Sentencia C-922/00

COMISION ACCIDENTAL-Alcance de la función

PROYECTO DE LEY-Modificación por plenaria de una célula legislativa

PROYECTO DE LEY Y PRINCIPIO DE IDENTIDAD-Alcance

Bajo la vigencia de la Constitución de 1886 la Corte Suprema de Justicia, cuando tenía a su cargo el control de constitucionalidad, sostuvo que con fundamento en el principio de identidad un proyecto de ley debía ser exactamente el mismo en las diferentes instancias de su trámite. Sin embargo, la situación varió fundamentalmente a raíz de la expedición de la Constitución de 1991, cuyas normas admiten la posibilidad de que en las plenarias de las Cámaras se puedan introducir modificaciones a un proyecto, siempre que se guarde relación con la materia propuesta y debatida. Y el problema relativo a las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se resolvió con la previsión contemplada en el art. 161, que mediante las comisiones accidentales que deben preparar el texto unificado que supere las diferencias acaecidas, que requiere ser aprobado por las plenarias de cada Cámara, busca remediar aquéllas y darle la necesaria unidad normativa al proyecto.

AUXILIOS O DONACIONES EN FAVOR DE PERSONAS NATURALES O JURIDICAS-Prohibición no es absoluta

La Corte ha entendido que la prohibición constitucional de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, no tiene un alcance absoluto. Por lo tanto, no toda transferencia de recursos o bienes públicos a favor de particulares, sin contraprestación alguna, puede catalogarse como auxilio o donación prohibido, pues cuando la transferencia de aquéllos obedece al cumplimiento de finalidades constitucionales, no se incurre en la violación del precepto del art. 355.

AUXILIOS O DONACIONES-Excepción a la prohibición

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Creación estampilla Pro-hospitales universitarios/TRIBUTO DEPARTAMENTAL-Emisión de estampillas/ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Determinación de beneficiarios del tributo

HOSPITALES UNIVERSITARIOS-Beneficiarios de tributos/HOSPITALES UNIVERSITARIOS-Actividad

A juicio de la Corte, la estampilla mencionada bien podría estar dirigida a dar apoyo financiero a todos los hospitales universitarios, porque las actividades que desarrollan éstos, buscan hacer realidad el desarrollo de finalidades sociales del Estado asociadas a la prestación de los servicios públicos y a la efectividad de derechos fundamentales y prestacionales, como son los de salud y la educación. Es evidente, que la actividad que desarrollan dichos hospitales responde a cometidos públicos que constituyen finalidades sociales del Estado, concretamente previstos en los arts. 67, 69 inciso 3, 70 y 71 de la Constitución.

HOSPITALES UNIVERSITARIOS PRIVADOS-Naturaleza/HOSPITALES UNIVERSITARIOS

PRIVADOS-Beneficiarios de tributos

En cuanto a los hospitales universitarios privados considera la Corte que son instituciones de utilidad común que persiguen finalidades de interés público y social en lo relativo a la formación universitaria y a la prestación de servicios de salud que benefician a sectores importantes de la comunidad; por lo tanto, el tributo sería de beneficio colectivo y no particular. En tal virtud, podría pensarse que, en principio, el beneficio del tributo podía extenderse a los mencionados hospitales. No obstante lo anterior, considera la Corte que con el fin de preservar la plena vigencia de la Constitución y asegurar que los recursos públicos no se desvíen hacia finalidades diferentes a la atención de los cometidos a cargo de las entidades públicas, la solución que se juzga mas adecuada en este caso es la de dar aplicación al inciso final del art. 355, cuando con el tributo se busque la financiación de los hospitales universitarios privados.

Referencia: expediente O.P.-032

Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley No. 09 de 1999-Senado de la República- 120 de 1998 -Cámara de Representantes “por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Prohospitales Universitarios”.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., julio diecinueve (19) de dos mil (2000).

El Presidente del H. Senado de la República remitió a esta Corporación, con el oficio de 21 de junio de 2000, el proyecto de ley No. 09/99 Senado de la República, 120/98 Cámara de Representantes, “por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-hospitales Universitarios”, el cual fue motivo de objeciones parciales, por razones de inconstitucionalidad, por el señor Presidente de la República.

El Congreso declaró infundadas las objeciones presidenciales e insistió en la aprobación del proyecto, de suerte que le corresponde a la Corte decidir sobre su exequibilidad, según los términos del artículo 167 de la C.P. y 32 del Decreto 2067 de 1961.

I. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO, “POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA LA EMISION DE LA ESTAMPILLA PRO-HOSPITALES UNIVERSITARIOS”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTICULO 1. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que ordenen la estampilla “Pro-Hospitales Universitarios”.

ARTICULO 2. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará

principalmente para:

- a) Inversión y mantenimiento de la planta física;
- b) Dotación, compra y mantenimiento de equipo (sic) requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de las instituciones;
- c) Compra y mantenimiento de equipos para poner en funcionamiento áreas de laboratorios, científicas, tecnológicas y otras que requieran para su cabal funcionamiento;
- d) Inversión en personal especializado.

ARTICULO 3. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en los departamentos y municipios de los mismos.

ARTICULO 4. Las providencias que expidan las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen hospitales universitarios, en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO 5. Las obligaciones de adherir y anular las estampillas a que se refiere esta ley quedan a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

ARTICULO 7. Los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales de acuerdo a las ordenanzas que los reglamenten y su control, así como su correspondiente traslado, estarán a cargo de las respectivas Contralorías Departamentales.

ARTICULO 8. La emisión de las estampillas cuya creación se autoriza por medio de la presente ley, será hasta por la suma de seis mil millones de pesos moneda corriente (\$6.000.000.00) anuales por departamento y hasta por el diez por ciento (10%) del valor del presupuesto del respectivo departamento en concordancia con el artículo 172 del decreto ley 1222 de 1986.

ARTICULO 9. La presente ley rige a partir de su promulgación.

II. ANTECEDENTES.

1. Objeciones del señor Presidente de la República.

- El mencionado proyecto, debidamente aprobado, se recibió en la Presidencia de la República el 19 de noviembre de 1999 y se devolvió el 29 siguiente, sin la sanción respectiva, en razón de que fue parcialmente objetado por motivos de inconstitucionalidad.

Las objeciones de inconstitucionalidad se contraen a tres aspectos, así:

- Violación de los artículos 157 y 161 de la Constitución.

El proyecto de ley sufrió los dos debates reglamentarios en la Cámara de Representantes y en la Comisión Tercera del Senado, manteniendo el objetivo original específico, en el sentido de autorizar la emisión de una estampilla en beneficio del Hospital Universitario Ramón González Valencia de la ciudad de Bucaramanga, que es una entidad pública. Empero, en la plenaria del Senado se modificó la propuesta original, al ampliar el beneficio tributario a favor de todos los hospitales universitarios departamentales del país.

“En este caso -se anota en la objeción- al ampliar a todas las Asambleas Departamentales la facultad para crear el tributo se introduce una modificación del fondo al proyecto aprobado por la Honorable Cámara de Representantes, en una materia que necesariamente debe someterse primero al estudio de ésta conforme lo señala el artículo”.

- Violación del artículo 355 de la Constitución.

Subyace en el poder tributario la necesidad del Estado de financiarse para poder lograr el cumplimiento de sus objetivos y funciones públicas. No es admisible la creación de tributos a favor de particulares, pues en tal caso, “el Estado ejercería su poder de imperio para contribuir a la riqueza de unos pocos en detrimento del peculio económico de todos los asociados”.

Justamente eso ocurre en el presente caso, “al tener como beneficiarios de las posibles estampillas cualquier hospital universitario; cuando éstos en su mayoría son organizaciones de carácter privado, muestra de ellos son: Hospital Universitario de Barranquilla, los Hospitales Universitarios de San Ignacio, San José y San Juan de Dios, en Santafé de Bogotá, el Hospital infantil Universitario de la Cruz Roja y el Hospital Universitario Pediátrico de la Misericordia, entre otros”.

- Violación de los artículos 267 y 272 de la Constitución.

Las normas en mención consagran las competencias del control fiscal entre la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales.

2. Insistencia de las Cámaras.

Con el fin de resolver sobre las referidas objeciones las Cámaras integraron Comisiones Accidentales, que luego de los análisis del caso decidieron insistir en la sanción del proyecto. Los informes respectivos fueron aprobados por la Plenaria de la Cámara el 30 de mayo de 2000 y por la Plenaria del Senado, el 13 de junio del mismo año.

No se estimó fundada la primera objeción sobre quebrantamiento de los artículos 157 y 161 de la Constitución, porque las diferencias que ocurrieron entre el texto aprobado por el Senado y el de la Cámara de Representantes fueron válidamente resueltas por las Comisiones de Conciliación que se integraron, al definir un texto final del proyecto de ley.

En cuanto a la posible violación del artículo 355 de la Constitución, coinciden las Comisiones en señalar que el proyecto asigna a las Asambleas la facultad de reglamentar la estampilla y serán ellas las que definirán los hospitales universitarios que pueden ser beneficiarios de la media fiscal, conforme a las previsiones constitucionales que prohíben los auxilios y donaciones a favor de personas de derecho privado.

En relación con la pretendida violación del artículo 267 superior, al autorizar el proyecto la fiscalización de los recursos a las contralorías departamentales, advierten las Comisiones que no se desconocen las funciones de la Contraloría General de la República, por cuanto los recursos de la estampilla constituyen fondos del erario departamental y la vigilancia de estos ingresos es competencia de las Contralorías de este orden.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

La Procuraduría encuentra infundadas dos de las objeciones presidenciales, y atendible la que hace relación con el artículo 7 del proyecto. En efecto señala:

- No resultan quebrantados los artículos 157 y 161 de la Constitución, pues está plenamente establecido que el proyecto recibió los dos debates de rigor, tanto en la Cámara como en el Senado.

Ahora, si bien es cierto que se dieron diferencias entre el texto aprobado por la plenaria de la Cámara y el adoptado por la plenaria del Senado, tales discrepancias fueron resueltas por una Comisión Accidental de Mediación, que con arreglo al artículo 161 superior y el Reglamento del Congreso, preparó un texto definitivo, debidamente aprobado por las Plenarias durante las sesiones de los días 9 y 10 de noviembre de 1999. Conforme a dicho texto se aceptó integralmente la reforma introducida por la plenaria del Senado de la República.

- Tampoco se quebranta el artículo 355 de la Constitución porque los dineros de las estampillas puedan destinarse a hospitales universitarios privados, por cuanto del texto del proyecto de ley no se desprende la intención del legislador de beneficiar a instituciones de carácter privado.

“Ciertamente, al observar los antecedentes del proyecto de ley se observa diáfamanamente que el propósito del Congreso de la República fue el de brindarle a los entes territoriales una fuente de recursos fiscales propios, que les permitan solventar la difícil situación financiera de los servicios de salud de los departamentos que son prestados por las empresas Sociales del Estado, creadas en el artículo 194 de la ley 100 de 1993”. (...) “Así, el artículo 2 prescribe cuáles son las áreas de inversión de los recursos arbitrados; el artículo 5 regula lo concerniente a las obligaciones de adherir y anular las estampillas; los artículos 6 y 7 se refieren al recaudo y el artículo 8 determina el monto máximo de la emisión de las estampillas”.

Advierte la Vista Fiscal que, tal como lo hacen las Cámaras Legislativas en su informe de insistencia, no se viola la prohibición constitucional “por cuanto se trata de un aspecto que deben reglamentar las Asambleas Departamentales en ejercicio de las atribuciones que les concede el ordenamiento superior”.

Adicionalmente, para la Procuraduría la determinación referida está autorizada, porque, “en primer término, el legislador está habilitado por el canon 287 superior para condicionar mediante esta clase de parámetros la autonomía fiscal de los entes territoriales y, en segundo lugar, por cuanto dichas sumas de dinero constituyen ingresos propios de los departamentos que no están cobijados por la prohibición del artículo 359 superior, atinentes

a las rentas nacionales de destinación específica”.

- Para la Procuraduría es atendible la objeción presidencial al artículo 7 del proyecto, toda vez que la norma asigna a las Contralorías Departamentales la responsabilidad del traslado de los recursos por concepto de las estampillas, actividades que son ajenas a las funciones de estos organismos.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. La situación jurídica planteada.

El señor Presidente de la República recibió el proyecto de ley el 19 de noviembre de 1999 y lo devolvió, sin sancionar y con varias objeciones por razones de inconstitucionalidad, el 29 siguiente. Como el proyecto consta de 9 artículos se infiere, según el artículo 166 de la Constitución, que el Presidente actuó dentro de los términos señalados en dicha norma.

En el Congreso, las objeciones fueron objeto de examen por sendas comisiones accidentales de mediación, cuyos informes propusieron declarar infundadas las objeciones. Sometidos luego a las plenarias respectivas, dichos informes fueron aprobados el 9 de noviembre de 1999 por el Senado y al día siguiente por la Cámara de Representantes.

2. EXAMENES DE LAS OBJECIONES.

2.1. Primera objeción.

Según se ha visto, se hace consistir en la violación de los artículos 157 y 161 de la Constitución, al haberse introducido en la plenaria del Senado importantes modificaciones que no fueron objeto de examen ni en la Comisión ni en la Plenaria de la Cámara y, ni siquiera, en la Comisión respectiva del propio Senado, lo que quiere decir, en esas circunstancias, que en buena medida el proyecto de ley objeto de examen, se tramitó y aprobó sin la participación de la Cámara de Representantes.

En efecto, el proyecto de ley número 120/98, “por medio de la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-hospital Universitario Ramón González”, se presentó el 12 de noviembre de 1998 por la Representante Juana Yolanda Bazán Achury e inició su trámite en la Cámara a través de la Comisión Tercera Constitucional Permanente. La publicación del Proyecto se llevó a cabo en la Gaceta del Congreso No. 287 del 23 de noviembre de 1998.

El 26 de febrero de 1999 se presentó ponencia para primer debate por el Representante Oscar López Cadavid, documento que fue publicado en la Gaceta del Congreso número 11 del 13 de marzo de 1999, donde el ponente solicita a la Corporación que se dé primer debate, sin que se le introduzca modificación alguna.

El texto del proyecto fue aprobado por la Comisión Tercera de la Cámara en sesión del 7 de abril de 1999 y se publicó en la gaceta del Congreso número 77 del 5 de mayo de 1999.

El 4 de junio de 1999 se presentó a la Secretaría de la Cámara el escrito de ponencia para segundo debate del proyecto de ley 120/98, elaborado por el Representante Gustavo Amado López, que se publicó en la Gaceta del Congreso número 149 del 8 de junio siguiente.

Llama la atención a la Corte el hecho de que, en los diferentes debates ante la Cámara, se mantuvo la idea original del proyecto, en el sentido de que la estampilla constituiría un arbitrio rentístico a favor del Hospital Universitario Ramón González Valencia y de que su emisión y regulación sería responsabilidad de la Asamblea Departamental de Santander.

En la ponencia de la Senadora Piedad Zuccardi, para segundo debate en la plenaria del Senado, que se presentó el 2 de septiembre de 1999, se modificó el contenido del proyecto de ley, al extender los beneficios de la estampilla a todos los hospitales universitarios del país y, por consiguiente, se autorizó a las distintas asambleas departamentales para disponer la emisión de la especie, señalar su tarifa, las operaciones relativas al pago del tributo, y establecer los demás elementos propios de éste.

La justificación de la propuesta anterior se redujo simplemente a señalar lo siguiente:

“La versión original del proyecto en comento consta de 9 artículos, que se refieren básicamente al objetivo del proyecto, en cuanto a la expedición y monto límite de la emisión, y a la autorización delegada en cabeza de la Asamblea Departamental de Santander, para que esta a su vez ordene la emisión y la distribución del producto de la misma”.

“Con el propósito de evitar la dispersión de proyectos sobre un mismo tema, me permito presentar al estudio de los honorables senadores un pliego de modificaciones en el cual se autoriza a las Asambleas Departamentales, en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios, la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios”.

Según constancia del Secretario General del Senado de la República (folio 184), la proposición con que terminó el informe de ponencia referido fue aprobado por la plenaria el 2 de noviembre de 1999.

En razón de que en la plenaria del Senado se le introdujeron al proyecto modificaciones de importancia, las mesas directivas del Senado y la Cámara de Representantes, integraron una Comisión Accidental de Mediación, que se encargó de unificar el texto definitivo del proyecto. El informe de la Comisión fue aprobado por la Plenaria del Senado el 9 de noviembre de 1999 y por la Plenaria de la Cámara al día siguiente.

De lo expuesto se puede reparar fácilmente que, si bien el proyecto no fue esencialmente modificado por la decisión de la Plenaria del Senado, en todo caso sí se amplió e indudablemente se modificó su alcance, al extender los beneficios del tributo a todos los hospitales universitarios departamentales.

Siguiendo el criterio señalado por la Corte en la sentencia C-702/991, la Presidencia de la República hace ver que la modificación introducida por el Senado al proyecto en examen, no fue debatida en la Cámara de Representantes, de manera que la omisión señalada no se subsanó con la intervención de la Comisión Accidental de Mediación y cuyo informe, aprobados por las Plenarias del Senado y la Cámara.

- En varias oportunidades la Corte ha sentado su criterio sobre la razón de ser las comisiones de conciliación y el alcance de las funciones que le asigna el artículo 161 de la Constitución.

Así, en sentencia C-008/952, la Corte señaló que el papel de la Comisión Accidental, en los

términos del artículo 161 C.P., es procedente cuando surgen discrepancias entre las Cámaras alrededor de un determinado proyecto, lo que quiere decir, que en cada una de ellas se examinó un asunto determinado, pero cada una ofrece una propuesta de regulación diferente sobre el particular, de manera que entonces resulta necesario conciliar tales diferencias.

En la sentencia C-702/99, se advierte que la función de una comisión accidental no puede llegar hasta el extremo de pretermittir el ordenamiento constitucional, que prescribe que las distintas cuestiones que se contemplan en un proyecto de ley deben ser objeto de debate en las comisiones y plenarias de una y otra cámara porque de no serlo así, se desconocerían los principios de identidad relativa y consecutividad consagrados en el artículo 157, numerales 2 y 3.

Según la mencionada disposición un proyecto no será ley, “sin haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada cámara”, y sin “haber sido aprobado en cada cámara en segundo debate”.

En tal virtud, agrega la referida sentencia:

“De modo que unas Comisiones Accidentales integradas cuando surgen discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, para que reunidas conjuntamente preparen el texto que será sometido a la decisión final en la sesión plenaria de cada Cámara, no pueden llenar con su actuación el vacío producido por la falta de aprobación previa de la materia durante el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente, y durante el segundo debate que se cumple en la Plenaria de cada Cámara”.

- Es evidente que en el caso en estudio la plenaria del Senado modificó el proyecto aprobado por la Comisión y la Plenaria de la Cámara, pero es cierto también, que el asunto debatido en la Cámara guarda identidad de materia con el examinado y aprobado por la Plenaria del Senado, al punto que sólo difieren en la comprensión del concepto, es decir, en relación con los beneficiarios, porque todos los demás elementos que lo integran como son: la clase de tributo, los objetivos que se buscan financiar, el manejo y control del mismo, las tarifas, el límite de los recaudos, etc., se mantienen intactos.

En este orden de ideas, forzoso es admitir que la regulación de la materia que aprobó finalmente el Senado en su plenaria, fue objeto de debate en la Cámara. Y al existir discrepancias entre los textos aprobados en dichas Corporaciones se justificaba la intervención de la comisión de mediación para conciliarlas.

Así, entonces, con la mediación de la Comisión de Conciliación, y la aprobación por las Plenarias del informe de ésta, se cumplió cabalmente el trámite del proyecto de ley.

Es de anotar que bajo la vigencia de la Constitución de 1886 la Corte Suprema de Justicia, cuando tenía a su cargo el control de constitucionalidad, sostuvo que con fundamento en el principio de identidad un proyecto de ley debía ser exactamente el mismo en las diferentes instancias de su trámite. Sin embargo, la situación varió fundamentalmente a raíz de la expedición de la Constitución de 1991, cuyas normas admiten la posibilidad de que en las plenarias de las Cámaras se puedan introducir modificaciones a un proyecto, siempre que se guarde relación con la materia propuesta y debatida. Y el problema relativo a las

discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara se resolvió con la previsión contemplada en el art. 161, que mediante las comisiones accidentales que deben preparar el texto unificado que supere las diferencias acaecidas, que requiere ser aprobado por las plenarios de cada Cámara, busca remediar aquéllas y darle la necesaria unidad normativa al proyecto.

En las circunstancias anotadas, resulta infundada la objeción de la Presidencia de la República objeto de análisis, y por consiguiente exequible el proyecto, porque los procedimientos surtidos ante el Congreso en los aspectos señalados, se adecuan a los preceptos de los artículos 157 y 161 de la Constitución.

2.2. Segunda objeción.

La Corte ha entendido que la prohibición constitucional de decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, no tiene un alcance absoluto.

Por lo tanto, no toda transferencia de recursos o bienes públicos a favor de particulares, sin contraprestación alguna, puede catalogarse como auxilio o donación prohibido, pues cuando la transferencia de aquéllos obedece al cumplimiento de finalidades constitucionales, no se incurre en la violación del precepto del art. 355.

En efecto, en varias sentencias la Corte se ha pronunciado sobre el alcance de dicha norma, así:

- En Sentencia C-205/953, dijo:

“1. Según la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, la prohibición de decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado, sólo tiene las excepciones que la misma Constitución establece o que se derivan de sus normas. Todo subsidio estatal a usuarios de un servicio público o beneficiarios de una inversión pública, necesariamente posee un componente de transferencia de recursos del Estado a un particular, que deja de tener una inmediata contraprestación, total o parcial, a cargo de éste. A la luz del artículo 355 de la CP, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado.”

- En Sentencia C-251/964, expresó:

“El Estado puede entonces transferir en forma gratuita el dominio de un bien estatal a un particular, siempre y cuando no se trate de una mera liberalidad del Estado sino del cumplimiento de deberes constitucionales expresos, entre los cuales está obviamente incluida la garantía de los derechos constitucionales. En efecto, la prohibición de los auxilios (CP art. 355) debe ser armonizada con el mandato del artículo 146 ordinal 4º, según el cual las Cámaras no pueden decretar en favor de particulares erogaciones “que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a ley preexistente”. Puede entonces concluirse que no están prohibidas, porque no son actos de mera liberalidad sino de justicia distributiva, aquellas transferencias que se efectúen con el propósito de

satisfacer derechos preexistentes, como sucede con los derechos que consagra la propia Constitución, siempre y cuando esa cesión sea imperiosa para la satisfacción de ese derecho constitucional.”

- Y en la sentencia C-159/985 manifestó:

“3.3. La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho, el cual tiene como objetivo esencial “promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades”⁶; o como lo ha señalado en otra oportunidad la misma Corte, “El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad”⁷.”

“Bajo este entendido se explica el otorgamiento de subsidios, avalados por la Corte en diferentes pronunciamientos, a los pequeños usuarios en los servicios públicos domiciliarios (art. 368 C.P.), al fomento de la investigación y transferencia de la tecnología; a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65 C.P.), a la adquisición de predios para los trabajadores agrarios; (art. 64 C.P.), a la ejecución de proyectos de vivienda social y a los servicios públicos de salud y educación (C.P. arts. 49 y 67)”.

- Estima la Corte que para resolver la mencionada objeción, en principio, no se requeriría justificar que el tributo en cuestión tiene como fundamento un precepto constitucional específico o contribuye a alcanzar finalidades constitucionales valiosas. Ello es así, porque en el artículo primero del proyecto de ley se faculta a las Asambleas Departamentales para crear de modo general la estampilla “pro-hospitales universitarios”, sin concretar específicamente los beneficiarios del tributo, esto es, si son instituciones públicas o privadas, de tal suerte que corresponde a aquéllas corporaciones definir en la respectiva reglamentación quienes, en definitiva resultan favorecidos con dicho tributo. Por consiguiente, aun admitiendo como válida la objeción en el sentido de que el tributo no puede estar destinado a financiar actividades de organismos privados, ello sería irrelevante porque las asambleas podrían, bajo el supuesto de que deben acatar la Constitución y dentro del ámbito de su autonomía, señalar que aquél únicamente puede tener como beneficiarios a los hospitales universitarios públicos y no a los privados.

No obstante, a juicio de la Corte, la estampilla mencionada bien podría estar dirigida a dar apoyo financiero a todos los hospitales universitarios, porque las actividades que desarrollan éstos, buscan hacer realidad el desarrollo de finalidades sociales del Estado asociadas a la

prestación de los servicios públicos y a la efectividad de derechos fundamentales y prestacionales, como son los de salud y la educación.

Es evidente, que la actividad que desarrollan dichos hospitales responde a cometidos públicos que constituyen finalidades sociales del Estado, concretamente previstos en los arts. 67, 69 inciso 3, 70 y 71 de la Constitución.

En cuanto a los hospitales universitarios privados considera la Corte que son instituciones de utilidad común que persiguen finalidades de interés público y social en lo relativo a la formación universitaria y a la prestación de servicios de salud que benefician a sectores importantes de la comunidad; por lo tanto, el tributo sería de beneficio colectivo y no particular. En tal virtud, podría pensarse que, en principio, el beneficio del tributo podía extenderse a los mencionados hospitales.

No obstante lo anterior, considera la Corte que con el fin de preservar la plena vigencia de la Constitución y asegurar que los recursos públicos no se desvíen hacia finalidades diferentes a la atención de los cometidos a cargo de las entidades públicas (arts. 136 numeral 4 y 355), la solución que se juzga mas adecuada en este caso es la de dar aplicación al inciso final del art. 355, cuando con el tributo se busque la financiación de los hospitales universitarios privados.

Por lo anterior, se declarará fundada la objeción e inexecutable el proyecto en relación con el aspecto analizado y corresponderá al Congreso, mediante la aplicación del art. 167 de la Constitución, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte.

2.3. Tercera objeción.

Esta objeción se concreta en el sentido de que el art. 7 del proyecto de ley asigna a las Contralorías Departamentales una competencia que constitucionalmente no les corresponde.

El artículo cuestionado asigna a las Secretarías de Hacienda Departamentales y a las Tesorerías Municipales el recaudo del producido de las estampillas y responsabiliza a las Contralorías Departamentales, no sólo del control fiscal de dichos recaudos, sino de su traslado (se entiende que a los beneficiarios).

Según el artículo 272 de la Constitución, la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejercerá en forma posterior y selectiva. El inciso 5º de esta disposición señala que los contralores departamentales, municipales y distritales ejercen, en el ámbito de su jurisdicción, funciones similares a las que la Constitución le atribuye al Contralor General de la República.

Desde esta perspectiva resulta claro que la función que le asigna el artículo 7 del proyecto a las contralorías departamentales de trasladar los recursos provenientes de las estampillas, no corresponde a las competencias propias de estos organismos, que esencialmente tienen que ver con el control de la gestión fiscal de los responsables del manejo de los recursos o

bienes públicos.

La afirmación anterior resulta válida, si se considera que el control fiscal, es la función pública de vigilancia que ejercen la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, sobre el manejo por la administración y los particulares, cuando a ello hubiere lugar, de recursos o bienes del Estado.

No cabe duda entonces, que la responsabilidad impuesta por el artículo 7 del proyecto de ley sobre el traslado de los recursos provenientes de las estampillas a las contralorías departamentales, constituye una atribución extraña dentro del haz de competencias de estos organismos, con lo cual se vulnera el artículo 272 de la Constitución.

No obstante lo anterior entiende la Corte que todo el problema se reduce a una mala redacción de la norma, por las siguientes razones:

El recaudo del producido de la estampilla corresponde a las tesorerías departamentales y municipales, quienes deben hacer la transferencia de los correspondientes recursos a los hospitales universitarios. En tal virtud, es obvio que el control fiscal recae no sólo sobre la actividad de recaudo sino también sobre el hecho de la transferencia de dichos recursos a sus beneficiarios.

V. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero. DECLARAR INFUNDADAS las objeciones formuladas por el Presidente de la República contra el proyecto de ley No 120/98 Cámara, 09/99 Senado, por la alegada violación de los arts. 157, 161 y 355 de la Constitución, y por consiguiente, declarar EXEQUIBLE el proyecto.

Segundo. DECLARAR FUNDADAS las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República contra el proyecto de ley No 120/98 Cámara, 09/99 Senado, en relación con la violación de los arts. 136-4, 267, 355 y 372 de la Constitución. Por consiguiente, en los términos de la parte motiva de esta sentencia se declara INEXEQUIBLE el proyecto y, específicamente, su art. 7 en el aparte que dice "asi como su correspondiente traslado".

Tercero. Remítase el expediente legislativo y copia de esta sentencia al señor Presidente del Congreso de la República, con el fin de que se dé cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 167 de la Constitución y 33 del Decreto 2067 de 1991.

Cópiese, notifíquese y comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Fabio Morón Díaz

2 . M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

3 . M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 . M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5 M.P. Antonio Barrera Carbonell

6 Idem.

7 Sentencia No. T-426/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz