

## **Sentencia C-1183/08**

### **OBJECION PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTICULO 4° DE LA LEY 30 DE 1971 SOBRE EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS CON DESTINO AL DEPORTE**

#### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Alcance**

*El control de constitucionalidad de objeción presidencial es un control previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal, que produce efectos de cosa juzgada relativa.*

**OBJECION PRESIDENCIAL**-Término con que cuenta el Gobierno para objetar proyecto de ley por inconstitucionalidad/**OBJECION PRESIDENCIAL**-Cómputo de términos en días hábiles para devolución/**OBJECION PRESIDENCIAL**-Publicación del proyecto al estar las cámaras en receso

#### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL**-Insistencia de las Cámaras como presupuesto de procedibilidad

*La Corte ha considerado que la insistencia de las Cámaras es un presupuesto de procedibilidad, para que la Corte tenga competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado, que evidencia la existencia de una discrepancia de orden conceptual sobre un aspecto del derecho constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo, en relación con la conformidad o no de un determinado proyecto de ley, o de la regularidad del trámite del mismo, con la Constitución, divergencia que debe ser solucionada por un tercero imparcial, como lo es la Corte Constitucional, con efectos de cosa juzgada relativa. Si éste presupuesto falta en todo o en parte, deberá entenderse que dicho proyecto fue archivado total o parcialmente, de acuerdo al artículo 200 de la ley 5ª de 1992.*

**OBJECION PRESIDENCIAL**-Límite temporal para la insistencia de las cámaras

**OBJECION PRESIDENCIAL**-Presentación oportuna por publicación del proyecto al estar las cámaras en receso

## **OBJECION PRESIDENCIAL-Competencia sustancial y procesal**

*La Corte ha considerado que el ejercicio de su control se extiende no sólo al control material de las objeciones presentadas por el Gobierno, sino también al procedimiento impartido a las mismas, es decir, su competencia comprende el examen de la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la ley.*

## **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Incompetencia de la Corte Constitucional para establecer condicionamientos**

*En los términos del artículo 167 constitucional, esta Corporación carece de competencia para establecer condicionamiento alguno al texto sometido a su control.*

## **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OBJECION PRESIDENCIAL-Incompetencia de la Corte Constitucional para pronunciarse sobre objeciones por inconveniencia**

## **ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TRAMITE DE OBJECIONES PRESIDENCIALES-Procedencia por falta de certeza de la aprobación del informe de objeciones en plenarias de las cámaras**

*En virtud de que no existe certeza acerca de la debida aprobación del informe de objeciones presidenciales en las Plenarias de Senado y Cámara, debido al ausencia de envío de las correspondientes Gacetas del Congreso, al igual que de las Actas de Plenaria debidamente aprobadas, los ciudadanos, si encuentran razón para ello, pueden ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3º Superior.*

## **AUTONOMIA TERRITORIAL-No se vulnera por legislador facultar a COLDEPORTES para que ejerza control y vigilancia sobre la inversión del impuesto a los cigarrillos en las entidades territoriales**

*Para la Corte la facultad otorgada por el proyecto de ley a Coldeportes para que ejerza un control y vigilancia sobre la inversión del gravamen sobre los cigarrillos que adelanten las respectivas entidades departamentales y municipales, no viola el principio de autonomía de aquéllas, pues (i) el Presidente de la República tiene asignadas*

*funciones constitucionales para inspeccionar y vigilar la práctica del deporte; (ii) existe un sólido precedente constitucional en el sentido de que dicha facultad puede ser delegada en Coldeportes; y (iii) el impuesto sobre la venta de cigarrillos, si bien es una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, también lo es que se cumplen las condiciones constitucionales para que el legislador intervenga excepcionalmente en el empleo de los recursos generados con tal gravamen.*

### **DELEGACION DE FUNCIONES-Concepto**

*La delegación de funciones se constituye en una técnica de manejo administrativo, en virtud de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley.*

**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones de inspección, vigilancia y control/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Delegación de funciones de inspección, vigilancia y control no constituyen una violación de la autonomía de las entidades territoriales**

*En numerosas oportunidades, esta Corte ha señalado que las funciones de inspección, vigilancia y control que la Carta atribuye al Presidente pueden ser delegadas en otros entes estatales, definidos por la ley, como las superintendencias o los establecimientos públicos, y el ejercicio de tales competencias constitucionales no puede ser considerado como una violación del principio de autonomía de las entidades territoriales.*

**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Concepto/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Derechos que comprende**

*La autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se reconoce, por otro, la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario, y debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, por lo que se le atribuye a las entidades territoriales los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan;*

*(iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales.*

### **PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y AUTONOMIA TERRITORIAL-Articulación**

*De conformidad en el Artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales. Esta forma de Estado que contempla la Carta Política se construye a partir del principio unitario y garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales, previéndose un esquema de distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales que se ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido un conjunto de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales. Se precisa en consecuencia armonizar los contenidos de los principios de unidad y de autonomía, los cuales se limitan recíprocamente.*

### **PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DELEGACION DE FACULTADES PRESIDENCIALES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL A COLDEPORTES**

*La Corte Constitucional ha tenido la ocasión de examinar en detalle el tema de la delegación de facultades presidenciales a Coldeportes, encontrándolas ajustadas a la Carta Política, lo que constituye un claro precedente en la materia, que va a ser seguido por el juez constitucional en este caso. Es así como conforme la sentencia C- 320 de 1997 se declaró exequible el artículo 61.8 de la Ley 181 de 1995, es decir, la competencia atribuida a Coldeportes para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el sistema nacional del deporte, por delegación del presidente de la república y de conformidad con el artículo 56 de la ley 49 de 1993 y de la presente ley, sin perjuicio de lo que sobre este tema compete a otras entidades, disposición muy semejante a la norma objetada por el Presidente de la República, en la que se concluyó que el Presidente de la República puede delegar en Coldeportes el ejercicio de las competencias constitucionales de inspección, control y vigilancia del deporte, señaladas en el artículo 52 Superior.*

**ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes de financiación/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes exógenas y endógenas**

*En materia de fuentes de financiación de las entidades territoriales, la Corte ha establecido una diferencia entre aquellas que son endógenas, es decir, rentas originadas en la explotación de bienes o la prestación de servicios propios de aquéllas, así como las que se producen en virtud de fuentes tributarias propias, en la que los recursos provenientes de ellas son, en estricto sentido, recursos suyos, y por ende, en principio, inmunes a la intervención legislativa, de una parte; y las fuentes exógenas de financiación, caracterizadas por no pertenecerles y, en consecuencia, la Constitución faculta al poder central a fijar su destinación, siempre que la misma se adecue a las prioridades de la Carta, en la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción, incluyendo el gasto en recreación y deporte.*

**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta/LEGISLADOR EN AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/LEGISLADOR EN AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención excepcional en recursos propios**

*La Corte ha considerado que la distinción entre fuentes endógenas y exógenas no es suficiente para delimitar el alcance de la autonomía de las entidades territoriales, señalando que, inclusive en algunos casos excepcionales, la Constitución autoriza la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales, en salvaguarda de la estabilidad económica de la Nación, estableciendo los criterios para determinar la constitucionalidad de una intervención del legislador en materia de recursos endógenos de las entidades territoriales, haciendo énfasis en el carácter excepcional de dicha posibilidad, que se da en las siguientes circunstancias: cuando lo señala expresamente la Constitución; es necesario proteger el patrimonio de la Nación, resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa y cuando las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional.*

**IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS-Fuente endógena de financiamiento de las entidades territoriales/IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS-Justificación de la intervención del legislador para control y vigilancia de la inversión**

*Si bien el impuesto sobre el cigarrillo es un gravamen del orden departamental, es decir, constituye una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, de donde la intervención del legislador en cuanto al control y vigilancia sobre la inversión de la misma debe encontrarse justificada constitucionalmente, esta situación que se presenta por cuanto el artículo 52 Superior faculta al Estado a fomentar estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas. En otras palabras, la disposición objetada constituye uno de esos casos excepcionales en los cuales el legislador puede intervenir en el empleo de una fuente endógena de financiación de una entidad territorial, por cuanto se persigue un fin constitucional cual es garantizar la práctica del deporte.*

**OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY QUE FACULTA A COLDEPORTES PARA EJERCER CONTROL SOBRE INVERSION DEL IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS-  
Infundada**

Referencia: expediente OP-110

Objeciones presidenciales al proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 4º de la Ley 30 de 1971 sobre el impuesto al consumo de cigarrillos con destino al deporte y se dictan otras disposiciones*”.

Magistrado Ponente:  
Dr. HUMBERTO ANTONIO  
SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil ocho (2008).

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**

## I. ANTECEDENTES

Mediante comunicación recibida en la Presidencia de la Corte Constitucional el 6 de noviembre de 2008, la Presidenta del Senado de la República remitió el proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 sobre el impuesto al consumo de cigarrillos con destino al deporte y se dictan otras disposiciones*”, en relación con el cual el Presidente de la República formuló objeciones por razones de inconstitucionalidad que fueron consideradas infundadas por el Congreso de la República.

## II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY OBJETADO

El texto del proyecto de ley objetado es el siguiente:

LEY No. \_\_\_\_\_

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 4° DE LA LEY 30 DE 1971 SOBRE EL IMPUESTO AL CONSUMO DE CIGARRILLOS CON DESTINO AL DEPORTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

**Artículo 1°** . Modificar el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, el cual quedará así:

Artículo 4° . El impuesto de que trata el artículo 2° de la presente ley será recaudado por las tesorerías de las entidades territoriales y entregado mensualmente a los Institutos Deportivos de cada una de las regiones.

A su vez, los Institutos Deportivos Territoriales distribuirán el 30% de ese recaudo en los municipios de su jurisdicción, para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al sector deporte.

Esta distribución se llevará conforme a los procedimientos establecidos en el Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 1°. Será de responsabilidad de las Tesorerías Departamentales el estricto cumplimiento de la previsión contenida en el inciso 1° del presente artículo. Para ese propósito suministrarán dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes la información y documentación sobre el recaudo mensual, a los institutos deportivos territoriales.

Parágrafo 2°. El control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen decretado en la presente ley serán ejercidos en el orden administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable por el Instituto Colombiano del Deporte Coldeportes, tal como lo establece el Decreto 2343 del 2 de Diciembre de 1970, sin perjuicio de las funciones propias de las Contralorías General de la República, departamentales y municipales.

**Artículo 2°.** Suprímase el parágrafo del artículo 4 de la Ley 30 de 1971.

**Artículo 3°.** Vigencia. La presente ley rige a partir del 01 de enero del año 2009 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

LA PRESIDENTA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.  
Nancy Patricia Gutierrez Castañeda

EL SECRETARIO GENERAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA  
Emilio Ramón Otero Dajud.

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES.  
Oscar Arboleda Palacio

EL SECRETARIO GENERAL (E) DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES.  
Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

### **III. OBJECIONES FORMULADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL**

Mediante comunicación de 15 de julio de 2008 el Gobierno Nacional formuló las siguientes objeciones por razones de inconstitucionalidad contra el citado proyecto de ley:



Indica que *“se observa la inconstitucionalidad del proyecto, al otorgar funciones de control y vigilancia de la inversión al Instituto Colombiano del Deporte COLDEPORTES. Teniendo en cuenta el origen del gravamen, su apropiación y destinación, como lo establece el proyecto, se puede determinar que son recursos propios de los entes territoriales, frente a lo cual debe observarse y tenerse en cuenta lo señalado por el artículo 287 de la Constitución”*.

Luego de citar algunos apartes de la sentencia C- 540 de 2001, señala que *“con ocasión de la autonomía conferida a las entidades territoriales no resulta constitucionalmente viable conferir a Coldeportes el control y vigilancia del gravamen en los órdenes administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable, tal como se propone en el proyecto de ley”*. Más adelante precisa que *“si bien el contenido del texto hace referencia al Decreto 2343 de 1970, no resulta menos cierto que el artículo 65 de la Ley 181 de 1995 ordenó la incorporación de las Juntas Administradoras Seccionales de Deporte a sus respectivos departamentos, confirmando de esta forma, las autonomía en tal sentido de los entes territoriales. En este sentido, se evidencia que el Proyecto de Ley 128 de 2007 Cámara 218 de 2007 Senado, transcribió el Parágrafo 2º de la norma sin consideración a los parámetros constitucional (sic) de 1991 y a las modificaciones establecidas en la Ley 181 de 1995”*.

Por último, concluye que *“Se insiste entonces, en que (sic) no resultaría posible dar aplicación al Decreto 2343 de 1970, por cuanto no sólo desconocería la autonomía a la cual ya se hizo referencia sino que imposibilita al legislador para que imponga las condiciones de supervisión y control de los recursos del impuesto al consumo de cigarrillos en el orden administrativo, técnico, presupuesta y contable de los entes territoriales”*.

#### **IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.**

La Presidenta del Senado de la República designó como ponente del informe sobre las objeciones a la senadora Yolanda Pinto Afanador, en tanto que el Presidente de la Cámara de Representantes designó para los representantes Carlos Alberto Zuluaga Díaz y Gilberto Rondón González, quienes presentaron informe conjunto de ponencia el 7 de octubre de 2008.

Indican que el proyecto de ley no desconoce la autonomía de las entidades territoriales, sino que lo consolida, al entregarles a éstas un

30% de los recursos recaudados por concepto del impuesto al los cigarrillos para promover el deporte a nivel municipal, en perfecta armonía con el espíritu de la Constitución de 1991 que consagró la descentralización territorial como mecanismo para que las necesidades locales fueran atendidas de la mejor forma posible, “y además al mantener el parágrafo 2º refuerza la idea de una autonomía que se debe ejercer en el marco de la Constitución y la ley”.

Señalan que, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 181 de 1995, el Sistema Nacional de Deporte está conformado, entre otros, por las entidades territoriales. Citan igualmente lo dispuesto en el artículo 65 de la misma normatividad.

## **V. INTERVENCION CIUDADANA**

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista 19 de Noviembre de 2008, por el término previsto en el Art. 32 del Decreto 2067 de 1991, el cual venció sin que se presentaran defensas o impugnaciones.

## **VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

Mediante escrito radicado el 14 de Noviembre de 2008, el Procurador General de la Nación rindió concepto y pidió a la Corte Constitucional que declare infundadas las objeciones presidenciales, y por ende exequible, el proyecto de ley objetado.

Luego de hacer algunas reflexiones sobre el principio de autonomía de las entidades territoriales, señala que éstas cuentan con dos clases de fuentes de financiación: las exógenas y las endógenas. Señala algunos fallos proferidos por la Corte en la materia, insistiendo en que la distinción entre estas dos clases de fuentes no es suficiente para delimitar el grado de autonomía financiera de las entidades territoriales, por cuanto en algunos casos excepcionales la Constitución autoriza la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de aquéllas, a efectos de salvaguardar la estabilidad económica de la Nación. De tal suerte que, no toda intervención del legislador en los recursos de las entidades territoriales viola la Constitución.

Así mismo, en cuanto a las competencias de control y vigilancia acordadas por el legislador a Coldeportes, la Vista Fiscal señala que las

mismas encuentran pleno respaldo en el artículo 52 Superior, facultades que, en principio, están en cabeza del Presidente de la República pero que pueden ser delegadas en un establecimiento público del orden nacional, como lo es Coldeportes. Control que, desde luego, no riñe con aquel ejercido por la Contraloría General de la República, como el mismo proyecto establece.

Por último, trae a colación algunas disposiciones de la Ley 181 de 1995, o ley del deporte, para señalar las funciones que tiene atribuidas Coldeportes en el sistema general de deportes.

## **VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. COMPETENCIA**

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución, compete a esta corporación pronunciarse sobre las objeciones que formule el Gobierno Nacional a los proyectos de ley, por razones de inconstitucionalidad.

### **2. METODOLOGÍA.**

En el presente asunto, la Corte adoptará la siguiente metodología ( i ) examinará el régimen de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia en la actual Constitución; ( ii ) señalará las principales líneas jurisprudenciales referentes al contenido y alcance del control de constitucionalidad sobre aquéllas; ( iii ) presentará los problemas jurídicos por resolver; ( iv ) adelantará un control formal de constitucionalidad sobre las objeciones presidenciales; y ( v ) llevará a cabo un control material sobre las mismas.

### **3. EL RÉGIMEN DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA EN LA ACTUAL CONSTITUCIÓN.**

La actual regulación del trámite de las objeciones presidenciales se encuentra en los artículos 165, 166, 167, 168 y 241.8 constitucionales; 79.4, 196 a 201 de la Ley 5ª de 1992 y el decreto 2067 de 1991.

En tal sentido, las objeciones presidenciales pueden ser por inconveniencia o por inconstitucionalidad. El Gobierno dispone del término constitucional de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez

días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. En ambos casos se devuelve el proyecto de ley a la Cámara en que tuvo origen para que tenga lugar un nuevo debate en Plenaria. En caso de que ambas Cámaras insistan, con la mayoría absoluta de los votos de sus miembros, pueden presentarse dos posibilidades: si el proyecto hubiese sido objetado por inconveniente se remite nuevamente al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo sin poder formular nuevas objeciones; si lo hubiese sido por inconstitucionalidad se enviará a la Corte Constitucional, la cual decidirá definitivamente, en el término de seis días, sobre la exequibilidad del mismo. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto. Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.

Aunado a lo anterior, es preciso tener en cuenta que el artículo 79.4 de la Ley 5ª de 1992 dispone que en cada sesión de las Cámaras y sus Comisiones Permanentes sólo podrán tratarse los temas incluidos en el orden del día, *“en el siguiente orden: 4 ) objeciones del Presidente de la República, o quien haga sus veces, a los proyectos aprobados por el Congreso, e informes de las comisiones respectivas”*. De igual manera, el artículo 200 de la misma normatividad establece que *“Cuando una Cámara hubiere declarado infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno a un proyecto de ley, y la otra las encontrare fundadas, se archivará el proyecto”*.

En este orden de ideas, la actual regulación constitucional de las objeciones presidenciales, si bien presenta ciertas semejanzas con aquella de la anterior Carta Política, presenta como novedades que el control judicial de constitucionalidad lo realiza la Corte Constitucional y que a diferencia de la Constitución expirada, que encargaba de la objeción parcial a la respectiva comisión constitucional permanente y de la total a la Cámara de origen, la Constitución de 1991 señala que en todo caso, la reconsideración del proyecto de ley corresponde a las Cámaras en pleno, con prescindencia de la naturaleza parcial o total de la objeción formulada o de la causa que la suscite<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver al respecto, sentencia C- 241 de 1994. En dicha sentencia, la Corte consideró que *“El Constituyente de 1991 radicó en las Cámara plenas, la competencia de reconsiderar un proyecto de ley que ha sido objetado, bien por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad, en todo o en parte, resulta a*

#### **4. PRINCIPALES LÍNEAS JURISPRUDENCIALES EN MATERIA DE CONTENIDO Y ALCANCE DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE OBJECIONES PRESIDENCIALES.**

En materia de objeciones presidenciales por motivos de inconstitucionalidad, a lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha trazado unas líneas jurisprudenciales atinentes a (i) el término con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley; (ii) el trámite de la insistencia de las Cámaras; y (iii) el control del juez constitucional sobre contenido material de las objeciones y el procedimiento impartido a las mismas.

##### **4.1. El término con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley por inconstitucionalidad.**

La facultad con que cuenta el Gobierno para objetar un proyecto de ley corresponde a una función que le asigna la Carta Política, en cuanto órgano llamado a concurrir a la formación de las leyes. En tal sentido, en materia de defensa de la Constitución, aquél entra a cumplir una labor preventiva, en el sentido de ponerle de presente al órgano legislativo, la existencia de una o varias contradicciones, de orden material, que a su juicio se presentan entre el texto aprobado por las Cámaras y la Constitución. De igual manera, la objeción puede versar sobre la existencia de un vicio en el trámite legislativo, el cual puede ser subsanable o no.

En cuanto a los *límites temporales* establecidos para el ejercicio de dicha competencia, el artículo 166 constitucional expresamente dispone que, el Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez

---

*las claras el quebrantamiento de los preceptos constitucionales relacionados por el fragmento acusado pues, con abierto desconocimiento de los mandatos superiores, restablece el sistema que imperaba bajo la Constitución anterior, el cual fue concientemente modificado por el Constituyente de 1991. La Corte encuentra una ostensible violación a los artículos 165 y 167 de la Carta Política, como quiera que lo normado en el artículo 197 de la ley 5a. de 1992, de hecho restaura el sistema de la Carta de 1886 que el Constituyente de 1991 eliminó, con lo cual frustra el propósito que lo condujo a confiarle a las Plenarias de las Cámaras el segundo debate del proyecto objetado, que no es otro que el de asegurar la activa y decisiva participación de la mayoría de los miembros del cuerpo legislativo en la decisión de las objeciones presidenciales”.*

días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta. En relación con dichos términos, la jurisprudencia ha señalado que se trata de días hábiles y completos<sup>2</sup>, de forma tal que el conteo debe realizarse a partir del día siguiente a aquel en que el proyecto fue recibido para la correspondiente sanción presidencial.

De igual manera, si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo. Si las cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos<sup>3</sup>.

#### **4.2. El trámite de la insistencia de las Cámaras.**

La formulación de una objeción presidencial por inconstitucionalidad suscita un nuevo debate congresional, vale decir, un nueva reflexión sobre la conformidad de un proyecto de ley, o de parte de su articulado con la Constitución, o respecto a la existencia o no de un vicio de procedimiento.

El artículo 167 constitucional dispone que, si un proyecto de ley es objetado total o parcialmente por el Gobierno, volverá a las Cámaras a segundo debate. Si las Cámaras insisten, el proyecto pasará entonces a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

Al respecto, la Corte ha considerado que "*la insistencia de las Cámaras*" es un presupuesto de procedibilidad, para que la Corte tenga competencia en el análisis de exequibilidad del proyecto objetado. Si éste presupuesto falta en todo o en parte, deberá entenderse que dicho proyecto fue archivado total o parcialmente, de acuerdo al artículo 200 de la ley 5ª de 1992<sup>4</sup>.

De igual manera, en cuanto al término de que disponen las Cámaras para insistir en la aprobación del proyecto de ley, esta Corporación ha estimado que, acudiendo al artículo 162 constitucional, no podrá prolongarse más allá de dos legislaturas<sup>5</sup>. En otras palabras, en ningún

---

<sup>2</sup> Sentencia C-510 de 1996; C-063 de 2002; C-068 de 2004 y C- 072 de 2006.

<sup>3</sup> Sentencia C-819 de 2004.

<sup>4</sup> Sentencias C- 036 de 1998 y C- 500 de 2005

<sup>5</sup> Sentencias C- 068 de 2004, C- 069 de 2004 y C- 433 de 2004.

caso puede ser superior al término con el que cuenta para la formación de la ley.

En cuanto al trámite de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, se tiene que, una vez elaborada la respectiva ponencia insistiendo, ésta deberá ser votada por cada Plenaria en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.

En este orden de ideas, la insistencia del Congreso sobre la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, evidencia la existencia de una discrepancia de orden conceptual sobre un aspecto del derecho constitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo, en relación con la conformidad o no de un determinado proyecto de ley, o de la regularidad del trámite del mismo, con la Constitución, divergencia que debe ser solucionada por un tercero imparcial, como lo es la Corte Constitucional, con efectos de cosa juzgada relativa. En otras palabras, las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, lejos de constituir un veto u obstáculo para el proceso legislativo en Colombia, constituyen una etapa más en la formación de las leyes. De igual manera, la insistencia de las Cámaras no puede ser considerada como una colisión de competencias entre dos ramas del poder público, que por mandato superior están llamadas a guardar entre sí un equilibrio armónico. Simplemente se presenta una discrepancia de orden jurídico entre el Gobierno y el Congreso de la República, que debe ser resuelta por la Corte Constitucional.

#### **4.3. El control del juez constitucional sobre contenido material de las objeciones y el procedimiento impartido a las mismas.**

El artículo 241.8 Superior establece que la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, *“tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”*.

En tal sentido, hasta la sentencia C- 1404 de 2000, esta Corporación había considerado, en forma reiterada, que su actividad se circunscribía estrictamente al estudio y decisión de las objeciones presidenciales, tal y como ellas hubiesen sido formuladas, sin abarcar aspectos no señalados por el Gobierno; es decir, que en lo tocante a los proyectos objetados, *“no*

*se puede dar aplicación al principio del control constitucional integral*<sup>6</sup>. La anterior posición jurisprudencial se apoyaba en el argumento según el cual en la medida en que la decisión sobre la constitucionalidad de las razones que respaldan las objeciones, debía estar enmarcada exclusivamente en la dinámica de los controles interorgánicos, no pudiendo afectar la posibilidad de que, con posterioridad, los ciudadanos ejercieran la acción pública de inconstitucionalidad contra las normas objetadas, ni tampoco podía reemplazar el procedimiento que para ese efecto establece la Constitución.

De igual manera, en la sentencia C- 1404 de 2000 expresamente la Corte modificó su jurisprudencia en relación con el contenido y alcance del control de constitucionalidad en materia de objeciones presidenciales, para señalar que *“en ciertas ocasiones se hace necesario que esta Corporación se pronuncie sobre aspectos que no fueron planteados explícitamente por el Gobierno, pero cuyo análisis resulta ser un presupuesto indispensable para el estudio de las razones de inconstitucionalidad formuladas en las objeciones mismas. Los motivos que justifican esta extensión excepcional de la competencia de la Corte, son de doble naturaleza: lógica y constitucional. Lo primero, porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. Lo segundo, porque dado que el mandato del artículo 241-8 Superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, éstos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final sobre la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro. En otros términos, al pronunciarse sobre tales asuntos conexos, esta Corporación no está coartando el derecho de los ciudadanos de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, ni sustituyendo el trámite que en esos casos se haya de surtir, por la sencilla razón de que una vez la Corte emita su fallo, la mencionada acción no será procedente respecto de los temas que se relacionan directamente con el objeto central de la providencia”*, posición que ha sido reiterada en diversos fallos.<sup>7</sup>

Cabe asimismo señalar que la Corte ha considerado, de manera reiterada, que el ejercicio de su control se extiende no sólo al control material de las objeciones presentadas por el Gobierno, sino también al procedimiento

---

<sup>6</sup> Sentencia C- 1404 de 2000.

<sup>7</sup> Ver entre otras sentencias C- 482 de 2002, C- 531 de 2005 y C- 072 de 2006.



impartido a las mismas<sup>8</sup>, es decir, su competencia comprende el examen de la sujeción de los órganos que intervienen en las objeciones a los términos que para tal fin establecen la Constitución y la ley<sup>9</sup>. De igual manera, esta Corporación considera necesario precisar que, en los términos del artículo 167 constitucional, carece de competencia para establecer condicionamiento alguno al texto sometido a su control.

En definitiva, se trata de un control de constitucionalidad previo a la sanción de la ley, interorgánico, participativo, material y formal, que produce efectos de cosa juzgada relativa.

## **5. PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS.**

Una vez examinado detenidamente el documento contentivo de las objeciones presidenciales, la Corte encuentra que las mismas apuntan exclusivamente a cuestionar la constitucionalidad del parágrafo 2º del artículo 4º del proyecto de ley, en el cual se asignan unas competencias al Instituto Colombiano del Deporte COLDEPORTES para controlar y vigilar la inversión del producto del gravamen decretado sobre el consumo de cigarrillos, control que será ejercido en “*el orden administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable*” sobre las respectivas entidades territoriales. En efecto, si bien el proyecto de ley versa sobre otros temas, en especial, lo referente al recaudo del impuesto sobre el cigarrillo, lo cierto es que esos tópicos fueron objeto de unas objeciones presidenciales por inconveniencia y no por inconstitucionalidad, motivo por el cual la Corte no se pronunciará sobre ellas.

Así las cosas, el problema jurídico que debe resolver en esta ocasión la Corte, se limita a determinar si el legislador vulneró el principio de autonomía de las entidades territoriales, por el hecho de haberle conferido al Instituto Colombiano del Deporte COLDEPORTES, competencias de control y vigilancia sobre las entidades territoriales en materia de inversión de los recursos percibidos por el recaudo del impuesto sobre los cigarrillos, control que se ejercerá en los órdenes administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable, sin perjuicio de aquel llevado por las Contralorías General de la República, Departamentales y Municipales.

---

<sup>8</sup> Entre otras, sentencias C- 874 de 2005; C- 849 de 2005;

<sup>9</sup> Sentencia C- 1146 de 2003.

## **6. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD FORMAL SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES Y SU TRÁMITE EN LAS CÁMARAS.**

### **6.1. Descripción del trámite legislativo.**

El trámite dado en el Congreso de la República al proyecto de ley objetado fue el siguiente:

#### **6.1.1. Iniciativa y trámite en la Cámara de Representantes.**

El 12 de Septiembre de 2007 el Representante Carlos Alberto Zuluaga Rivera presentó el proyecto de ley núm. 128 de 2007 Cámara, “*Por medio de la cual se modifica el artículo 4º de la Ley 30 de 1971 sobre el impuesto al consumo de cigarrillos con destino al deporte y se dictan disposiciones*”, texto que aparece publicado en la **Gaceta del Congreso núm. 450** del 14 de Septiembre de 2007. El correspondiente anuncio para votación el Comisión fue realizado el día 6 de Noviembre de 2007, habiendo sido aprobado durante la sesión del 13 de noviembre del mismo año.

El texto del “*Informe ponencia para primer debate al proyecto de ley número 128 Cámara. Por el cual se modifica el artículo 4º de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones*”, junto con su correspondiente pliego de modificaciones, fueron presentados el 9 de octubre de 2007 por el Representante Luis Alejandro Perea Albarracín, textos que fueron publicados en la **Gaceta del Congreso núm. 528** del 18 de octubre de 2007.

El “*Informe de ponencia para segundo debate del proyecto de ley número 128 de Cámara. Por el cual se modifica el artículo 4º de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones*”, fue presentado el 5 de diciembre de 2007, por los Representantes Omar Flórez Vélez y Héctor Javier Osorio Botello (**Gaceta del Congreso número 636** del 6 de Diciembre de 2007).

Durante la Sesión Plenaria del 12 de Diciembre de 2007, la Cámara de Representantes consideró y aprobó en segundo debate el proyecto de ley, según consta en el Acta de Sesión Plenaria núm. 091 del 12 de Diciembre de 2007, previo anuncio realizado el 11 de Diciembre de 2007, de conformidad con el Acta núm. 090 (**Gaceta del Congreso núm. 64 de 2008**).

#### **6.1.2. Trámite en el Senado de la República.**

El 1º de abril de 2008, ante la Comisión Tercera del Senado, la Senadora Yolanda Pinto Afanador presentó el “*Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 128 de 2007 Cámara, 218 de 2007 Senado*”, texto publicado en la **Gaceta del Congreso número 98** del 2 de abril de 2008. El anuncio para votación figura en el Acta de Comisión núm. 14 del 8 de abril de 2008 (**Gaceta del Congreso núm. 486 de 2008**).

El “*Texto definitivo aprobado en la Comisión Tercera del Senado en sesión del día 29 de abril de 2008 al proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara*”, aparece publicado en la **Gaceta del Congreso número 224** del 6 de mayo de 2008, al igual que el “*Informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 128 de 2007 Cámara, 218 de 2007 Senado*”, junto con su respectivo pliego de modificaciones, presentados por la Senadora Yolanda Pinto Afanador.

En cuanto al anuncio del proyecto, aquél se encuentra publicado en la **Gaceta del Congreso núm. 540** del jueves 21 de agosto de 2008, p.16. según consta en el Acta de Plenaria núm. 52 de la sesión ordinaria del día miércoles 4 de junio de 2008. El texto es el siguiente:

Señora Presidenta los proyectos para la **próxima sesión**, la Tutela del Senador Manuel Enríquez Rosero y el Senador Barriga, son los siguientes:

**Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 4º de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.

Dado que en la mencionada sesión el proyecto no fue votado, se procedió a realizar un nuevo anuncio, el cual aparece publicado en la **Gaceta del Congreso núm. 562** del viernes 29 de agosto, Acta de Plenaria núm. 55 de la sesión ordinaria del día martes 17 de junio de 2008, página 65. El texto es el siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo núm. 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la **próxima sesión**:

**Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 4º de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.

La aprobación en Plenaria de Senado tuvo lugar el 11 de junio de 2008, publicada en la **Gaceta del Congreso núm. 560 de 2008**, en los siguientes términos:

“Se abre el segundo debate

La Presidencia pregunta a la Plenaria si acepta la omisión de la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta responde afirmativamente.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el articulado del proyecto con las modificaciones propuestas, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la Plenaria el articulado con las modificaciones propuestas? Y esta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la Plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos responden afirmativamente.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República? Y estos responden afirmativamente.

La Presidencia designa a la honorable Senadora Yolanda Pinto Afanador, para que con la Comisión Accidental designada por la Presidencia de la Honorable Cámara de Representantes, concilien las discrepancias surgidas en la aprobación del Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.

### **6.1.3. Comisión Accidental de Conciliación.**

Dado que se presentaron discrepancias entre los textos aprobados en Plenarias de Cámara y Senado, se decidió la conformación de una Comisión Accidental de Conciliación, integrada por la Senadora Yolanda Pinto Afanador y el Representante a la Cámara, Carlos Alberto Zuluaga, quienes acordaron “*adoptar en su totalidad el articulado presentado en la Ponencia para Segundo Debate aprobado por la Plenaria del honorable Senado de la República el pasado 11 de junio de 2008*”. El texto del “*Informe de conciliación Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones*”, se encuentra publicado en la **Gaceta del Congreso núm. 372 de 2008**.

El anuncio de la votación del informe de conciliación consta en el Acta de Plenaria núm. 56 del 18 de junio de 2008, publicado en la **Gaceta del Congreso núm. 563 de 2008**, cuyo texto es el siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión

Sí señor Presidente, los proyectos para el día de mañana son los siguientes:  
Conciliaciones

(...)

Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara, *por medio de la cual se modifica el artículo 4º de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones.*

La aprobación del informe de conciliación se encuentra en el Acta de Plenaria núm. 57 de la sesión ordinaria del día jueves 19 de junio de 2008, la cual se encuentra publicada en la **Gaceta del Congreso núm. 564 de 2008.**

A su vez, en cuanto a la Cámara de Representantes se tiene que en la **Gaceta del Congreso núm. 373 de 2008** se encuentra publicado el informe de conciliación y el texto conciliado. A su vez, en la **Gaceta del Congreso núm. 423 de 2008**, se encuentra publicada el Acta de la Sesión Plenaria núm. 118 del 17 de junio de 2008, correspondiente al anuncio previo a la votación del informe de conciliación del proyecto de ley referenciado.

Así mismo, en la **Gaceta del Congreso núm. 424 de 2008** se encuentra publicada el Acta de Sesión Plenaria núm. 119 del 18 de junio de 2008, correspondiente a la votación del informe de conciliación del proyecto de ley.

#### **6.1.4. Objeciones presentadas por el Presidente de la República y trámite de las mismas en la Cámaras.**

El 15 de julio de 2008, el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Representantes un escrito contentivo de unas razones de objeciones por inconveniencia e inconstitucionalidad, relacionadas con el proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 4º de la Ley 30 de 1971 sobre el impuesto al consumo de cigarrillos con destino al deporte y se dictan otras disposiciones*”.

En cumplimiento de la Constitución, el Congreso conformó una Comisión Accidental encargada de examinar el contenido de las

objecciones presidenciales, de la siguiente manera: el Presidente del Senado designó a la Senadora Yolanda Pinto Afanador; aquél de la Cámara, nombró a Carlos Alberto Zuluaga y Gilberto Rondón González. Los congresistas decidieron no acoger las objeciones presidenciales.

Así las cosas, según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República *“el Anuncio del Informe de Objeciones Presidenciales se produjo el 30 de Septiembre según acta número 14 del 30 de Septiembre. Sin publicar”*. Igualmente certifica que *“la aprobación del Informe de Objeciones Presidenciales se produjo el 7 de Octubre de 2008 acta número 15. Sin Publicar”*.

En cuanto a la Cámara de Representantes, se tiene que en la **Gaceta del Congreso núm. 607 de 2008**, se encuentra publicado el informe de objeciones presidenciales del proyecto de ley de la referencia.

Así mismo, el Secretario General de la Cámara de Representantes anexó en medio magnético *“El Acta de Sesión Plenaria No. 139 de octubre 8 de 2008, correspondiente al Anuncio Previo a la votación del Informe de Objeciones Presidenciales del Proyecto de ley referenciado, una vez esta Corporación tenga disponible la Gaceta del Congreso correspondiente, les estaremos enviando un ejemplar”*.

De igual manera, el mencionado funcionario certificó lo siguiente *“El Informe de Objeciones Presidenciales del proyecto de ley referenciado fue aprobado el 14 de octubre de 2008, según consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 140 de la misma fecha, hechas las averiguaciones respectivas se nos informó que el Acta en comento se encuentra en estado de elaboración en la Sección de Relatoría, motivo por el cual no ha sido publicada, una vez la Corporación disponga de la Gaceta correspondiente estaremos remitiendo un ejemplar”*.

## **6.2. Facultad de los ciudadanos para instaurar una eventual acción pública de inconstitucionalidad en relación con el trámite de las objeciones presidenciales.**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 166 de la Constitución, el Gobierno Nacional dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte (20) artículos. Dicho término debe computarse en días hábiles, con base en la regla general contenida en el Art. 62 de la Ley 4ª de 1913, que subrogó el Art. 70 del Código Civil, según la cual *“en los plazos de días que se señalen en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los*

*feriados y de vacantes, a menos de expresarse lo contrario (...)”, y de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación.*

En el presente caso dicho término fue respetado, pues el proyecto de ley se compone de tres (3) artículos, fue remitido para sanción presidencial por el Secretario General del Senado, recibido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia el 8 de julio de 2008 y fue devuelto al Presidente del Senado de la República el 15 de julio del mismo año.

Así mismo, el trámite de las objeciones presidenciales en las Cámaras, se ajustó a la Constitución y a la Ley 5ª de 1992. En efecto, se encuentra probado que, una vez recibido el texto de aquéllas, la Presidenta del Senado de la República designó como ponente del informe sobre las objeciones presidenciales a la senadora Yolanda Pinto Afanador, en tanto que el Presidente de la Cámara designó a los representantes Carlos Alberto Zuluaga y Gilberto Rondón González

Según certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República *“el Anuncio del Informe de Objeciones Presidenciales se produjo el 30 de Septiembre según acta número 14 del 30 de Septiembre. **Sin publicar**”*. Igualmente certifica que *“la aprobación del Informe de Objeciones Presidenciales se produjo el 7 de Octubre de 2008 acta número 15. **Sin Publicar**”*. (negrillas y subrayados agregados).

En cuanto a la Cámara de Representantes, como se explicó, el Secretario General de la misma certificó que *“El Acta de Sesión Plenaria No. 139 de octubre 8 de 2008, correspondiente al Anuncio Previo a la votación del Informe de Objeciones Presidenciales del Proyecto de ley referenciado, **una vez esta Corporación tenga disponible la Gaceta del Congreso correspondiente, les estaremos enviando un ejemplar**”*. (negrillas y subrayados agregados).

Pues bien, una vez revisado el correspondiente disquete, se pudo constatar la existencia del mencionado anuncio, en los siguientes términos:

*“La Secretaría General informa (doctor Luís Ramón Silva)*

Por instrucciones del señor Presidente, con la autorización del señor Secretario General, de conformidad con el acto legislativo 01 de 2003 y lo indicado por la Corte Constitucional, se anuncian los siguientes proyectos para la **Sesión Plenaria del día 14 de octubre de 2008** o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

(...)

Proyecto de ley número 128 de 2007 Cámara, 218 de 2007 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones. Publicado en la Gaceta del Congreso 607 de 2008.

Ahora bien, en cuanto a la aprobación del informe de objeciones presidenciales en Plenaria, como se comentó, el mencionado funcionario competente certificó lo siguiente “*El Informe de Objeciones Presidenciales del proyecto de ley referenciado fue aprobado el 14 de octubre de 2008, según consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 140 de la misma fecha, hechas las averiguaciones respectivas se nos informó que el Acta en comento se encuentra en estado de elaboración en la Sección de Relatoría, motivo por el cual no ha sido publicada, una vez la Corporación disponga de la Gaceta correspondiente estaremos remitiendo un ejemplar*” (negrillas y subrayados agregados).

En tal sentido, advierte la Corte que, al igual que sucedió recientemente al momento de estudiar el expediente OP- 105, con base en las pruebas que obran en el expediente, no existe certeza acerca de la debida aprobación del informe de objeciones presidenciales en las Plenarias de Senado y Cámara, debido al ausencia de envío de las correspondientes Gacetas del Congreso, al igual que de las Actas de Plenaria debidamente aprobadas, motivo por el cual los ciudadanos, si encuentran razón para ello, pueden ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3° Superior.

## **7. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE EL CONTENIDO MATERIAL DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES.**

### **7.1. Contenido y alcance de la norma objetada.**

Como se ha señalado, la disposición objetada establece lo siguiente:

“Parágrafo 2°. El control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen decretado en la presente ley serán ejercidos en el orden administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable por el Instituto Colombiano del Deporte Coldeportes, tal como lo establece el Decreto 2343 del 2 de Diciembre de 1970, sin perjuicio de las funciones propias de las Contralorías General de la República, departamentales y municipales.



Ahora bien, una adecuada comprensión de esta norma conlleva a examinar la evolución histórica de la regulación del impuesto sobre el consumo de cigarrillo y su destinación al deporte.

En tal sentido, la Ley 30 de 1971, por la cual la Nación contribuyó a la realización de los Primeros Juegos Deportivos de los Territorios Nacionales y de los X y XI Juegos Deportivos Nacionales, creó un impuesto sobre las cajetillas de cigarrillos nacionales, con destino a la actividad del deporte y la recreación. En sus artículos pertinentes disponía lo siguiente:

“Artículo 2°. Establécese un impuesto adicional del 10% sobre el valor de cada una de las cajetillas de cigarrillos nacionales que se expendan al público con todo el territorio nacional.

(...)

Artículo 4°. El impuesto de que trata el artículo 2° de la presente ley, será recaudado por los tesoreros o recaudadores de las entidades territoriales citadas y entregado mensualmente a la respectiva junta administradora de deportes que en cada una de ellas se haya creado en desarrollo de la Ley 47 de 1968. Estas juntas aplicarán a la realización de sus objetivos el 70% de los recaudos así obtenidos, y girarán mensualmente el 30% restante al Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte Coldeportes, para que esta entidad auxilie a su vez a las regiones de menores ingresos y pueda desarrollar más amplia y armónicamente sus programas.

Así las cosas, la Ley 30 de 1971 dispuso (i) la *creación de un impuesto* adicional del 10% sobre las cajetillas de cigarrillos nacionales, con destino a la financiación del deporte; y (ii) la *distribución de los recursos* percibidos en un porcentaje del 70% para los entes deportivos departamentales junto con los entes deportivos municipales; y un restante 30% que debía ser girado a favor de Coldeportes, con el objetivo de que éste lo redistribuyera entre las regiones de menores ingresos.

A su vez, el decreto 2343 del 2 de Diciembre de 1970 “*por el cual se dictan normas para la organización y el funcionamiento de las Juntas Administradoras de Deportes*”, le confirió a Coldeportes las siguientes facultades de control sobre aquéllas:

“**Artículo tercero.** Las Juntas Administradoras de Deportes tendrán como funciones principales:

1° Fomentar, impulsar y coordinar la educación física, los deportes y la recreación en las respectivas jurisdicciones, de acuerdo con la política, normas y disposiciones **dictadas** por el **Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte.**

(...)

3° Proyectar y realizar la construcción de las instalaciones deportivas y clubes populares de recreación que se requieran en las respectivas jurisdicciones, con la **aprobación del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte.**

(...)

5° Crear y desarrollar de conformidad **con las normas que le dicte el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte,** Juntas Municipales de Deportes, prestarles dentro de sus posibilidades asistencial, económica y técnica para la construcción de obras deportivas, organización del deporte en los Municipios, y preparación y adiestramiento de los deportistas.

(...)

7° Preparar y aprobar los presupuestos anuales de ingresos y gastos, ciñéndose a las normas emanadas del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte y someterlos a su aprobación. Contribuciones que fijará cada Federación conjuntamente con el **Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte.**

(...)

11. Adoptar y reformar los reglamentos de la entidad y su organización y someterlos a la aprobación del **Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte.**

12. Determinar la planta de personal y señalar las asignaciones correspondientes de acuerdo con las normas legales vigentes y someterlas a la **aprobación del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte** de \$ 50.000.00.

(...)

16. Las demás que le asigne el **Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte.**

**Artículo cuarto.** En desarrollo de las atribuciones consignadas en los artículos 3° y 4° de la Ley 47 de 1968, las Juntas Administradoras de Deportes podrán realizar inversiones de sus bienes en orden a obtener beneficios económicos que las capaciten para el adecuado cumplimiento de sus fines con sujeción a **los planes generales de inversiones que señale el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte.**

Adviértase, desde ya, que la facultad de control y vigilancia ejercida por el antiguo Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, hoy denominado “Coldeportes”, sobre dependencias vinculadas con las prácticas deportivas en las respectivas entidades territoriales data de 1970.

Posteriormente, la Ley 181 de 1995 creó el Sistema Nacional del Deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, la educación extraescolar y la educación física. En tal sentido, integran el mencionado sistema las siguientes autoridades públicas:

**ARTÍCULO 50.** Hacen parte del Sistema Nacional del Deporte, el Ministerio de Educación Nacional el **Instituto Colombiano del Deporte Coldeportes**, los **entes departamentales, municipales y distritales que ejerzan las funciones de fomento** desarrollo y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre, los organismos privados, las entidades mixtas, así como todas aquellas entidades públicas y privadas de otros sectores sociales y económicos en los aspectos que se relacionen directamente con estas actividades.

En cuanto a las jerarquías entre los órganos que integran el sistema, la ley dispone lo siguiente:

“**ARTÍCULO 51.** Los **niveles jerárquicos** de los organismos del Sistema Nacional del Deporte son los siguientes:

**Nivel Nacional.** Ministerio de Educación Nacional, **Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes**, Comité Olímpico Colombiano y Federaciones Deportivas Nacionales, Comité Paralímpico Colombiano.

**Nivel Departamental.** Entes deportivos departamentales, Ligas Deportivas Departamentales y Clubes Deportivos.

Nivel Municipal. Entes deportivos municipales o distritales, Clubes Deportivos y Comités Deportivos.

**PARÁGRAFO.** Las demás entidades de carácter público, privado o mixto que hacen parte del Sistema Nacional del Deporte, concurrirán al nivel jerárquico correspondiente a su propia jurisdicción territorial y ámbito de actividades.

Adicionalmente, en cuanto a las competencias asignadas por el legislador a Coldeportes, en tanto que órgano del nivel central del Sistema Nacional de Deporte, establece lo siguiente:

## **CAPÍTULO II. INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE**

**ARTÍCULO 60.** El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, creado mediante Decreto 2743 de 1968, continuará teniendo el carácter de establecimiento público del orden nacional y se denominará Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, con Personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, **adscrito al Ministerio de Educación Nacional.**

**ARTÍCULO 61.** El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, **es el máximo organismo planificador, rector, director y coordinador del Sistema Nacional del Deporte y Director del Deporte Formativo y Comunitario.** Para la realización de sus objetivos, el Instituto Colombiano del Deporte cumplirá las siguientes funciones:

1. Formular las políticas a corto, mediano y largo plazo de la institución.
2. Fijar los propósitos, estrategias y orientaciones para el desarrollo del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física.
3. **Coordinar el Sistema Nacional del Deporte** para el cumplimiento de sus objetivos.
4. Promover y regular la participación del sector privado, asociado o no, en las diferentes disciplinas deportivas, recreativas, de aprovechamiento del tiempo libre y de educación física.
5. **Evaluar los planes y programas de estímulo y fomento del sector elaborados por los departamentos, distritos y municipios, con el propósito de definir fuentes de financiación y procedimientos para la ejecución de los proyectos que de ellos se deriven.**
6. **Elaborar, de conformidad con la ley orgánica respectiva y con base en los planes municipales y departamentales, el plan sectorial para ser incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, que garantice el fomento y la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre, y la educación física en concordancia con el Plan Nacional de Educación, regulado por la Ley 115 de 1994.**
7. Definir los términos de cooperación técnica y deportiva de carácter internacional, en coordinación con los demás entes estatales.
8. **Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte,** por delegación del Presidente de la República y de conformidad con el artículo 56 de la Ley 49 de 1993 y de la presente Ley, sin perjuicio de lo que sobre este tema compete a otras entidades.
9. **Dar asistencia técnica a los entes departamentales, distritales y municipales para la formulación de planes deportivos** y la ejecución de proyectos relacionados con el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física. (negrillas y subrayados agregados).

Nótese entonces que, al igual que se dispone en la norma objetada, la Ley 181 de 1995 le reconoce a Coldeportes en su calidad de “*máximo organismo planificador, rector, director y coordinador del Sistema Nacional del Deporte*” unas amplias competencias de control y vigilancia sobre las entidades departamentales y municipales vinculadas con el fomento de las actividades deportivas.

Posteriormente, la Ley 617 de 2000, “*por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*”, estableció en el segundo párrafo de su artículo 75 lo siguiente:

Parágrafo 2°. Las dependencias que asumen las funciones de los Entes Deportivos Departamentales, deberán, como mínimo tener Junta Directiva con representación de ligas, municipios y de **Coldeportes Nacional**; así como manejar los recursos de fondos del deporte en cuentas especiales para este fin.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 1111 de 2006, “*por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la dirección de impuestos y aduanas nacionales*” se presentó un cambio sustancial en cuanto a la base **gravable** y a la **tarifa** del impuesto al cigarrillo con destino al deporte, pasando esta última del 10% que mencionaba el artículo 2° de la Ley 30 de 1971, a una tarifa del 16%. Sin embargo, las competencias de Coldeportes no fueron modificadas.

En suma, el párrafo 2° del artículo 4 del artículo 1° del proyecto de ley objetado por inconstitucional, establece una competencia de control y vigilancia en cabeza de Coldeportes sobre la inversión del producto del gravamen sobre el cigarrillo, facultades que ha venido siendo acordadas a esa entidad desde el año 1970, reiteradas en las Leyes 181 de 1995 y 617 de 2000, y declaradas exequibles por la Corte en sentencia C- 320 de 1997, sin que pueda hablarse de la operancia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

## **7.2. La disposición objetada no vulnera el principio de autonomía de las entidades territoriales.**

Alega el Presidente de la República que la facultad otorgada por el proyecto de ley a Coldeportes para que ejerza un control y vigilancia sobre la inversión del gravamen sobre los cigarrillos que adelanten las respectivas entidades departamentales y municipales, viola el principio de autonomía de aquéllas. No comparte la Corte tal reparo por las

siguientes razones complementarias: (i) el Presidente de la República tiene asignadas funciones constitucionales para inspeccionar y vigilar la práctica del deporte; (ii) existe un sólido precedente constitucional en el sentido de que dicha facultad puede ser delegada en Coldeportes; y (iii) el impuesto sobre la venta de cigarrillos, si bien es una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, también lo es que se cumplen las condiciones constitucionales para que el legislador intervenga excepcionalmente en el empleo de los recursos generados con tal gravamen.

### **7.2.1. El Presidente de la República tiene asignadas funciones constitucionales para inspeccionar y vigilar la práctica del deporte, sin que por ello se vulnere la autonomía de las entidades territoriales.**

La Constitución no sólo autoriza la delegación y desconcentración de las funciones administrativas en general (CP art. 209) sino que específicamente autoriza la delegación de ciertas funciones presidenciales (CP art. 211), como una técnica de manejo administrativo, en virtud *“de la cual, se produce el traslado de competencias de un órgano que es titular de las respectivas funciones a otro, para que sean ejercidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los términos y condiciones que fije la ley”*<sup>10</sup>.

Así mismo, esta Corte ha señalado que, en numerosas oportunidades, las funciones de inspección, vigilancia y control que la Carta atribuye al Presidente pueden ser delegadas en otros entes estatales, definidos por la ley, como las superintendencias o los establecimientos públicos. El ejercicio de tales competencias constitucionales no puede ser considerado como una violación del principio de autonomía de las entidades territoriales, por las siguientes razones.

El artículo 52 Superior expresamente dispone lo siguiente:

“El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano.

El deporte y la recreación, forman parte de la educación y constituyen **gasto público social**.

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 2000. Sobre la delegación, ver también, entre otras, las sentencias C-272 de 1998, C-496 de 1998, C-566 de 2000, C-921 de 2001 y C-372 de 2002.

Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

**El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas** cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas (negrillas agregadas).

A su vez, de conformidad en el Art. 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de Derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

Por su parte, el Art. 287 superior establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la *ley*. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (i) gobernarse por autoridades propias; (ii) ejercer las competencias que les correspondan; (iii) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (iv) participar en las rentas nacionales.

Pues bien, a lo largo de los años, la Corte ha consolidado unas claras líneas jurisprudenciales en el sentido de que la Carta Política de 1991 contempla una forma de Estado que se construye a partir del principio unitario, pero que garantiza, al mismo tiempo, un ámbito de autonomía para sus entidades territoriales<sup>11</sup>. Dentro de ese esquema, la distribución de competencias entre la Nación y los entes territoriales es algo que el ordenamiento superior ha confiado al legislador, para lo cual se le han establecido un conjunto de reglas mínimas orientadas a asegurar una articulación entre la protección debida a la autonomía territorial y el principio unitario, reglas que en ocasiones otorgan primacía al nivel central, al paso que en otras impulsan la gestión autónoma de las entidades territoriales.<sup>12</sup>

En este orden de ideas, se precisa armonizar los contenidos de los principios de unidad y de autonomía, los cuales se limitan recíprocamente. En tal sentido, el juez constitucional en sentencia C- 535 de 1996 consideró que la autonomía debía entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo cual quiere decir que si bien, por un lado, se afirman los intereses locales, se

---

<sup>11</sup> Entre muchas otras, ver las sentencias C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 de 2001 y C-1258 de 2001.

<sup>12</sup> Sentencia C-219 de 1997.

reconoce, por otro, *“la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.”*<sup>13</sup> En esa misma providencia se señaló que *“por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última.”*<sup>14</sup>

Posteriormente, la Corte en sentencia C-1258 de 2001 adelantó unas precisiones en relación con el papel que le corresponde cumplir al legislador en la configuración de los ámbitos de la autonomía regional, indicando que ésta se encuentra integrada por *“el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.”*<sup>15</sup> En cuanto al límite máximo, expresó la Corte que el mismo tiene una frontera en aquel extremo que al ser superado rompe con la idea del Estado unitario.<sup>16</sup>

En suma, el ejercicio de las competencias constitucionales que tiene asignadas el Presidente de la República para inspeccionar y vigilar la práctica del deporte no pueden ser entendidas como una vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales.

### **7.2.2. Precedente constitucional en materia de delegación de facultades presidenciales a Coldeportes.**

La Corte Constitucional ha tenido la ocasión de examinar en detalle el tema de la delegación de facultades presidenciales a Coldeportes, encontrándolas ajustadas a la Carta Política. En otros términos, existe un claro precedente en la materia, el cual va a ser seguido por el juez constitucional en este caso.

En efecto, la Corte en sentencia C- 320 de 1997 declaró exequible el artículo 61.8 de la Ley 181 de 1995, es decir, la competencia atribuida a Coldeportes para *“Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que*

---

<sup>13</sup> Sentencia C-535 de 1996.

<sup>14</sup> Sentencia C- 535 de 1996.

<sup>15</sup> Sentencia C-1258 de 2001.

<sup>16</sup> Sentencia C-1258 de 2001.



*conforman el sistema nacional del deporte, por delegación del presidente de la república y de conformidad con el artículo 56 de la ley 49 de 1993 y de la presente ley, sin perjuicio de lo que sobre este tema compete a otras entidades”, disposición muy semejante a la norma objetada por el Presidente de la República. En dicha ocasión esta Corporación consideró lo siguiente:*

***“Regulación estatal de la actividad deportiva, inspección y vigilancia sobre organismos deportivos y posibilidad de delegación.***

*22- El artículo 61 literal 8° de la Ley 181 de 1995 delega en Coldeportes una función de inspección y vigilancia del Presidente, por lo cual, según el actor, se viola la Carta, por cuanto el Presidente sólo puede delegar sus funciones en los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo y Gobernadores, y no en un establecimiento público. Para ello cita en su apoyo la sentencia de la Corte Suprema de Justicia número 45 del 4 de Julio de 1985, la cual declaró inexecutable el artículo 28 del decreto 2845 que establecía que el Gobierno, a través de Coldeportes, ejercería la inspección, vigilancia y control de los organismos deportivos. Por el contrario, según la Vista Fiscal, esta delegación es constitucional ya que el artículo 211 superior permite al jefe de Gobierno transferir funciones a las entidades descentralizadas, de las cuales hace parte el Instituto Colombiano del Deporte -Coldeportes.*

*23- Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Suprema cuando ejercía la guarda de la Constitución, es claro que el Estado tiene la facultad de inspeccionar las instituciones deportivas y la actividad deportiva (CP art. 52) y que, en principio esa función de inspección, vigilancia y control está radicada en cabeza del Presidente de la República<sup>17</sup> pues, conforme a la propia ley del deporte (arts 29 y ss), tales clubes son corporaciones sin ánimo de lucro o sociedades anónimas, las cuáles están sujetas a vigilancia presidencial (CP art. 189 ords 24 y 26). Por consiguiente, el interrogante que se plantea es si esa función puede o no ser delegada en Coldeportes.*

*Ahora bien, una simple lectura del artículo 211, y de su antecedente en la normatividad anterior, a saber el artículo 135*

---

<sup>17</sup> Ver Corte Constitucional, sentencias C-099/96 y C-226/97. Ver Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 45 del 4 de julio de 1985.

*de la constitución derogada, muestra con claridad que el cargo del demandante se fundamenta en el anterior orden constitucional, y no en las normas vigentes. En efecto, el artículo 135 de la anterior Carta establecía que la delegación presidencial operaba en relación con los ministros, los jefes de departamento administrativo y los gobernadores, por lo cual resulta natural que la Corte Suprema hubiera declarado inconstitucional la disposición legal que, dentro de ese marco constitucional, pretendía delegar en Coldeportes una función de inspección y vigilancia del Presidente. Dijo entonces esa Corporación:*

*No le es dado al legislador ordinario, ni al extraordinario, asignarle a un establecimiento público, como lo es el Instituto Colombiano para la Juventud y el Deporte, Coldeportes, la inspección y vigilancia de organismos que cumplen funciones de interés público y social, corporaciones, instituciones de utilidad común y similares, como lo son en virtud de exigencia y calificación legal los clubes deportivos, así los actualmente organizados como los que luego se establezcan, porque, se repite, tal facultad es privativa del Presidente de la República, aunque delegable por él, sólo por él, y previo señalamiento de la ley, exclusivamente en ministros, jefes de departamentos administrativos y gobernadores. De donde las normas de los artículos, en las partes indicadas a las que se refiere esta consideración de la Corte, son claramente contrarias a estas determinaciones constitucionales, lo que conduce a que la Corte haya de declararlas inexecutable<sup>18</sup>.*

*Sin embargo, en la Constitución vigente es claro que esa delegación es factible pues, como bien lo señala la Vista Fiscal, el artículo 211 superior autoriza la delegación presidencial también en los representantes legales de entidades descentralizadas. Ahora bien, conforme al artículo 60 de la misma Ley 181 de 1995, Coldeportes es un establecimiento público del orden nacional, por lo cual ninguna objeción constitucional se puede hacer a que la ley delegue en esa entidad la inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el sistema nacional del deporte.*

*En ese orden de ideas, la Corte considera que no tiene relevancia constitucional el argumento invocado por el actor, según el cual*

---

<sup>18</sup> Corte Suprema de Justicia. Sentencia No 45 del 4 de julio de 1985. Consideración de la Corte No 7 en Gaceta Judicial, No 2422, pp 19 y 20.

*la norma impugnada implica la existencia de un doble control sobre los clubes deportivos, pues éstos, según su parecer, quedan sujetos a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades y de Coldeportes. En efecto, si bien es posible argumentar que una doble vigilancia puede no ser la más conveniente en términos de eficacia administrativa, ello no determina la inconstitucionalidad de la disposición, pues se trata de un problema de oportunidad que no corresponde a esta Corte solucionar. Además, habría que examinar si esa doble vigilancia existe o no, pues puede ser que se trate de un conflicto aparente entre diversas disposiciones legales que pueda ser remediado con clásicas normas para la solución estos conflictos, como ley posterior deroga ley anterior, o ley especial deroga ley general. Sin embargo, estamos en frente de un típico problema de hermenéutica legal que tampoco corresponde a la Corte solucionar, pues de manera insistente esta Corporación ha señalado que la Carta establece una separación entre la jurisdicción constitucional y las otras jurisdicciones, por lo cual no es tarea de la Corte establecer el sentido autorizado de las disposiciones legales, salvo que exista una razón constitucional que obligue<sup>19</sup>, lo cual no sucede en este caso.*

En suma, la Corte Constitucional ha considerado que el Presidente de la República puede delegar en Coldeportes el ejercicio de las competencias constitucionales de inspección, control y vigilancia del deporte, señaladas en el artículo 52 Superior.

**7.2.3. El impuesto sobre la venta de cigarrillos, si bien es una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, también lo es que se cumplen las condiciones constitucionales para que el legislador intervenga excepcionalmente en la inversión de los recursos recaudados con tal gravamen.**

En materia de fuentes de financiación de las entidades territoriales, la Corte ha establecido una diferencia entre aquellas que son *endógenas*, es decir, rentas originadas en la explotación de bienes o la prestación de servicios propios de aquéllas, así como las que se producen en virtud de fuentes tributarias propias, pues los recursos provenientes de ellas son, en estricto sentido, recursos suyos, y por ende, en principio, inmunes a la intervención legislativa; de las fuentes *exógenas* de financiación, caracterizadas por no pertenecerles y, en consecuencia, la Constitución faculta al poder central a fijar su destinación, siempre que la misma se adecue a las prioridades de la Carta, en la satisfacción de las necesidades

---

<sup>19</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-496/94 y C-109/95.

básicas de los pobladores de cada jurisdicción, incluyendo el gasto en recreación y deporte.

Aunado a lo anterior, la Corte ha considerado que la distinción entre fuentes endógenas y exógenas no es suficiente para delimitar el alcance de la autonomía de las entidades territoriales, señalando que, inclusive en algunos casos excepcionales, la Constitución autoriza la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales, en salvaguarda de la estabilidad económica de la Nación.

Al respecto, la Corte en varias sentencias ha establecido criterios para determinar la constitucionalidad de una intervención del legislador en materia de recursos endógenos de las entidades territoriales, haciendo énfasis en el carácter excepcional de dicha posibilidad. Sobre el particular ha dicho esta Corporación que la misma se da solo en las siguientes circunstancias:

*“Cuando (i) lo señala expresamente la Constitución; (ii) es necesario proteger el patrimonio de la Nación, es decir, para conjurar amenazas sobre los recursos del presupuesto nacional; (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa; (iv) las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional”<sup>20</sup>.*

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que el impuesto sobre el cigarrillo es un gravamen del orden departamental, tal y como lo examinó la Corte en sentencia C- 908 de 2007, es decir, se trata de una fuente endógena de financiación de las entidades territoriales, razón por la cual la intervención del legislador en cuanto al control y vigilancia sobre la inversión de la misma debe encontrarse justificada constitucionalmente, situación que se presenta por cuanto el artículo 52 Superior faculta al Estado a fomentar *“estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas”*. En otras palabras, la disposición objetada constituye uno de esos casos excepcionales en los cuales el legislador puede intervenir en el empleo de una fuente endógena de financiación de una entidad territorial, por cuanto se persigue un fin constitucional cual es garantizar la práctica del deporte.

---

<sup>20</sup> Sentencia C-089 de 2001. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-1097/01 y C-538/02, C-227/02 y C-873/02.

Así las cosas, la Corte declarará infundadas las objeciones presidenciales presentadas contra el párrafo segundo del artículo 4° del artículo 1° del proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara, y en consecuencia, lo declarará exequible.

## **VIII. 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 **INFUNDADA** la objeción formulada por el Gobierno Nacional presentada contra el párrafo segundo del artículo 4° del artículo 1° del proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara. En consecuencia, se declara su **EXEQUIBILIDAD** .

**Segundo.** Advertir que, en los términos de la parte motiva de esta providencia, en relación con el trámite de las objeciones presidenciales cabe que los ciudadanos, si encuentran motivo para ello, ejerzan la acción pública de inconstitucionalidad, dentro del término de caducidad previsto en el artículo 242, numeral 3° de la Constitución.

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

**HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO**

Presidente

*Con salvamento de voto*

**JAIME ARAÚJO RENTERÍA**

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA  
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO  
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL  
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado  
*Con salvamento de voto*

MARCO GERARDO MONROY CABRA  
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ  
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1183/08 DEL  
MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA**

**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Consecuencia del Estado Social de Derecho y del pluralismo (Salvamento de voto)

**PLURALISMO INSTITUCIONAL**-Concepto (Salvamento de voto)

**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Inherente a la esencia de las entidades territoriales (Salvamento de voto)

**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Naturaleza jurídica (Salvamento de voto)

**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Contenido mínimo (Salvamento de voto)

**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Núcleo esencial (Salvamento de voto)

**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Administración de recursos (Salvamento de voto)

**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Límites del legislador (Salvamento de voto)

**AUTONOMIA TERRITORIAL Y UNIDAD NACIONAL**-Tensión (Salvamento de voto)

**LEGISLADOR EN AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Injerencia solamente cuando lo señale expresamente la Constitución (Salvamento de voto)

*En el presente caso no se cumplen los presupuestos que permitan al legislador tener alguna injerencia en los recursos de las entidades territoriales, ya que lo buscado por el contenido normativo objetado por el Gobierno, que Coldeportes ejerza el control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen, no está plasmado, ni permitido por la Constitución, concluyéndose que la restricción a la autonomía territorial que entraña la norma objetada no resulta necesaria, útil y proporcionada a los fines constitucionales que el legislador buscó, esto a la luz de la actual Constitución.*

**PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**-Delegación con características específicas (Salvamento de voto)

*La delegación de que trata el artículo 211 de la Constitución sólo permite delegar en los ministros, los directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine, y no en entidades, como es el caso de Coldeportes, ni siquiera se menciona en la norma al representante legal, teniéndose en cuenta además que la caracterización fundamental de la delegación es que sea “intuitio personae”.*

**AUTONOMIA TERRITORIAL**-Se vulnera por disposición de proyecto de ley que faculta a COLDEPORTES para ejercer control sobre inversión del impuesto a los cigarrillos (Salvamento de voto)

Referencia: expediente OP-110

Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 4 de la Ley 30 de 1971 sobre el impuesto al consumo de cigarrillos con destino al deporte y se dictan otras disposiciones*”.

Magistrado Ponente:  
HUMBERTO ANTONIO SIERRA  
PORTO

Con el respeto de siempre por las decisiones de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, por cuanto en mi concepto las funciones de control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen a los cigarrillos, que será recaudado por las tesorerías de las entidades territoriales y entregado mensualmente a los Institutos Deportivos de cada una de las regiones, no pueden ser asignadas al Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, por cuanto se violenta la autonomía territorial de que gozan dichas entidades.

Para estudiar las cuestiones jurídicas de fondo, era necesario determinar en una primera parte (I), la Autonomía Territorial en la Constitución de



1991. Para posteriormente analizar, en una segunda parte (II), la tensión Constitucional entre la autonomía territorial y la unidad nacional. En este orden de ideas, en una tercera parte (III), confrontar la norma objetada por el Gobierno, con base en las argumentaciones que las anteceden.

## **I. Autonomía Territorial en la Constitución de 1991**

### ***a. El concepto de autonomía como consecuencia del Estado Social de Derecho y del pluralismo. Principio fundamental del Estado Colombiano***

El Estado Social de Derecho, como principio esencial de nuestro Estado, ha traído una nueva y especial concepción del aparato estatal. Dentro de esta visión, en contravía de las posiciones totalitarias, se pretende el reconocimiento al interior de la sociedad de los diversos enfoques que los individuos que en ella participan puedan tener respecto de cualquier circunstancia social. Por ende, es una realidad que al interior del Estado existen heterogéneas y plurales visiones, que poseen los individuos; respecto del mismo Estado y de la sociedad.

Este pluralismo no solo ha sido radicado en la Constitución de 1991 en cabeza de los individuos, sino que igualmente se ha establecido como principio que funda el propio Estado Colombiano, otorgando como resultado un pluralismo *institucional*.

*“En otra acepción se entiende por pluralismo la necesidad o conveniencia de que el poder no se concentre en un solo centro sino de que existan diversos centros de poder, que el poder esté distribuido entre diversas organizaciones que son las distintas comunidades de las que los hombres pueden ser considerados miembros en razón de sus afinidades y de los vínculos que se establecen entre ellos de manera natural. El pluralismo en esta acepción, por oposición al estatalismo y al centralismo, supone la **promoción de la descentralización y de las autonomías** (territoriales, personales y étnicas): dar un gran papel a los grupos e instituciones sociales, que son organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado, que se forman de una manera espontánea y natural, como la familia, los partidos políticos, las instituciones religiosas, las comunidades de trabajo, etc”.*<sup>21</sup>

Así las cosas, y no sólo como dependencia del Estado Social de Derecho, el pluralismo institucional adquiere entidad propia en el mismo

---

<sup>21</sup> Sentencia C- 540 de 2001 . S.V. Magistrado Jaime Araújo Rentería . Corte Constitucional

Art. 1° de la Constitución Política que establece que el propio Estado es *pluralista* por principio.

En este orden de ideas, la *autonomía territorial* no es más que el resultado del pluralismo institucional y produce como consecuencia la presencia de diferentes centros de “poder territorial entre los cuales se distribuye el poder político.”

Dicha autonomía territorial, ha sido entendida entonces, como estructura básica del andamiaje estatal. Diferencia radical con el centralismo predominante en la Constitución de 1886. Al respecto, el Art. 1° de la Constitución Política, determina la mencionada autonomía como principio fundamental del Estado Colombiano:

*“Art. 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general “*

Así entonces, la autonomía de las entidades territoriales es una consecuencia lógica tanto del Estado Social de Derecho como del pluralismo. No obstante, dicha autonomía territorial también se comporta como principio y estructura fundamental del Estado Colombiano.

Ahora bien, los principios fundamentales del Estado Colombiano, establecidos en la Constitución, soportan la estructura básica de nuestro Estado. En ese orden de ideas, deben ser ellos puestos en desarrollo y garantizados por las instituciones.

En igual sentido, estos principios, dentro de los que se incluye la autonomía territorial; deben ser fuente de interpretación para los operadores jurídicos, quienes están llamados a aplicar constantemente estas bases que estructuran el Estado Colombiano. Son estos fundamentos las directrices esenciales del Estado, razón por la cual, él mismo debe propender por su realización y efectividad.

En conclusión, la autonomía, como consecuencia del Estado Social de Derecho y del pluralismo, así mismo como principio fundamental del Estado; es una característica inherente a la esencia de las entidades territoriales<sup>22</sup> e influencia toda la estructura del Estado Colombiano.

---

<sup>22</sup> Sentencia C- 1258 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño .Corte Constitucional

## ***b. Naturaleza Jurídica de la Autonomía Territorial***

La Constitución de 1991, reforzó la dirección libre e independiente de los asuntos administrativos y fiscales de las entidades territoriales. Por consiguiente, estas entidades tienen un mayor conocimiento de las urgencias e intereses de su propia comunidad y de esta manera actúan en consecuencia utilizando sus recursos con un mejor direccionamiento.

El contenido mínimo de la autonomía territorial está afirmado en el artículo 287 Constitucional, que fija el marco dentro del cual las entidades territoriales ejercen autónomamente la gestión de sus intereses.

Dicha gestión está enmarcada dentro de las siguientes facultades: *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.*

Estos derechos son primordiales de las entidades territoriales. Por consiguiente el propio Estado, incluyendo el legislador, deben respetar el contenido mínimo del principio de autonomía territorial.<sup>23</sup> Es decir, no puede la ley afectar el núcleo esencial de la autonomía o su **reducto mínimo intocable**<sup>24</sup> consistente en las facultades referidas anteriormente.

En relación con el núcleo esencial de la autonomía territorial la Corte ha manifestado que *“está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan”*<sup>25</sup>.

De lo expuesto, se desprende, que las facultades de las entidades territoriales provenientes de la autonomía prescrita por la Constitución,

---

<sup>23</sup> Sentencia C- 427 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández . Corte Constitucional

<sup>24</sup> Sentencia C- 517 de 1992. M.P. Ciro Angarita Baron. Corte Constitucional

<sup>25</sup> Sentencia C-535 de 1996 . M.P. Alejandro Martínez Caballero . Corte Constitucional.

se pueden circunscribir en un “*poder de autogobierno y de autoadministración*”<sup>26</sup>

Así entonces, la autonomía se entiende como la potestad de autonormarse. En consecuencia, las entidades territoriales cuentan con la posibilidad de establecer sus propias normas jurídicas para el manejo de sus asuntos y así de esta manera satisfacer los intereses que les conciernen.

Por consiguiente, en la búsqueda de sus objetivos y en primer lugar, la autonomía hace que sean las entidades territoriales las llamadas constitucionalmente a elegir sus propias autoridades de gobierno; y en segundo lugar, permite que estas entidades gocen de la posibilidad de gestionar sus propios recursos.

Pues bien, siendo estos los conceptos que aparejan la autonomía territorial, se puede afirmar que existe un núcleo esencial de esta autonomía circunscrito “*en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.*”<sup>27</sup>

Pues bien, uno de los atributos trascendentales del concepto de autonomía territorial radica en la posibilidad de que las entidades territoriales gestionen sus propios intereses a través de la *administración de sus recursos*.

En este contexto, debe afirmarse que la autonomía territorial permite que los recursos de las entidades territoriales “*puedan ser administrados libremente*”.<sup>28</sup>

La disponibilidad en el manejo de los recursos por parte de las entidades territoriales permite y facilita que éstas cumplan con sus intereses y

---

<sup>26</sup> Sentencia C- 540 de 2001. M.P. Jaime Cordoba Triviño. Corte Constitucional

<sup>27</sup> Sentencia C- 535 de 1996. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional

<sup>28</sup> Sentencia C- 219 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz . Corte Constitucional

competencias establecidas tanto en la Constitución como en la ley. Es a través de la administración de sus recursos que dichas entidades pueden llevar a feliz término las diferentes actividades encomendadas a sus gobernantes, los cuales han sido elegidos como consecuencia del principio democrático y de la misma autonomía territorial.

Así las cosas, la potestad que las entidades territoriales poseen de disponer de sus recursos, se constituye en el elemento conductor hacia el logro de los fines Constitucionales y legales, señalados a este tipo de entidades.

Por lo tanto, el irrespeto de este tipo de autonomía, constituida en principio fundamental del Estado, produciría un “*vaciamiento de contenido de esta garantía institucional*”<sup>29</sup> y por ende el desconocimiento de un fundamento propio del Estado.

Respecto del manejo de los recursos por parte de las entidades territoriales esta Corte ha expuesto lo siguiente:

*“Uno de los derechos mínimos de las entidades territoriales, es el derecho a establecer y administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. A través de esta atribución, la Constitución reconoce a las entidades territoriales una potestad fundamental en materia presupuestal, que consiste en el poder de diseñar su propio sistema de ingresos y de gastos. Esta atribución se encuentra íntimamente relacionada con la capacidad de auto-gestión política, que es consustancial a las entidades autónomas. En efecto, mal puede hablarse de autonomía si la entidad no cuenta con la posibilidad de disponer libremente de recursos financieros para ejecutar sus propias decisiones.”*<sup>30</sup>

Dicha autonomía, respecto del manejo de los recursos, ha sido protegida por la Constitución y la jurisprudencia Constitucional. Este principio fundamental del Estado no puede verse menoscabado por una ley de la República. Esta Corporación ha manifestado:

*“La ley contribuye a delimitar el espacio de autonomía que las entidades territoriales deben gozar con el objeto de gestionar sus propios intereses. Sin embargo, la ley no puede afectar negativamente o reducir el núcleo esencial de la autonomía local, pues se trata no de un elemento accidental del Estado colombiano, sino de un rasgo que lo define de*

---

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> *Ibíd.*

*manera sustancial. Por consiguiente, no son de recibo las injerencias del Legislador en los asuntos territoriales que se revelen arbitrarias o desproporcionadas*"<sup>31</sup>

De esta manera, la autonomía trae consigo “verdaderos derechos a favor de las entidades territoriales, estableciendo cierto grado de libertad e independencia del sector central en lo que atañe al desarrollo de sus competencias.”

Así entonces, la autonomía implica "mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario."<sup>32</sup>

Si bien es cierto la autonomía territorial es un principio fundamental del Estado Colombiano no menos cierto es también que nuestro Estado es una República Unitaria; y que en consecuencia dicha autonomía territorial debe ser analizado bajo esta perspectiva Constitucional.

## **II. Tensión entre Autonomía Territorial y Unidad Nacional**

Como principio fundante del Estado Colombiano se encuentra el de unidad nacional. Dicho principio realza una tensión entre el principio de autonomía de las entidades territoriales y el de unidad nacional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha buscado resolver dicha tensión de una manera armónica<sup>33</sup>. En este orden de ideas, de un lado la autonomía debe desenvolverse dentro de las limitaciones que establezca la Constitución y la ley, y de otro lado dichas limitaciones en momento alguno pueden vulnerar la esencia Constitucional de la misma autonomía territorial.

En otras palabras, la ingerencia del legislador en materia de autonomía territorial, siendo autorizada por la Constitución, no puede ser absoluta por cuanto la ley no puede vulnerar el núcleo esencial de la autonomía

---

<sup>31</sup>Sentencia C- 586 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo. Corte Constitucional

<sup>32</sup> Sentencia C- 517 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. Corte Constitucional

<sup>33</sup> Ver por ejemplo Sentencias C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y C-535 de 1996 C-643 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Corte Constitucional.

territorial o el *reducto mínimo intocable de ella*<sup>34</sup>, compuesto por las potestades descritas anteriormente en los artículos 287 y 362 Constitucional, entre ellas la *administración de los recursos con base en las competencias de las entidades territoriales*.

La Corte ha afirmado:

*“Por lo tanto, todos los asuntos o materias respecto de los cuales la Constitución no habilita al legislador para dictar normas relativas a la destinación, manejo o inversión de los recursos de dichas entidades, éstas gozan de plena libertad e independencia para adoptar las decisiones administrativas correspondientes, a través de sus órganos competentes, juzgando su oportunidad o conveniencia y según lo demanden las necesidades públicas o sociales”*<sup>35</sup>

Así las cosas, el legislador no puede respecto de las entidades territoriales llegar al punto de desnaturalizar su autonomía, tocar su núcleo esencial o lo que es peor, abolirla.

Con relación a los límites del legislador y la autonomía de las entidades territoriales, la jurisprudencia de esta Corporación ha afirmado:

*“La autonomía representa un rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales.*

*En tal virtud, el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo. Hacen parte de este atributo, por ejemplo, los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, las atribuciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 y los principios y sistemas específicos de articulación administrativa (planeación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, entre otros).*

*El límite máximo de la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo*

---

<sup>34</sup> Sentencia C-517/92 M.P. Ciro Angarita Barón. Corte Constitucional.

<sup>35</sup> Sentencia C- 495 de 1998. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Corte Constitucional

*diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1° de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria.*

*7. El legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución -en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales.”<sup>36</sup>*

En este orden de ideas, existe al interior de nuestro ordenamiento Constitucional un límite máximo a la autonomía de las entidades territoriales, circunscrito al principio de unidad nacional; y un límite mínimo consistente en la base o núcleo esencial de la misma autonomía. Con base en estos dos parámetros, es que el legislador debe tomar sus decisiones en relación a la autonomía de las entidades referidas.

En aras del principio de unidad nacional la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado, que la injerencia del legislador en los recursos de las entidades territoriales se puede presentar siempre y cuando *lo señale expresamente la Constitución.*

### **III. El Caso Concreto.**

En conclusión, en el presente caso no se cumplen los presupuestos que permitan al legislador tener alguna injerencia en los recursos de las entidades territoriales, ya que lo buscado por el contenido normativo objetado por el Gobierno, que Coldeportes ejerza el control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen, no está plasmado, ni permitido por la Constitución.

Los anteriores argumentos permiten aseverar que la restricción a la autonomía territorial que entraña la norma objetada no es necesaria, útil y proporcionada a los fines constitucionales que el legislador buscó, esto a la luz de la actual Constitución.

Mi discrepancia también tiene que ver con el argumento del Ponente en el sentido que se trata de un caso de delegación, por cuanto el artículo 211 de la Constitución sólo permite delegar en los ministros, los directores de departamentos administrativos, representantes legales de

---

<sup>36</sup> Sentencia C- 1258 de 2001. M.P. Jaime Cordoba Triviño. Corte Constitucional



entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine, y no en entidades, como es el caso de Coldeportes, ni siquiera se menciona en la norma al representante legal. Así mismo, debe tenerse en cuenta que la caracterización fundamental de la delegación es que sea “intuitio personae”, sin que puedan pasarse por alto como elementos adicionales que confluyen a favor de las objeciones presidenciales, que en su texto no se mencionó el tema de la delegación, de donde surge, que el Gobierno ni entendió su existencia, ni tenía obviamente el ánimo de hacerlo.

Discrepo igualmente de la utilización del artículo 52 constitucional como fuente formal para afianzar la decisión de declarar infundadas las objeciones presidenciales, porque al precepto se le otorga un alcance que no tiene, al entender que el inciso final, que señala las facultades de inspección, vigilancia y control que el Estado debe ejercer sobre las organizaciones deportivas y recreativas hace referencia a la situación en particular puesta a consideración de la Corte. Estimo, en contrario de la providencia, que las organizaciones deportivas y recreativas sujetas a inspección, vigilancia y control son todas aquéllas ajenas al Estado, es decir las sociedades sin ánimo de lucro, dedicadas a esas actividades, las sociedades deportivas o en general cualquier forma jurídica bajo la que se adopte una organización deportiva o recreativa. Precisamente en ello radica la finalidad última de promover la democratización de ese tipo de organizaciones: en su naturaleza privada y normalmente exclusiva.

Para mí es claro que dentro del concepto de Estado cabe el de los entes territoriales, y por eso resulta contradictorio fundamentar en el inciso final del artículo 52 de la Constitución la facultad de vigilancia que se le está otorgando a Coldeportes sobre los entes territoriales para el manejo del gravamen de que aquí se trata. Al obrarse de esa manera se incurre en contradicción, porque justamente el gravamen tiene por objeto el fomento de la actividad deportiva, pero no como lo entiende implícitamente la sentencia, y es que el Estado pueda con ese impuesto crear organizaciones deportivas o recreativas, que serían en el ámbito de ese artículo las sometidas a vigilancia. La aplicación de la norma constitucional en la forma y términos como lo hace la providencia, le atribuye implícitamente a los entes territoriales la condición de organizaciones deportivas o recreativas, y simultáneamente les desconoce la de Estado. Todo un absurdo.

Así las cosas, se debió declarar fundada la objeción presidencial, por ser violatoria del principio de autonomía territorial, el cual es fundamental en el Estado Colombiano.

*Fecha ut supra,*

JAIME ARAÚJO RENTERÍA  
Magistrado

**Salvamento de voto a la Sentencia C-1183/08**  
(Bogotá DC, Diciembre 3 de 2008)

**PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DELEGACION DE FACULTADES PRESIDENCIALES DE INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL A COLDEPORTES-No aplicación/RATIO DECIDENDI DE SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Inaplicación por cuanto disposición consagra delegación en términos y situaciones diferentes (Salvamento de voto)**

**FUNCION DE CONTROL A LA INVERSION QUE SE ASIGNA A COLDEPORTES-No es del resorte del Presidente de la República/FUNCION DE CONTROL A LA INVERSION QUE SE ASIGNA A COLDEPORTES-Constituye una forma de control fiscal/FUNCION DE CONTROL A LA INVERSION QUE SE ASIGNA A COLDEPORTES-Corresponde a las Contralorías (Salvamento de voto)**

**Referencia:** Expediente OP-110

Objeciones presidenciales al proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara *“Por medio del cual se modifica el artículo 4º de la Ley 30 de 1971 sobre el impuesto al consumo de cigarrillos con destino al deporte y se dictan otras disposiciones”*.

**Magistrado Ponente:** Humberto Antonio Sierra Porto

Con todo respeto, expongo los motivos que me llevan a discrepar de las razones en que se fundó el fallo aludido y su decisión, en especial frente al tema del alcance de la delegación de funciones del Presidente de la República contenida en el Proyecto demandado:

1.- La primera razón de mi disidencia gira en torno a la delegación realizada por el Presidente de la República al Director de Coldeportes de

las funciones de “control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen decretado en la presente ley”<sup>37</sup>.

De acuerdo con la jurisprudencia y la propia Constitución, el Presidente de la República tiene dentro de sus funciones la inspección, vigilancia y control de las organizaciones deportivas y recreativas<sup>38</sup>, para cuyo ejercicio -es claro-, puede realizar las delegaciones que considere necesarias con el fin de llevar a cabo la tarea constitucionalmente asignada a él. En efecto, la Ley 181 de 1995 realizó una de estas delegaciones al disponer que dentro de las funciones de Coldeportes, se incluiría la de “Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte, por delegación del Presidente de la República y de conformidad con el artículo 56 de la Ley 49 de 1993 y de la presente Ley, sin perjuicio de lo que sobre este tema compete a otras entidades”<sup>39</sup>. Esta disposición fue analizada por la Corte Constitucional que en sentencia C-320/1997 la declaró exequible, y en el presente caso es retomada por la mayoría, teniéndola como un precedente aplicable.

2.- Considero que la *ratio decidendi* de la sentencia C-320/1997 no es aplicable al presente caso, pues la disposición que actualmente se analiza no se refiere a una delegación en los mismos términos de la contenida en la L.181/1995, sino una completamente distinta que entrega a Coldeportes facultades que desbordan el tema de la inspección, vigilancia y control de las organizaciones deportivas y recreativas. Es así como se está pretendiendo entregar la función de “control y vigilancia de la **inversión del producto del gravamen**”<sup>40</sup> a Coldeportes, no la “inspección, vigilancia y control sobre los organismos deportivos y demás entidades que conforman el Sistema Nacional del Deporte”<sup>41</sup>, de manera que las situaciones son completamente distintas, y la que se estudia, es completamente ajena a la función constitucionalmente reconocida por el artículo 52 de la Carta.

3.- La función de control frente a la inversión de los recursos provenientes de éste gravamen no es del resorte del Presidente de la República. La “delegación” referida es más una forma de control fiscal

---

<sup>37</sup> Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 sobre el impuesto al consumo de cigarrillos con destino al deporte y se dictan otras disposiciones*”, Artículo 4 parágrafo 2°. (énfasis fuera del texto original).

<sup>38</sup> Constitución Política, Artículo 52. Ver igualmente Sentencias C-320/1997, C-226/1997 y C-099/1996.

<sup>39</sup> Ley 181 de 1995, Art. 61, num.8 (subrayas fuera del texto original)

<sup>40</sup> Proyecto de ley número 218 de 2007 Senado, 128 de 2007 Cámara “*Por medio del cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 sobre el impuesto al consumo de cigarrillos con destino al deporte y se dictan otras disposiciones*”, Artículo 4 parágrafo 2°. (énfasis fuera del texto original).

<sup>41</sup> Ley 181 de 1995, Art. 61, num.8 (subrayas fuera del texto original)

que el ejercicio de las funciones de vigilancia y control sobre las organizaciones deportivas y recreativas a las que se refiere el Art. 52 de la Constitución; la función a la que se refiere la disposición del proyecto demandado encaja más en la función que el artículo 267 de la Carta Política reserva a las Contralorías. Así, lo que se está haciendo en este caso es crear funciones inconstitucionales para una autoridad administrativa, por lo que se ha debido declarar la inexecutable del Proyecto.

**MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**  
**Magistrado**