencias que hagan los departamentos de las participaciones de regalías y compensaciones a favor de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social, CORPES, o de la Entidad que los sustituya, y de los Fondos de Inversión Regional, FIR.

PARÁGRAFO 2o. Continuarán vigentes todas las cesiones de participaciones a las entidades públicas que con arreglo a leyes, decretos y convenios anteriores, hubieren efectuado los departamentos y municipios.

PARÁGRAFO 3o. Para todos los efectos, la Contraloría General de la República ejercerá el control Fiscal sobre estos recursos.”

III. LA DEMANDA

Los actores formularon en relación con las normas atacadas dos distintos cargos de inconstitucionalidad, los cuales se explican a continuación:

Los párrafos demandados, que hacen parte de los textos modificados y actualmente vigentes de los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 “Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”¹ regulan, en su orden, la utilización por los departamentos y por los municipios, de las participaciones en las regalías y compensaciones generadas por la explotación de recursos naturales no renovables establecidas en esta misma ley.

En concepto de los demandantes, los textos actualmente vigentes son contrarios al artículo 272 de la Constitución Política por cuanto la competencia general e ilimitada de la Contraloría General de la República ignora y desplaza las atribuciones que ese precepto superior le asigna a las contralorías departamentales, distritales y municipales en relación con los recursos que son manejados e invertidos por las entidades territoriales.

Señalan que si bien el artículo 267 de la Constitución atribuye a la Contraloría General de la República una competencia prevalente para ejercer el control fiscal incluso sobre cuentas de las entidades territoriales, el 272 de la misma obra establece que las contralorías de éstas ejercerán, dentro del ámbito de su jurisdicción, las mismas funciones que el artículo 268 asigna al Contralor General de la República, por lo que no podría la ley excluir categóricamente la competencia de los órganos que a nivel local deben ejercer el control fiscal.

Aducen que el legislador, con la aprobación de las normas aquí acusadas, desconoce también la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia, en relación con el carácter concurrente de las competencias de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, en relación con lo cual citan de manera particular y transcriben parcialmente las sentencias C-557 de 2009, C-403 de 1999 y C-127 de 2002, en todas las cuales se habría resaltado que si bien la primera tiene una competencia prevalente, ello no implica que tal competencia sea exclusiva. Agregan que la regla contenida en las normas acusadas vulnera

los principios de desconcentración del poder central y descentralización administrativa.

Como sustento adicional de este cargo alegan que esta regla es contraria a lo establecido en el artículo 5° del Decreto-Ley 267 de 2000, que establece la competencia prevalente de la Contraloría General de la República respecto de los recursos que la Nación transfiera a las entidades territoriales y citan un documento de la Auditoría General que alude a la existencia de funciones de control fiscal concurrentes entre los niveles nacional y territorial.

En el segundo cargo de la demanda se explica que los párrafos acusados serían violatorios de los artículos 272, 287, 298 y 360 de la Constitución Política, por contrariar los principios de desconcentración del poder y descentralización administrativa respecto de la distribución de competencias relacionadas con el control fiscal.

Sostienen que se vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales, pues si según lo ratifica el artículo 1° de la Ley 756 de 2002, los recursos provenientes de las regalías y demás compensaciones previstas en la Ley 141 de 1994 son de propiedad exclusiva de aquéllas, no se entiende la razón por la que sus órganos de control fiscal son absolutamente excluidos de la posibilidad de ejercer dicho control.

En sustento de este aserto, los actores transcriben parcialmente el artículo 287 superior, que de manera general enumera los derechos de las entidades territoriales y el 360 ibídem, que directamente contempla el derecho de los departamentos y municipios en cuyo territorio se exploten recursos naturales no renovables o por cuyos puertos marítimos o fluviales aquéllos se transporten, a participar de las consiguientes regalías y compensaciones. A ese respecto señalan que la Corte deberá pronunciarse sobre “la fuente y la naturaleza de los recursos de regalías”, frente a la regla establecida en el párrafo del ya citado artículo 1° de la Ley 756 de 2002. Y añaden que si bien de conformidad con los artículos 360 y 361 de la Constitución Política, existen dos distintos caminos a través de los cuales las entidades territoriales acceden a los recursos de regalías, es claro que en ambos casos tales recursos son de su propiedad exclusiva, razón por la cual las contralorías de su mismo nivel territorial deben tener la posibilidad de ejercer control fiscal al respecto.

Finalmente, el desarrollo de este cargo incluye también la cita de otros dos documentos que de manera indirecta demostrarían también la denunciada infracción constitucional. De una parte, un concepto emitido en mayo de 2003 por el Director de la Oficina Jurídica de la

Contraloría General de la República que habla de la competencia concurrente en relación con las regalías de propiedad de las entidades territoriales entre ese despacho y las contralorías locales, y de otra, una circular emitida en septiembre de 2009 por el entonces Contralor General de la República, en la que previene a las contralorías de las entidades territoriales sobre la imposibilidad de que ellas ejerzan control fiscal sobre los recursos de regalías de propiedad de aquéllas, bajo el entendido de que ese control corresponde exclusivamente al nivel nacional.

Por último, el texto de la demanda incluye, además de las pretensiones de inconstitucionalidad, estas solicitudes: i) que se decreten como pruebas varios documentos que se anexan; ii) que en caso de considerarse necesario se convoque a una audiencia pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12 del Decreto 2067 de 1991, y iii) que se trasladen y tengan en cuenta algunos conceptos ciudadanos presentados a consideración de esta corporación dentro del trámite de otra demanda dirigida contra las mismas disposiciones ahora acusadas (expediente D-7687).

IV. INTERVENCIONES

Durante el término de fijación en lista se recibieron cuatro escritos, provenientes de instituciones tanto públicas como privadas, que dieron su opinión sobre los planteamientos contenidos en la demanda.

4.1. Del Ministerio de Minas y Energía

Este Ministerio intervino por conducto de apoderado especial, quien pidió a la Corte declararse inhibida para decidir sobre la constitucionalidad de las disposiciones legales acusadas, o en su defecto, que las declare exequibles.

En respaldo de su principal solicitud, este interviniente señala que los actores no cumplieron con el deber de desarrollar verdaderos cargos de inconstitucionalidad y que se limitaron a afirmar que las disposiciones legales acusadas violan las normas constitucionales por ellos invocadas.

Respecto de los requisitos que en estos casos deben llenar las demandas ciudadanas, cita y transcribe extensamente la sentencia C-183 de 2002 de esta corporación, resaltando que la

demanda que en este caso se decide no cumple tales requerimientos.

En esa misma línea, cita de manera particular las sentencias C-221 de 1997 y C-447 de 1998 en las cuales esta corporación habría explicado que la Asamblea Constituyente de 1991 no asignó concluyentemente la propiedad de las regalías ni a la Nación ni a las entidades territoriales, lo que en su concepto permite descartar la alegada violación del artículo 272 y de las demás normas constitucionales con apoyo en las cuales los demandantes sustentan la supuesta vulneración de la autonomía territorial, como resultado de la norma que asigna a la Contraloría General la competencia para ejercer el control fiscal sobre los recursos de las regalías.

4.2. Del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Este Ministerio, obrando también por conducto de apoderado especial, presentó a consideración de la Corte un escrito en el que pide declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

Este ciudadano señala que esta corporación se ha pronunciado sobre la propiedad de los recursos de las regalías, sobre lo cual cita y transcribe la sentencia C-567 de 2000 (M. P. Fabio Morón Díaz). Destaca entonces que ese pronunciamiento establece que las regalías pertenecen al Estado, por ser éste el propietario del subsuelo en el cual se encuentran los recursos cuya explotación da lugar a ellas, y que al respecto las entidades territoriales tienen una participación, pero no la propiedad de las mismas. Según explica, de ello resulta la atribución que la ley acusada hace a la Contraloría General de la República, en desarrollo de las reglas previstas en el artículo 267 superior, puesto que se trata de recursos pertenecientes al orden nacional.

También acude a otras sentencias, especialmente la C-127 de 2002 (citada por los demandantes) y la C-364 de 2001 en las que se habría precisado que la participación que la Constitución reconoce a las entidades territoriales no muta la naturaleza jurídica ni la propiedad de tales recursos.

Explica entonces los alcances de la autonomía que el artículo 287 de la Constitución Política reconoce a las entidades territoriales, resaltando que el numeral 3° de esta norma les permite “administrar los recursos (...) necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, sin

hacer ulteriores precisiones sobre la propiedad de tales recursos, mientras que el numeral 4° de la misma norma les garantiza la posibilidad de “participar de las rentas nacionales”. Así mismo, destaca que el artículo 362 se refiere a cuáles bienes son propiedad de tales entidades territoriales, y les asigna un grado de protección equivalente al de las propiedades de particulares, sin que en esta norma se haga referencia alguna a los recursos de las regalías.

Más adelante, este interviniente examina el texto de las normas superiores cuya supuesta transgresión sustentaría los cargos de inconstitucionalidad² planteados en la demanda y transcribe un fragmento de la sentencia C-781 de 2007 en la que esta corporación habría avalado la existencia de estrictos controles sobre la inversión de las regalías, pronunciamiento del cual deduce que en este caso podría también entenderse justificada la competencia que se asigna a la Contraloría General de la República. También señala que este control no resulta lesivo de la autonomía territorial, ya que no incluye la posibilidad de inmiscuirse ni obstaculizar la toma de decisiones que sean de competencia de las entidades locales, sino apenas la de ejercer un control, siempre posterior, sobre el correcto uso de estos recursos.

De otra parte, recuerda que esta corporación mediante sentencia C-750 de 2009 decidió inhibirse de fallar sobre una demanda de inconstitucionalidad dirigida contra las mismas normas ahora acusadas. En este punto resalta además que, según lo ha sostenido esta corporación, no basta la simple cita de uno o más preceptos constitucionales, acompañada de la afirmación de que una norma de rango legal los vulnera para que pueda activarse el juicio de constitucionalidad que compete a esta Corte, sino que deberán sustentarse suficientemente las supuestas infracciones a la Constitución y cumplirse los demás requisitos ampliamente desarrollados por la jurisprudencia. Además, incorpora extensas citas de varias sentencias de constitucionalidad relativas a los requisitos que este tipo de demandas deben cumplir.

No obstante lo anterior, como conclusión de esta última parte de su análisis, resalta el interviniente que al no cumplirse en este caso tales requisitos, las disposiciones demandadas deberán ser declaradas exequibles.

4.3. Del Centro de Estudios Fiscales del Departamento de Derecho Fiscal de la Universidad

Externado de Colombia

Este centro académico se pronunció, mediante concepto suscrito por su Director, también a favor de la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Esta opinión comienza por analizar el contenido de los artículos 267 y 272 de la carta política, a partir de los cuales se sustenta el reproche de los actores. Posteriormente señala que la actual Constitución no contiene una regla clara sobre a cuál nivel territorial pertenecen los recursos de las regalías, sino que se limita a señalar en su artículo 360 que éstas pertenecen al Estado. Considera que, al menos en principio, este aspecto sería ciertamente relevante para determinar si se ajusta o no a la Constitución la competencia que las normas demandadas asignan a la Contraloría General de la República.

Sin embargo, más adelante señala que, al margen de esta discusión, y si bien el artículo 267 de la Constitución Política establece que la Contraloría General vigila la gestión fiscal sobre los recursos y bienes de la Nación, la misma norma habilita también a ese organismo para que, en los casos excepcionales que prevea la ley, pueda así mismo ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. Entonces, destaca este interviniente que, aún cuando se concluyera que las regalías pertenecen a las entidades territoriales, la Ley podría asignar su vigilancia a la Contraloría General, en desarrollo de lo previsto en la indicada norma constitucional.

Finalmente, señala que no es menos cierto que el artículo 272 superior le atribuye a las contralorías departamentales y locales el control sobre la gestión que respecto de las regalías cumplan tales entidades territoriales, razón por la cual no podría el legislador suprimir esta posibilidad.

Así las cosas, considera adecuado que la Corte emita una decisión de exequibilidad condicionada, de la cual resulte que si bien se acepta la función legalmente asignada a la Contraloría General, se precise que ello no implica privar a las contralorías locales de la posibilidad de ejercer la competencia concurrente que la Constitución les asigna en relación con el tema.

4.4. Del Ministerio de la Protección Social

Este Ministerio intervino, igualmente mediante apoderado especial, para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Después de transcribir in extenso las disposiciones legales demandadas, así como los preceptos superiores en los que se generaría su supuesta inexecutable, el representante de este Ministerio realiza algunas consideraciones frente a los objetivos de la ley de la cual hacen parte los artículos demandados, los alcances de la iniciativa legislativa exclusiva que la Constitución atribuye al Presidente de la República y el significado del principio de unidad de materia de que trata el artículo 158. Señala que desde todas estas perspectivas las normas demandadas son acordes a la Constitución.

Más adelante, indica que según el artículo 360 de la carta política, las denominadas regalías pertenecen al Estado, sin que a dicho nivel normativo se haya precisado si son propiedad de la Nación o de las entidades territoriales, sino únicamente que estas últimas tienen derecho a una participación en aquellos casos en que los recursos explotados se hubieren encontrado dentro de su jurisdicción o se transporten a través de ese mismo territorio. En esta línea, sostiene que corresponde al legislador determinar lo relativo a cómo se ejercerá, respecto de tales recursos, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado, en desarrollo de las previsiones contenidas en el artículo 267 ibídem.

A partir de lo anterior considera que las disposiciones demandadas son válido desarrollo de esta cláusula constitucional, por lo que la Corte deberá declararlas exequibles.

4.5. Intervenciones extemporáneas

Una vez vencido el término de fijación en lista se recibieron dos escritos más, uno de ellos remitido por un representante del Departamento Nacional de Planeación, quien solicitó la exequibilidad de las disposiciones acusadas, y el otro por el Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios quien pidió declararlas inexecutable. Sin embargo, en razón a su extemporaneidad, tales escritos no serán tenidos en cuenta.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5086 de fecha febrero 11 de 2011 el jefe del Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declararse inhibida para decidir sobre esta demanda, y en caso de

decidir pronunciarse de fondo, hacerlo declarando la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

En primer término, después de transcribir el texto completo de las normas demandadas, el Procurador General se refiere a varias sentencias de esta corporación en las que se han desarrollado los requisitos de las acciones de inconstitucionalidad, a partir de lo cual señala que en este caso no se llenaron tales requerimientos. Considera que la demanda se limita a denunciar la supuesta infracción de los artículos 272, 287, 298 y 360 de la Constitución Política, sin avanzar en realidad en la explicación de en qué consistirían tales contrariedades. Resalta que el discurso de los actores se centra en un debate entre los conceptos de concurrencia y prevalencia en el ejercicio del control fiscal por parte de las autoridades nacionales y territoriales, sin que de ello se desprendan verdaderos cargos de inconstitucionalidad, a partir de lo cual sustenta su pedido de que se profiera sentencia inhibitoria.

Los referidos conceptos analizan detalladamente las distintas funciones que el artículo 267 superior encomienda a la Contraloría General de la República y el 272 a las contralorías de las entidades territoriales. A partir de ello, y teniendo en cuenta el carácter unitario que es propio del Estado colombiano, como también la autonomía de sus entidades territoriales, que debe conducir a la preservación de sus competencias y a evitar el vaciamiento de las mismas, concluye el Procurador que el control fiscal de los recursos administrados por las entidades territoriales corresponde de manera concurrente a ambos niveles, sin que ninguno de ellos excluya al otro. Agrega que a igual conclusión han llegado otras sentencias de esta corporación que allí mismo se citan.

Sobre estas bases solicita a la Corte que en caso de pronunciar una decisión de fondo sobre lo acusado, lo haga declarando exequibles estos párrafos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

Esta corporación es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, puesto que las disposiciones acusadas hacen parte de una ley de la República.

2. Los problemas jurídicos planteados.

Para resolver sobre los cargos formulados en la demanda, y en razón a haberse recibido algunas intervenciones, incluso el concepto del Ministerio Público, en las que se plantea que la Corte debería declararse inhibida de decidir en el presente caso, en razón a la deficiencia argumentativa de los cargos planteados, se abordará en primer lugar este aspecto.

Ahora bien, en caso de que se concluya que procede un pronunciamiento de fondo en relación con la demanda, la Corte examinará las competencias que la Constitución asigna a las contralorías del orden nacional y territorial, así como la incidencia que en relación con lo planteado pudiera tener el tema relativo a la propiedad nacional o local de los recursos de las regalías.

3. Sobre las solicitudes de inhibición.

Según lo ha sostenido de manera reiterada la jurisprudencia de esta corporación, para que las demandas de inconstitucionalidad puedan dar lugar a un fallo de mérito, aquellas deben llenar ciertos requisitos, los que en todo caso se interpretan de manera flexible, conforme al principio pro actione, ya que se trata de una acción ciudadana y de un importante mecanismo de participación política, para cuyo ejercicio no se requiere tener la calidad de abogado, ni menos aún ser un experto en materias constitucionales.

En aplicación de tales criterios, y tal como pudo preverse desde la misma admisión de la demanda, reafirma en este punto la Corte que el segundo de los cargos elevados por los actores no cumple los requisitos necesarios para decidir sobre él, circunstancia que conducirá a que esta corporación se declare inhibida a ese respecto. Son varias las razones que sustentan esta decisión:

En primer término, este cargo parte del supuesto de que los párrafos acusados establecen una competencia exclusiva de control fiscal sobre los recursos de las regalías en cabeza de la Contraloría General de la República, lo que no sería exacto, pues si bien la forma gramatical en ellos empleada podría sugerir ese entendimiento, ello no resulta incuestionable, sino por el contrario, dudoso. Así las cosas, falla el requisito de certeza, pues lo acusado no es entonces una proposición jurídica concreta, real y existente, sino posiblemente una deducida por los actores, circunstancia en la que esta Corte no podría decidir sobre lo planteado.

De igual manera se observa que en este cargo los demandantes afirman que esos párrafos son contrarios a los artículos 272, 287, 298 y 360 de la Constitución Política, sin embargo, más allá de la parcial transcripción de esos preceptos superiores, no se aprecia una verdadera sustentación acerca de por qué las normas atacadas serían vulneratorias de aquéllos. Así, se echan de menos entonces los requisitos de claridad y especificidad, pues al margen de la eventual transgresión del artículo 272 explicada en el cargo primero de la demanda, no existen en ésta planteamientos concretos sobre las demás vulneraciones, lo que por sustracción de materia impide también considerar que se ha propuesto en este caso una verdadera controversia constitucional.

Por último, se aprecia que este cargo se sustenta de manera importante en el supuesto de que la Constitución Política, y particularmente los artículos que se invocan como infringidos, asignan a las entidades territoriales la propiedad de los recursos provenientes de las regalías. Dado que tampoco esta premisa es exacta, ello implica que no se cumple el criterio de pertinencia, lo que así mismo crea dificultades insalvables para que esta Corte decida al respecto.

En razón a estas consideraciones, la Corte acogerá, en lo que atañe al cargo segundo de la demanda, la propuesta de aquellos intervinientes que sugirieron una decisión inhibitoria.

Por el contrario, estima esta corporación que el cargo primero de la demanda sí reúne los requisitos mínimos necesarios para activar por petición ciudadana el control constitucional a ella encomendado, a lo cual procede la Corte en los acápites subsiguientes.

4. Sobre las competencias de las Contralorías General y territoriales.

Según puede observarse, el cargo primero de la demanda, referido a la posible infracción del artículo 272 superior, se sustenta en el hecho de que la atribución que los párrafos demandados hacen en cabeza de la Contraloría General de la República para que ejerza el control fiscal de los recursos de regalías y compensaciones monetarias asignados a los municipios y departamentos excluiría indebidamente la posibilidad de que las contralorías de estas entidades territoriales cumplan esa misma función, tal como lo establece el indicado precepto constitucional.

Para resolver sobre este tema es necesario entonces que la Corte examine en primer lugar lo

relativo a las competencias constitucionalmente asignadas a los distintos órganos de control fiscal, y su carácter excluyente o concurrente⁴.

El artículo 272 de la Constitución Política establece la misión que se encomienda a las contralorías departamentales y a las municipales y distritales, en los casos en que ellas existan. Ese encargo se define como la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y, conforme a la regla ya indicada, la de los distritos y municipios. A su turno, esa función es definida o al menos descrita en el artículo 267 de la misma obra al determinar, previamente, el objeto principal de la Contraloría General de la República⁵.

Este último precepto delimita en su primer inciso el alcance de la competencia atribuida al órgano de control fiscal en lo nacional, indicando que éste se dirige a la gestión de la administración y a la de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Más adelante, el tercer inciso advierte que en casos excepcionales previstos por la ley, la Contraloría General de la República podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.

De la conjunción de las anteriores disposiciones constitucionales resulta que, tratándose de bienes o recursos de propiedad de las entidades territoriales, la función de control fiscal corresponde, en principio, a la contraloría departamental, o según el caso municipal o distrital, con competencia en el respectivo espacio territorial.

Sin embargo, es claro que esta misión puede también corresponder a la Contraloría General de la República siempre que, en desarrollo de la previsión contenida en el mencionado inciso 3° del artículo 267 superior, la ley le haya atribuido tal facultad frente a situaciones específicas, casos en los cuales esa competencia implica el desplazamiento de las normalmente asignadas a las contralorías de las entidades territoriales. Se trata entonces de una competencia concurrente, cuyo ejercicio se sujeta a lo establecido en las normas legales que regulen la materia⁶.

Así las cosas, para que la Contraloría General de la República pueda ejercer sus funciones sobre cuentas o recursos de las entidades territoriales se requiere, entonces, una expresa habilitación legal que delimite los supuestos en los que esa atribución podría tener lugar.

Sin embargo, a partir de lo previsto en la parte final del primer inciso del precitado artículo 267, es claro que si determinados recursos incorporados al presupuesto de una entidad territorial, o manejados a cualquier otro título por una de ellas, pertenecen a la Nación, no será necesaria esa expresa previsión legal, ya que en ese caso se trataría justamente de “entidades que manejan fondos o bienes de la Nación”.

5. Sobre la naturaleza jurídica de los recursos de las regalías

Como ha quedado visto, las dos normas acusadas establecen una competencia en cabeza de la Contraloría General de la República para ejercer el control fiscal sobre los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos y municipios productores y a los municipios por donde se transportan, competencia que los actores asumen como excluyente de aquella atribuida por el artículo 272 de la Constitución a los órganos de control fiscal de las entidades territoriales.

Según lo insinúa la demanda, y se derivaría además de las distinciones realizadas en el punto anterior, la validez constitucional de estas reglas dependería de lo que pudiera definirse sobre a qué nivel territorial (la Nación o los departamentos, distritos y/o municipios) corresponde la propiedad de esos recursos. Empero, el texto superior no se pronuncia de manera específica sobre este aspecto, pues su artículo 360 le atribuye esa propiedad al Estado, concepto jurídico dentro del cual caben todos los distintos niveles de nuestra división política, y respecto de las entidades territoriales se limita a señalar que ellas tienen un derecho a participar de tales regalías y compensaciones.

Ahora bien, en relación con el régimen jurídico de los recursos que a diverso título administran las entidades territoriales, la jurisprudencia de este tribunal ha distinguido entre las denominadas fuentes exógenas, es decir aquellos fondos que originalmente pertenecen a la Nación, dentro de los cuales pueden citarse las transferencias, el situado fiscal, las compensaciones y las rentas cedidas, y los que para todos los efectos son recursos propios de aquéllas, denominadas fuentes endógenas, tales como las rentas derivadas de la explotación de bienes de su exclusiva propiedad o las que se originan en el recaudo de tributos (impuestos, tasas y contribuciones) pertenecientes a la respectiva entidad territorial.

Esta clasificación ha sido planteada de manera reiterada y uniforme por la jurisprudencia

constitucional en múltiples fallos dentro de los cuales pueden destacarse las sentencias C-219 de 1997, C-447 de 1998, C-364 y C-1112 de 2001 y entre las más recientes, las C-925 de 2006, C-321 de 2009 y C-937 de 2010, en las que también se ha explicado que, en relación con el uso e inversión de los recursos catalogados como fuentes exógenas, es admisible un mayor grado de autonomía legislativa que en relación con aquellos considerados como fuentes endógenas.

Por ejemplo, en relación con los alcances del control fiscal por parte de la Contraloría General de la República frente a los recursos considerados fuentes exógenas, expuso esta corporación que “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.)”⁷.

En lo que respecta específicamente a la propiedad de las regalías, la Corte ha interpretado la pertenencia al Estado de que habla el artículo 360 superior, en el sentido de que si bien ello no equivale a afirmar que su propiedad corresponde a la Nación, la generalidad del término indudablemente sí incluiría el nivel central o nacional⁸. Esta conclusión se confirma también al observar que esa misma norma constitucional asigna a las entidades territoriales el derecho a “participar en las regalías y compensaciones”, precisión que no sería necesaria si tales recursos verdaderamente fueran propiedad de aquéllas. De allí que la jurisprudencia haya repetidamente calificado las regalías como recursos exógenos de las entidades territoriales.

Por consiguiente, si bien esta precisión lleva a no excluir en forma absoluta la posibilidad de que las contralorías territoriales puedan eventualmente ejercer control fiscal sobre los recursos de las regalías asignados a los respectivos departamentos, distritos y municipios, en desarrollo del derecho a ellas reconocido por el artículo 272 de la Constitución Política, sí implica que la Ley puede libremente, sin infringir el texto superior, asignar a la Contraloría General de la República la responsabilidad genérica y principal de ejercer ese control, como en efecto lo hizo en los segmentos normativos aquí acusados.

De estas reflexiones resulta que es infundado el cargo de inconstitucionalidad edificado por los demandantes en relación con estos parágrafos, a partir de la regla contenida en el

artículo 272 de la Constitución Política.

6. Conclusión

Habiéndose constatado que la Constitución Política atribuye la propiedad de las regalías al Estado, concepto genérico que incluye tanto a la Nación como a las entidades territoriales, a las que además se garantiza el derecho de participar de tales recursos, en cuanto fuente exógena de financiación de aquellas, encuentra la Corte que la regla contenida en los párrafos acusados, que asigna a la Contraloría General de la República la responsabilidad de ejercer el control fiscal sobre estos recursos, resulta plenamente acorde con el texto superior. Por esta razón se declarará la exequibilidad de esas normas.

De otro lado, por no reunirse varios de los requisitos necesarios para que los cargos de inconstitucionalidad puedan dar lugar a un fallo de fondo, entre ellos los criterios de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, la Sala se declarará inhibida para decidir sobre el segundo cargo de la demanda, referido a la eventual vulneración de los artículos 287, 298 y 360 de la Constitución.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLES, respecto del cargo de quebrantamiento de lo dispuesto en el artículo 272 de la Constitución Política, el párrafo del artículo 15 y el párrafo 3° del artículo 14 de la Ley 141 de 1994, tal como fueron modificados por los artículos 1° y 2° de la Ley 1283 de 2009.

Segundo: Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo en relación con el cargo segundo de la demanda, relacionado con la eventual infracción de los artículos 287, 298 y 360 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comuníquese insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL E. MENDOZA MARTELO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO A. SIERRA PORTO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 han sido objeto de varias sucesivas reformas legislativas, en su orden: i) los artículos 11 y 12 de la Ley 619 de 2000 reemplazaron los textos originales, pero esta ley fue luego declarada inexecutable en su integridad mediante sentencia C-737 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynnet) por vicios de trámite, fallo que surtió efectos a partir del 20 de junio de 2002; ii) los artículos 13 y 14 de la Ley 756 de 2002, vigente a partir del 23 de julio de 2002 subrogaron nuevamente los textos originales; y finalmente iii) los artículos 1º y 2º de la Ley 1283 de 2009 sustituyeron una vez más esos textos por los actualmente vigentes.

2 Al referirse al contenido del artículo 272 de la Constitución Política este interviniente cita un texto que no corresponde a su actual contenido, que aparentemente sería aquel que fue materia del referendo ordenado mediante la Ley 796 de 2003, cuya aprobación no resultó válida en razón al insuficiente número de votantes que se pronunciaron sobre esa propuesta.

3 Conceptos rendidos dentro del trámite de los expedientes D-7687 y D-3660, que

posteriormente condujeron al pronunciamiento de las sentencias C-750 de 2009 y C-127 de 2002, respectivamente.

4 Este tema ha sido analizado, entre otras, en las sentencias C-403 de 1999 y C-127 de 2002, ambas con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra.

5 Sobre el objeto y alcance de esta función pública ver, dentro de las más recientes, la sentencia C-557 de 2009 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

6 Principalmente la Ley 42 de 1993 y las normas que posteriormente la han adicionado o subrogado.

7 Sentencia C-403 de 1999 citada, entre otras, por la sentencia C-364 de 2001.

8 Ver en este sentido, entre otras, las sentencias C-221 de 1997, C-447 de 1998, C-293 de 2000 y C-251 de 2003.