

Sentencia C-1550/00

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Examen previo

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límites

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Modificación de bases para cálculo de tarifa de control fiscal

EXCESO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Límite material

Referencia: expediente D-3020

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8º(parcial) del Decreto 267 del 2000 "Por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones".

Actor: Luis Carlos Sachica Aponte

Magistrado Ponente:
Dr. FABIO MORÓN DÍAZ

Bogotá D.C., noviembre veintiuno (21) del año dos mil (2.000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Carlos Sáchica Aponte demandó, en forma parcial, el artículo 8º del Decreto 267 del 2000 "*por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría*

General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y actuaciones, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II. LA NORMA ACUSADA

A continuación se hace la transcripción literal del texto de la norma acusada, destacándose en negrilla los apartes cuestionados, conforme a su publicación en el Diario Oficial número 43905 del 22 de febrero del año 2000.

"DECRETO NUMERO 267 DE 2000 (febrero 22)

por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo 1° de la ley 573 del 7 de febrero del 2000 y previo concepto del Contralor General de la República,

DECRETA:

TÍTULO I

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

CAPÍTULO I

NATURALEZA, MISIÓN, OBJETIVOS, FUNCIONES Y AUTONOMÍA

.....

Artículo 8°.- Autonomía presupuestal. *La Contraloría General de la República tendrá autonomía para la fijación, el manejo y la administración de su presupuesto en concordancia con la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional.*

La Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas que manejen fondos o bienes de la Nación, la cual se establecerá de la siguiente forma:

1. Se calculará el presupuesto total de la Contraloría General de la República para la vigencia fiscal que corresponda, incluyendo en él sus gastos de funcionamiento.

2. Se tomará la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas.

3. El valor definido como el presupuesto total de la Contraloría General de la República, tal como se definió en el numeral 1), se dividirá entre la sumatoria del valor de los presupuestos de las entidades y organismos vigilados, obteniendo así un factor.

4. El factor obtenido en el numeral 3) se aplicará al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada considerados individualmente. El resultado de aplicar dicho factor constituye la tarifa de control fiscal por organismo o entidad vigilada.

La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República y dicho valor deberá presupuestarse en forma obligatoria en el respectivo presupuesto anual.

El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento e inversión que garanticen el óptimo ejercicio de la misión encomendada a la Contraloría General de la República."

III. LA DEMANDA

A juicio del actor, en la disposición acusada, el legislador extraordinario confundió el concepto de servicio público con el de función pública, pues estableció una tasa administrativa, a favor de la Contraloría General de la República, cuando este gravamen es un instrumento fiscal reservado a la "recuperación de costos o a la participación en los beneficios de un servicio."

En otros términos, la tasa que se consagra en la disposición acusada no se acompasa con la naturaleza de la actividad a cargo del organismo de control, por lo que en su concepto, además se configura violación del artículo 267 de la Constitución Política,

que define el control fiscal como una función pública, por lo que no puede dársele el tratamiento de un servicio público.

De otra parte, el demandante considera que los mecanismos de financiación de esa actividad estatal deben ser exclusivamente los asignados a los ingresos corrientes de la Nación y, en consecuencia, provenir de recursos presupuestarios comunes, y no de tasas, como acontece con las demás funciones públicas -defensa nacional, justicia, educación- que son propias del Estado.

Por otro aspecto, el demandante afirma que la disposición acusada también desconoce el artículo 338 de la Constitución Política, ya que aunque esta norma superior autoriza a la ley, las ordenanzas y los acuerdos para delegar en las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y contribuciones, la facultad de fijar el método y el sistema para definir tales costos y beneficios, es del resorte exclusivo de las corporaciones de elección popular.

En ese orden de ideas, manifiesta que la norma acusada transgrede el citado precepto constitucional pues en ella la facultad de fijar el método y sistema mencionado, le fue otorgada por el legislador extraordinario al organismo de control, cuando esa facultad es privativa del Congreso de la República, conforme lo preceptúa la norma constitucional en comento.

De otra parte, el accionante considera que también se violó el artículo 150-10 de la Carta Política pues el legislador ordinario no concedió facultades en la Ley 573 de 2000 para crear tributos sino, tan sólo, para dictar normas sobre la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, a lo cual añade que constitucionalmente no podría haberlas otorgado para esos efectos, dada la prohibición expresa que la misma consagra en cuya virtud no se pueden conferir facultades extraordinarias para decretar impuestos, género que comprende cualquier clase de contribución y, por ende, la tasa prevista en la norma tachada de inconstitucional.

El demandante también considera que la norma acusada transgrede el artículo 200-4 de la Carta, al haber fijado un método y un sistema para la determinación de la tarifa aplicable a los sujetos y contribuyentes, bajo el criterio imperativo de que el valor que resulte de aplicar la tarifa de control fiscal, deberá ser incluido en el presupuesto anual de la entidad controlada, lo que en su opinión, desconoce la iniciativa presupuestal que compete al Gobierno.

Por esa misma razón, asegura, se quebrantan los artículos 150-12 y 346 C.P., que establecen las competencias gubernamentales en lo que se refiere a la iniciativa exclusiva e integral del gobierno para presentar el proyecto de ley en materia

presupuestal, y del Congreso, para tramitar y aprobar el proyecto de presupuesto que el primero presente, con sujeción a la ley orgánica del presupuesto.

IV. LAS INTERVENCIONES

1. Intervención de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República, a través de apoderado, intervino en defensa de la constitucionalidad de la disposición acusada, la que sustenta en los siguientes fundamentos:

- No es acertado el planteamiento conforme al cual la actividad de control que realiza la Contraloría tenga que ser financiada única y exclusivamente por recursos ordinarios de la Nación y no mediante la creación de tasas administrativas que implican retribución a un servicio prestado, pues esa clase de contribución forma parte de los ingresos corrientes de la Nación, según el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, amén de que no hay disposición constitucional que prohíba que las tasas sean fuente de financiación de la función pública al igual que acontece con los servicios públicos. De ahí que no solo existan las tasas administrativas sino, también, las tasas fiscales, las de seguridad social, las judiciales, las de servicios públicos domiciliarios, entre otros.
- La tasa o también llamada tarifa de control fiscal, no fue creada por el legislador extraordinario como afirma el demandante, sino por el legislador ordinario por en el artículo 4°. de la Ley 106 de 1993.
- El que la Contraloría calcule su propio presupuesto no implica, como lo afirma el demandante, que se imponga una obligación al Gobierno y al Congreso, máxime cuando el artículo 8. del Decreto extraordinario 267 de 2000 se limita a reproducir la fórmula matemática ya creada en el artículo 4°. de la Ley 106 de 1993 y a reconocer que la Contraloría también tiene gastos de inversión y no solo de funcionamiento.
- El cargo que aduce desbordamiento de las facultades extraordinarias por haberse creado un impuesto, es infundado si se tiene en cuenta que, en estricto rigor, técnicamente, la tarifa fiscal no es más que una transferencia interestatal de recursos monetarios de los presupuestos de las diferentes entidades de la Nación a la Contraloría General de la República.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

También intervino el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por medio de apoderado especial, en defensa de la constitucionalidad de la disposición acusada que sustenta en los siguientes razonamientos:

- La Constitución diferencia los términos servicio público y función pública; sin embargo, ello no significa que los trate como acepciones antagónicas o mutuamente excluyentes. El término función pública se relaciona tanto con las personas que prestan sus servicios a la administración pública, como con las actividades que despliegan ciertos organismos.

El error en el cual incurre el impugnante consiste en tratar los dos temas como antinómicos.

- Que el impugnante afirme que el control fiscal es tratado como un servicio público por el legislador, además de ser una afirmación gratuita - pues la ley no lo plantea -, no permite colegir que, si así fuera, que la actividad de control fiscal no podría ser catalogada, a su vez, como una función pública.

El control fiscal tiene, a su vez, los atributos de función pública y servicio público.

La premisa según la cual se ha concebido esta tarea como el despliegue de un servicio público no cuenta, entonces, con fundamento normativo alguno. En ninguna de las normas que regulan su actividad, - tampoco en el Decreto 267 -, se afirma tal condición ni ha tenido tal característica en las leyes que han regulado su funcionamiento a partir de la Constitución de 1991. El carácter de función pública de la labor que ejerce la Contraloría ha sido reiterado por la Corte Constitucional en múltiples ocasiones.

El carácter de servicio público en la función de control fiscal, obedece a una afirmación contenida en la demanda pero no tiene sustento normativo alguno. Por tal razón, no puede ser de recibo como cargo de inconstitucionalidad ya que el procedimiento que se surte ante la Corte Constitucional, no puede basarse en la interpretación errada que de la norma cuestionada haga el peticionario.

- Atendiendo al carácter de la vigilancia fiscal, de tiempo atrás se ha concebido un sistema complejo para la formulación del presupuesto de este organismo de control fiscal que el Gobierno Nacional revisa y presenta a consideración del Congreso de la República.

- La Resolución que expide el Contralor debe agotar el mismo procedimiento que surten los anteproyectos que presentan cada una de las entidades con el fin de que, una vez agrupados, el Gobierno Nacional presente el presupuesto y que el mismo se compatibilice con las diferentes variables económicas. Así, pues, la obligatoriedad

que se menciona, no es sino la orden de cada organismo vigilado para que incluya dentro de sus gastos la cuota fiscal. El monto apropiado en el Presupuesto Nacional únicamente será determinado en el proceso de programación presupuestal que corresponde al Gobierno Nacional y en el debate que se haga en el Congreso de la República al considerar la ley anual del presupuesto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto número 2257 de 27 de julio del 2000, solicitó a esta Corte declarar constitucional el precepto acusado.

La vista fiscal no comparte el argumento que aduce que por cumplir la Contraloría General de la República con una función pública, su presupuesto deba financiarse íntegramente con los ingresos corrientes de la Nación y no con tasas ya que estas últimas son propias de los organismos que desarrollan servicios públicos.

Hace ver que aun cuando la tarifa prevista en la norma acusada se considerara una tasa, no por ello dejaría de ser un ingreso ordinario, según lo estipulado por el artículo 27 del Decreto 111 de 1996, de lo que resulta que, de todos modos, sería perfectamente apropiado asignarle la finalidad de financiar una función pública como es la del control fiscal.

El Ministerio Público también se aparta de la distinción tajante que el demandante hace entre servicio público y función pública, pues en su sentir, se trata de dos conceptos interactivos, de tal manera que si de la disposición acusada se desprendiera un tratamiento de servicio público al control fiscal, lo cual no es así, no por ello se estaría negando el carácter de función pública propio de ese control.

El Ministerio Público desvirtúa la acusación que aduce exceso en las facultades extraordinarias y desconocimiento del artículo 150 numeral 10 de la Carta Política que prohíbe al legislador extraordinario concederlas para crear impuestos, lo cual sustenta en que la tarifa fiscal y el método para cobrarla no fueron creados en el acusado artículo 8º. del Decreto 267 del 2000, pues uno y otro aspecto fueron establecidos por el legislador ordinario en el artículo 4º. de la Ley 106 de 1993, de conformidad con el artículo 338 del ordenamiento superior.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

Primera. La Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5º. del artículo 241 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda por dirigirse en contra de una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley, expedido por el Presidente de la República en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 573 de 2000.

Segunda. La materia de la demanda

Vistos los cargos de la demanda, en el caso que se examina, debe la Corte comenzar por establecer si la norma impugnada, expedida en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por el Congreso, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 150-10 de la Constitución de 1991, contraría o no el ordenamiento superior vigente, tal como lo afirma el actor.

En efecto, puesto que se trata de una disposición que hace parte de un decreto con fuerza de ley, expedido en uso de facultades extraordinarias, previamente a la confrontación del contenido de la norma acusada con las disposiciones de la Constitución vigente, debe la Corte, en acatamiento de su propia jurisprudencia, y como presupuesto inicial de su examen, verificar si la disposición demandada corresponde o no a las precisas facultades que le atribuyó el legislador al ejecutivo.

Ello, por cuanto, como lo ha señalado¹ esta Corporación:

“... si se llegará a establecer que hubo desbordamiento por parte del Presidente en el ejercicio de las facultades con base en las cuales expidió la norma acusada, se configuraría un vicio de fondo, dada la ausencia de competencia del productor de la misma, lo que implicaría su retiro del ordenamiento jurídico, en tanto ella se encuentra vigente y produciendo efectos.

Dijo esta Corporación:

" La competencia, en derecho público, equivale a la capacidad en el derecho privado. Pero mientras en éste ésa es la regla, en aquél constituye la excepción, pues los funcionarios sólo pueden hacer aquello para lo que estén expresamente facultados por el ordenamiento. Es ella un presupuesto esencial de validez de los actos que el funcionario cumple, como la capacidad es un requisito de validez de los actos jurídicos de derecho privado.

"Asimilar ese requisito a la forma es incurrir en una confusión inadmisibles, puesto que a ésa solo puede acceder el sujeto calificado

¹ Cfr. entre otras, la Sentencia C-105 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

(competente o capaz, según el caso) para verter en ella el contenido que de ese modo cobra significación jurídica. La falta de competencia genera, pues, un vicio que hace anulable el acto de derecho público indebidamente producido, así como la incapacidad, en el derecho privado, genera una nulidad que nada tiene que ver con la inadecuada elección de la forma que ha de corresponder al acto, conforme a su naturaleza jurídica." (Corte Constitucional, Sentencia C-545 de 1993, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

En el caso sub-examine es, pues, necesario, en primer lugar, determinar si con base en las facultades extraordinarias que el legislador le atribuyó al Presidente de la República, éste podía establecer o modificar las bases de presupuestación de la tarifa de control fiscal que el Legislador ordinario había determinado en el artículo 4º. de la Ley 106 de 1993; o si, por el contrario, al hacerlo desbordó las facultades que le habían sido conferidas.

Ahora bien, sólo en la hipótesis en que se constate que el legislador extraordinario si tenía competencia para producir la norma acusada, procederá la Corte a establecer si la tarifa de control fiscal que en el artículo 8º. del Decreto 267 de 2000 se prevé, se ajusta o no al ordenamiento superior vigente.

Tercera. Las facultades extraordinarias y su ejercicio

La preceptiva acusada hace parte del Decreto 267 del 2000 *"por el cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se fijan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones"*.

El referido decreto fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias que fueron otorgadas al Ejecutivo, en virtud de la Ley 573 de 2000, *"mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución"*, cuyo artículo 1º., en lo relacionado con la Contraloría General de la República, que es la materia relevante en el caso sub-examine para efectos de dilucidar la acusación, preceptuó lo siguiente:

“...

Artículo 1º.- Facultades extraordinarias. *De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política revístese al Presidente de la República de precisas facultades*

extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

1. Modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos de la Contraloría General de la República, pudiendo crear, suprimir o fusionar empleos y prever las normas que deben observarse para el efecto; dictar las normas sobre la carrera administrativa especial de que trata el ordinal 10 del artículo 268 de la Constitución Política y establecer todas las características que sean competencia de la ley, referentes a su régimen de personal.

...”

- **El límite temporal**

La Ley 573 de 2000 fue publicada en el Diario Oficial No. 43885 del 7 de febrero del cursante año y el Decreto 267 aparece en el Diario Oficial No. 43905 del 22 de febrero de 2000, es decir, que su expedición tuvo ocurrencia dentro del término de las facultades extraordinarias, por lo que, en relación con este aspecto formal, no hay lugar a ningún reparo de constitucionalidad.

- **Los límites materiales**

El actor considera que el Presidente de la República excedió el límite fijado por la norma habilitante, por cuanto creó un impuesto, careciendo de facultades para hacerlo, no solo porque las conferidas tan sólo le habilitaban para reformar la estructura de la Contraloría General de la República sino porque existe expresa prohibición constitucional de concederlas para esos fines, según lo estipula el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política.

A juicio de la Corte, le asiste razón al demandante pues, examinadas cada una de las atribuciones conferidas por el legislador al Presidente de la República a través de la Ley 573 de 2000, se advierte que la habilitación legislativa no comprendió la competencia de regular normativamente aspectos de la tarifa de control fiscal, como el atinente a los factores de su presupuestación, en lo cual, el acusado artículo 8. del Decreto 267 del 2000 modifica las previstas en el artículo 4º. de la Ley 106 de 1993, al adicionar los gastos de funcionamiento a fin de que la sumatoria de estos con los gastos de inversión sea la que constituya la base del cálculo del presupuesto total de la Contraloría General que es uno de los componentes para la determinación del factor con fundamento en el cual se establece la tarifa de control fiscal exigible a los

organismos y entidades fiscalizadas que manejan fondos o bienes de la nación, que en esencia, es en lo que consiste la reforma que al artículo 4º. de la Ley 106 de 1993 pretendió introducir el cuestionado artículo 8º. del Decreto Ley 267 de 2000.

En efecto, de ninguna de las facultades conferidas por el Congreso al Presidente de la República en relación con el ente fiscalizador puede deducirse en forma razonable que pudiese ser constitucionalmente válida tal atribución, sin que, para estos efectos, sea relevante el examen de la naturaleza jurídica de la tarifa de control fiscal, pues las facultades conferidas por la Ley 573 de 2000 únicamente habilitaban al legislador extraordinario para *“modificar la estructura de la Contraloría General de la República; determinar el sistema de nomenclatura y clasificación de los empleos.. dictar las normas sobre carrera administrativa especial y establecer todas las características que sean competencia de la ley referente a su régimen de personal.”*

Es, pues, claro que la habilitación no comprendió la atribución de modificar las bases para el cálculo de la tarifa de control fiscal que fue lo que hizo en exceso el precepto demandado.

Por los motivos señalados, la Corte considera que el Gobierno Nacional se extralimitó o desbordó el límite material de las atribuciones que le fueron otorgadas por el legislador a través de la Ley 573 de 2000 en lo que hace al artículo 8º. del Decreto Ley 267 de 2000, motivo por el cual dicha norma será retirada del ordenamiento jurídico.

Por otro aspecto, la Corporación advierte que al ser inexecutable el artículo 8º. del Decreto Ley 267 de 2000, norma impugnada por el actor, por exceder su contenido el marco señalado por el Congreso de la República en la Ley 573 de 2000, no hay lugar a pronunciarse sobre los demás cargos que fundamentan la demanda, pues sea cual fuere la conclusión a que respecto de ellos se arribase, de todas maneras, se retirará del universo jurídico.

En esas condiciones, el artículo 4º. de la Ley 106 de 1996 continúa estando plenamente vigente y, por ende, es la normatividad aplicable a la determinación y cálculo de la tarifa de control fiscal.

VII. DECISIÓN.

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:

Por exceder el marco fijado por el legislador a las facultades extraordinarias otorgadas en la Ley 573 de 2000, declárase **INEXEQUIBLE** el artículo 8°. del Decreto Ley 267 de 2000.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ
Presidente

JAIRO CHARRY RIVAS
Magistrado (E)

ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO
Secretario General (E)