

Sentencia C-336/10

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Configuración

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención amplia del legislador en materia económica

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención del legislador justificada por razones de orden macroeconómico

Referencia: expediente D-7935

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° (parcial) de 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 del 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”*

Demandante:

Juan Guillermo Salazar Pineda

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil diez (2010).

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

El catorce (14) de octubre de dos mil nueve (2009), en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Guillermo Salazar Pineda, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 8° (parcial) de 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"*.

Mediante Auto del doce (12) de noviembre de dos mil nueve (2009), el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, a la Federación Nacional de Departamentos, a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Nacional, del Atlántico, Libre y Simón Bolívar, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad del artículo 8° de la Ley 617 de 2000.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda presentada.

II. EL TEXTO ACUSADO

A continuación se transcribe el texto del artículo 8° de la Ley 617 de 2000, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000 y se subraya el segmento sobre el cual versa la acusación.

***"Ley 617 de 2000
(octubre 6)***

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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

ARTICULO 8o. VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE LAS ASAMBLEAS Y CONTRALORIAS DEPARTAMENTALES. A partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los departamentos de categoría especial los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el ochenta por ciento (80%) de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el sesenta por ciento (60%) del valor total de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración.

Las Contralorías departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, los límites que se indican a continuación:

Categoría

<u>Especial</u>
<u>Primera</u>
<u>Segunda</u>
<u>Tercera y Cuarta</u>

III. III. LA DEMANDA

El demandante considera que el artículo 8° de 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", contraviene lo dispuesto en el artículo 308 Superior, en concordancia con los artículos 1°, 2°, 113, 117, 119, 133 inciso 1° y 209 de la Constitución Política.

El demandante comienza por señalar que la disposición acusada, en cuanto establece que "Las Contralorías departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, los límites que se indican a continuación...", desconoce el "principio de autonomía presupuestal", pues "entró a regular un aspecto que la misma Constitución le tenía vedado, la posibilidad que tienen las contralorías

departamentales de realizar gastos distintos de los de funcionamiento de la forma que estimare conveniente”.

Agrega que aún cuando Colombia es un estado unitario, las entidades territoriales tienen autonomía para manejar sus propios asuntos”, siendo el legislador el llamado a definir el grado de autonomía que, según el artículo 287 de la Carta, se debe ejercer “dentro de los límites de la Constitución y de la ley”. Sin embargo, el legislador debe respetar unos límites que resguardan el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales en materia presupuestal, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional.

Alude al principio de autonomía presupuestal que, según él corresponde a la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales, municipales y distritales, encargadas de ejercer el control fiscal sobre la gestión de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación, así como dotadas “de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal”.

Puntualiza que el precepto demandado vulnera el artículo 308 de la Constitución, ya que “entra a regular los gastos de libre destinación de dichas entidades, lo cual conduciría a permitirle al legislador establecer los gastos en los cuales deben y pueden incurrir las contralorías departamentales y considera que la Constitución Política es clara en señalar el límite impuesto al legislador para reglamentar el presupuesto de gastos de las contralorías departamentales, el cual se restringe únicamente a los gastos de funcionamiento. Por tanto, extender el mandato contenido en el artículo 308 Superior a los gastos de inversión de dichas entidades, constituye un desbordamiento de la facultad de configuración legislativa de que goza el Congreso de la República para efectos de regular los asuntos de competencia de las entidades territoriales, lo cual, en su criterio, es abiertamente contrario al ordenamiento constitucional.

Para finalizar señala que “resulta evidente de una lectura profunda del artículo 8° de la Ley 617 que el legislador trasgredió el límite mismo que la Constitución le impuso en el artículo 308, puesto que en dicha ley asumió la actividad legislativa por encima de los preceptos constitucionales al tocar temas que le estaban vedados por la Carta Superior, es decir, en el mismo momento en que el legislador optó por reglamentar gastos de las contralorías departamentales distintos a los de funcionamiento, entró a contradecir la Carta Superior, debido a que ésta es clara en decir que ‘la ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de

funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales’ ”.

En suma, el demandante estima que con la expedición de la norma objeto de reproche constitucional se quebranta el principio de autonomía presupuestal de las entidades territoriales consagrado en el artículo 287 Superior, al tiempo que se desconoce el artículo 150 superior en relación con las funciones constitucionales atribuidas al Congreso de la República, toda vez que en el ejercicio de las mismas, al legislador le está vendado, por expreso mandato constitucional, limitar las apropiaciones departamentales destinadas a gastos diferentes a los de funcionamiento de las asambleas y contralorías de esas entidades territoriales.

III. IV. INTERVENCIONES

1. 1. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia, mediante escrito allegado a esta Corporación el 9 de diciembre de 2009, intervino en el trámite de la presente acción con el fin de defender la constitucionalidad del artículo 8° de la Ley 617 de 2000.

Para tal efecto, consideró pertinente retomar los argumentos expuestos por la Corte Constitucional en la sentencia C-579 de 2001, en la cual se declaró exequible el artículo 8° de la Ley 617 de 2000, bajo la formulación de un cargo general consistente en el desconocimiento del principio de autonomía de las entidades territoriales para definir la utilización de los recursos de fuente endógena.

A partir de una interpretación de la citada providencia, concluyó el interviniente que el límite impuesto por el artículo 308 de la Constitución Política, en cuanto a la posibilidad de que el legislador limite las apropiaciones departamentales destinadas a gastos de funcionamiento de las Asambleas y de las Contralorías Departamentales sólo opera en condiciones de normalidad económica de los departamentos. De esta manera, existiendo un grave problema fiscal en las entidades territoriales es viable aplicar las medidas adoptadas por el legislador para conjurar la crisis de la forma como lo dispone el precepto demandado, lo cual a su juicio y, de conformidad con la Sentencia C-579 de 2001, resulta ajustado a la Constitución.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante escrito del 9 de diciembre de 2009, intervino en el trámite de la acción de inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley 617 de 2000, a favor de la declaración de exequibilidad de la norma demandada.

De manera preliminar, indica el interviniente que la autonomía de que gozan las entidades territoriales debe entenderse como la autodeterminación de la estructura administrativa y política del territorio, la gestión propia de sus intereses, la constitución de sus propias formas de gobierno, así como la expedición de actos de naturaleza administrativa sobre las decisiones que los afecten.

Desde ese punto de vista, sostiene que para efectuar el análisis de constitucionalidad de la disposición demandada es necesario, en primer lugar, estudiar su verdadero significado y finalidad, ya que la restricción que contempla el artículo 308 Superior, respecto de los gastos de funcionamiento, se establece en consideración a que las contralorías departamentales únicamente incurren en ese tipo de gastos.

Así las cosas, afirma que, partiendo de un criterio de interpretación teleológico del precepto constitucional, debe entenderse que el artículo 308 superior se refiere exclusivamente a la facultad del legislador para restringir los gastos de funcionamiento de las contralorías, bajo el supuesto de que el tipo de gastos que tales órganos realizan son de funcionamiento, razón por la cual el argumento esgrimido por el demandante no está llamado a prosperar.

Por otro lado, señala que el legislador se encuentra plenamente facultado para establecer límites a los gastos de funcionamiento de las contralorías departamentales, sin que exista por ese solo hecho vulneración de la autonomía de las entidades territoriales.

Finalmente, aduce que la restricción establecida en el artículo 8° de la Ley 617 de 2000, además de no extralimitar el contenido y alcance la Constitución Política, se encuentra ajustado al porcentaje relacionado con los ingresos corrientes de libre destinación, existiendo, entonces, total proporcionalidad respecto de la capacidad financiera y fiscal de los departamentos.

3. Departamento Nacional de Planeación

Andrés Montenegro Sarasti, en su condición de apoderado judicial del Departamento Nacional de Planeación, intervino en el presente asunto para solicitarle a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-579 de 2001, en la cual se declaró exequible el precepto demandado.

Previamente señala el interviniente que el cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante respecto del artículo 8° de la Ley 617 de 2000 ya fue objeto de debate constitucional. Partiendo de este supuesto, concluye que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada y, por ende, a manera de pretensión principal, solicita a la Corte Constitucional abstenerse de efectuar pronunciamiento alguno sobre el particular.

No obstante lo anterior, considera pertinente realizar un análisis adicional en torno a la constitucionalidad del artículo acusado y al alcance de los cargos formulados en la demanda.

Así pues, en relación con la autonomía de las entidades territoriales, indica que el reconocimiento del Estado unitario como fórmula de organización del territorio dota de una cláusula abierta al poder central, del cual se desprenden, entre otras, las regulaciones territoriales, las cuales son moldeadas en función de ese impulso unitario.

Para el interviniente la consecuencia de la organización unitaria del Estado consiste, precisamente, en legitimar una actuación preponderantemente central, para lo cual el legislador no puede obrar arbitrariamente, sino que debe dimensionar en cada caso el interés nacional.

A manera de ejemplo, señala que uno de los ámbitos donde más se ha discutido el tema de la autonomía ha sido, precisamente, el tributario, aspecto en el que la Corte Constitucional, en diversos pronunciamientos, ha determinado que la fórmula adoptada por la Constitución de 1991 en este aspecto no implica una soberanía fiscal en cabeza de las entidades territoriales, dado que el poder de éstas es derivado.

Por otro lado, aduce que la autonomía presupuestal de que gozan los organismos de control fiscal supone la posibilidad de disponer de los recursos en forma independiente, más no la posibilidad de que su presupuesto se defina mediante un procedimiento distinto al señalado por el legislador, dado que dicha facultad no es absoluta, como lo ha precisado la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Adicionalmente, puntualiza que el proceso presupuestal colombiano se desarrolla con base en los principios de universalidad, unidad de caja, especialización, anualidad, programación integral, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal, de los cuales destaca los tres primeros, definidos en los artículos 15, 16 y 18 del Decreto 111 del 15 de enero de 1996.

En aplicación de los anteriores principios, el presupuesto de gastos de cada vigencia debe ser atendido con las rentas que se ha estimado recaudar y ninguna autonomía puede exceder el monto en él reconocido, salvo que, con posterioridad a la aprobación del presupuesto se produzca una modificación que incluya gastos inicialmente no previstos o que aumente el monto de las apropiaciones establecidas.

Por lo anterior, las apropiaciones reconocidas a una contraloría no pueden ser aumentadas por el titular del organismo, pues los competentes para efectuar ese tipo de ajustes son el Gobierno Nacional o local y la respectiva corporación de elección popular, previo agotamiento del procedimiento establecido en las normas orgánicas del presupuesto que obligan a elaborar un proyecto de ley, ordenanza o acuerdo y someterlo a la aprobación del Congreso de la República, de la Asamblea Departamental o del Concejo Municipal.

4. Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, intervino en el presente asunto, mediante escrito del 2 de diciembre de 2009, en el que le solicitó a la Corte estarse a lo resuelto en la Sentencia C-579 de 2001.

Para tal efecto, sostiene que la Corte Constitucional ya se había pronunciado en relación con los cargos de la demanda, mediante la Sentencia C-579 del 5 de junio de 2001, en la que declaró exequible el artículo 8° de la Ley 617 de 2000. Por lo tanto, considera que sobre el particular existe cosa juzgada constitucional y, en tal virtud, no es jurídicamente admisible otro pronunciamiento sobre el tema.

V. COADYUVANCIAS CIUDADANAS

Vencido el término de fijación en lista, el 9 de diciembre de 2009, los siguientes ciudadanos expresaron su concepto en relación con la demanda de la referencia.

1. En primer lugar, en escrito recibido el 15 de febrero de 2010, el ciudadano Fernando Aragón Ospina puntualiza que la disposición demandada plasma una restricción en cuanto al límite del presupuesto total de las Contralorías y, de esta manera, atenta contra la autonomía administrativa y financiera de dichas entidades, coarta el ejercicio de la función pública de control fiscal y desdibuja lo establecido por la Constitución Política en su artículo 272, parágrafo 3, que sobre el particular señala que: “(...) corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal”.

Para reafirmar su posición, trae a colación el caso de la Contraloría Departamental de Risaralda, entidad que durante el periodo 1995-1998, gracias a la aprobación de la Ordenanza No. 033 “Por la cual se dictan normas sobre la organización de la Contraloría General del Departamento de Risaralda, como un ente de carácter técnico con autonomía administrativa, presupuestal y personería jurídica, se establece su estructura, planta de cargos y se dictan otras disposiciones”, se le otorgó diversas funciones de las cuales se destaca la autonomía presupuestal como manifestación de la capacidad para programar y presentar proyectos de presupuesto de ingresos y egresos clasificados en gastos de funcionamiento e inversión por intermedio del Gobernador a la Asamblea Departamental.

Finalmente, a juicio del coadyuvante, la norma demanda contraviene la estructuración de los entes de control fiscal descentralizados y afecta la autonomía administrativa y financiera de que son titulares, lo cual implica un retroceso en el ejercicio del control fiscal de las entidades territoriales.

1. 2. Por su parte, la ciudadana Falena María Atuesta Salas, en escrito recibido el 29 de enero de 2010, advierte que el precepto acusado restringe la posibilidad de ejecutar proyectos de inversión, como sucede con el resto de las entidades que hacen parte de la estructura del Estado y atenta contra la autonomía de estos organismos, creando categorizaciones odiosas del concepto de autonomía, toda vez que entidades como el Banco de la República, las Universidades Estatales o las Corporaciones Autónomas Regionales disponen con libertad de sus propios recursos, lo cual genera inequidad a la luz del artículo 113 de la Carta Política.

Afirma que las Contralorías, como organismos autónomos e independientes sobre las cuales recae la función pública de control fiscal, deben tener la posibilidad de determinar su propio presupuesto de funcionamiento e inversión y de recaudar la cuota de fiscalización de manera directa sin injerencia de ninguna otra entidad, tal y como sucede con las Superintendencias.

Como sustento de su intervención, anexa los siguientes documentos: Proyecto

sobre Independencia de la E.F.S. Informe final del grupo de trabajo INTOSAI, Declaración de Lima y Declaración de México; Ordenanza 003 de julio de 1996 “Por medio de la cual se reestructura la Contraloría de Risaralda”, entre otros.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 4893 del 25 de enero de 2010, solicitó a esta Corporación declarar la existencia de cosa juzgada material. Ello, por considerar que ya hubo un pronunciamiento sobre el particular, a través de la Sentencia C-579 de 2001, mediante la cual este Alto Tribunal declaró exequible el artículo 8° de la Ley 617 de 2000, frente a un cargo similar al que es objeto de acusación en la presente demanda.

Por lo anterior, considera la vista fiscal que no es necesario hacer un pronunciamiento de fondo en relación con el cargo de inconstitucionalidad planteado por el demandante.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir la demanda de la referencia, pues el artículo parcialmente acusado forma parte de una ley de la República.

2. Planteamiento del asunto

El ciudadano Juan Guillermo Salazar Pineda solicita declarar la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley 617 de 2000 en la parte en que limita el gasto de las contralorías departamentales a un porcentaje determinado del monto de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, bajo el cargo de afectar la autonomía de estas entidades territoriales y, en particular, el artículo 308 de la Constitución, pues, a su juicio, la ley sólo puede limitar las apropiaciones departamentales en lo relativo a los gastos de funcionamiento, mas no cuando se trata de gastos de inversión.

En las intervenciones presentadas por la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario y el Departamento Nacional de Planeación, así como en el concepto del señor Procurador General de la Nación se alude a la posible existencia de cosa juzgada constitucional, ya que en la Sentencia C-579 de 2001 la Corte declaró la exequibilidad de la disposición que ahora se demanda en forma parcial. Como quiera que de haber entrado la cuestión en autoridad de

cosa juzgada no cabría el pronunciamiento posterior, es menester analizar previamente este aspecto y a ello se procede a continuación.

3. La cosa juzgada constitucional

En primer término, cabe anotar que en la Sentencia C-579 de 2001 se declaró la exequibilidad de los artículos 3 a 11 de la Ley 617 de 2000, con algunas salvedades que en nada afectan al artículo 8º, que, por lo tanto, fue hallado constitucional en su totalidad. Sin embargo, en la parte motiva de la sentencia citada, la Corporación apuntó que se declaraba la exequibilidad de los artículos 3 a 11 “sólo por el cargo genérico señalado en las demandas -la violación de la autonomía de las entidades territoriales, al incidir el legislador sobre el manejo de recurso de fuente endógena-” y añadió que los efectos de cosa juzgada debían “restringirse a los cargos aquí analizados, puesto que en las mismas normas existen ciertos aspectos que, si bien no fueron objeto de acusaciones específicas en este proceso y por lo mismo no han dado lugar a un pronunciamiento particular, podrían serlo en el futuro”.

Dentro de los aspectos que en esa oportunidad no fueron objeto de análisis, la Corte citó, a título de ejemplo, “el esquema planteado por los artículos 8 y 10 acusados para limitar los gastos de asambleas y concejos, que toman como referencia los honorarios de los diputados o concejales -excluidos estos del rubro ‘gastos’ que se pretende limitar- o las ‘cuotas de fiscalización’ que se establecen como obligación de las entidades descentralizadas del nivel territorial”.

En el auto admisorio de la demanda que ahora ocupa la atención de la Corte se puso de presente la anterior situación y se aclaró que la demanda se admitía, “sin perjuicio del análisis que pueda adelantar la Sala Plena sobre la configuración del fenómeno de cosa juzgada constitucional”.

Para adelantar el análisis y determinar si se configura o no la cosa juzgada constitucional, es indispensable precisar la interpretación que del artículo demandado hizo la Corte, los términos de la demanda entonces resuelta y los cargos efectivamente analizados y hacer mención especial de las disposiciones constitucionales que sirvieron de parámetro para el examen de constitucionalidad y la declaración de exequibilidad que siguió al juicio adelantado.

3.1. La interpretación del artículo 8º de la Ley 617 de 2000 en la Sentencia

C-579 de 2001

En cuanto hace a la interpretación del precepto ahora acusado parcialmente, es importante señalar que en la Sentencia C-579 de 2001 se hizo un estudio conjunto de los artículos 3 a 11 de la Ley 617 de 2000 y que, en esa ocasión, también fueron demandados los artículos 1º y 2º, 15, 16, 17, 19, 22 y 85 de la misma ley, de modo que el sentido del artículo 8º lo apreció la Corte en relación con las disposiciones pertinentes entonces estudiadas.

Así por ejemplo, el segmento del artículo 8º demandado en esta oportunidad, hace referencia a los ingresos corrientes anuales de libre disposición del respectivo departamento y en el párrafo 1º del artículo 2º se precisa que para los efectos de lo dispuesto en la Ley 617 de 2000 “se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por éstas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado”, se añade que “los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto y, a continuación, se indica que los gastos de funcionamiento no se podrán financiar con una serie de recursos, entre los que aparecen los recursos de cofinanciación, las regalías y compensaciones y otros más.

Además, el artículo 8º de la Ley 617 de 2000, en lo acusado, se vale de una categorización de los departamentos para señalar, de conformidad con ella, el porcentaje de los ingresos corrientes de libre disposición del respectivo departamento que las contralorías departamentales no podrán superar y en el artículo 1º se establece la categorización presupuestal de los departamentos que, por los cargos estudiados, fue declarada exequible en la Sentencia C-579 de 2001.

Con base en lo anterior, la Corte en la sentencia citada estimó que “los artículos 3 a 11, demandados, establecen límites al monto de los recursos que las entidades territoriales pueden destinar a gastos de funcionamiento” e indicó que según el artículo 8º, “los gastos de las Asambleas Departamentales, diferentes a la remuneración de diputados, no podrían superar un determinado porcentaje de dicha remuneración, a partir del 2001; y que los gastos de las contralorías no podrán superar un porcentaje de sus ingresos corrientes de libre destinación”.

Posteriormente, en la Sentencia C-1112 de 2001, ante una nueva demanda respecto de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 14 de la Ley 617 de

2002, para determinar si había operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional y decidir acerca de los aspectos que en esa oportunidad ameritaban el pronunciamiento de la Corporación, la Corte volvió a ocuparse de la interpretación de las disposiciones demandadas y, entre ellas del artículo 8, en los siguientes términos:

“El Capítulo II de dicha normatividad contiene las disposiciones cuya constitucionalidad se cuestiona. Este regula acerca del saneamiento fiscal que pretende producirse en las entidades territoriales. La materia se desarrolla, en las normas acusadas, a través de los siguientes temas: -la financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales (art. 3), -el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos, distritos y municipios, de las asambleas y contralorías departamentales, concejos, personerías y contralorías distritales y municipales (arts. 4, 6, 8 y 10), -el periodo de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los departamentos, distritos y municipios, de las contralorías departamentales así como de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales (arts. 5, 7, 9 y 11). Por último, la prohibición de efectuar transferencias y la obligación de liquidar empresas ineficientes”.

3.2. El cargo resuelto en la Sentencia C-579 de 2001 y las consideraciones de la Corte

En la Sentencia C-579 de 2001 la Corte resolvió el cargo esgrimido que, conforme al resumen que aparece en los antecedentes de la providencia, consistió en la “intromisión indebida del legislador en las finanzas de las entidades territoriales, ya que (los artículos demandados) determinan con qué recursos se debe pagar el funcionamiento, cuánto es lo máximo que en ello se puede gastar, cuál tiene que ser la distribución de esos recursos entre los diversos órganos que estructuran la administración municipal y departamental, y sendos periodos de transición”.

Para los ciudadanos que en esa ocasión demandaron, la limitación de la autonomía de los entes territoriales provenía del señalamiento de “un monto máximo de gastos de funcionamiento” y, según la Corte, el problema jurídico planteado por los actores consistía en determinar “si las medidas que se acaban de enumerar, al haber sido adoptadas por el Congreso para intervenir sobre el manejo financiero y presupuestal de las entidades territoriales, lesionan la autonomía que el artículo 287 superior le garantiza a estos entes descentralizados”.

A fin de resolver la cuestión enunciada, la Corte consideró que el caso

planteaba, de entrada, “un problema de armonización entre los principios de unidad nacional y autonomía territorial” y trajo a colación el artículo 287 superior que establece “el contenido mínimo del principio de autonomía territorial”, conformado por los derechos de los entes territoriales a gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas, administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones y participar en las rentas nacionales, a lo cual la jurisprudencia ha agregado “el derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos”.

A continuación la Corte puntualizó que, de conformidad con la misma Carta, “estas atribuciones se ejercerán de acuerdo con la Constitución y la Ley” y recordó que en materia financiera y presupuestal la potestad legislativa tiene cierta amplitud, como se desprende de los artículos 334, 287, 352, 338, 300, 344, 362, 353, 346 y 339 de la Constitución, a cuyos contenidos se refirió la Corporación.

En cuanto a los límites a la intervención del legislador en los asuntos presupuestales de las entidades territoriales, en la Sentencia C-579 de 2001 se distinguió entre las rentas exógenas y las endógenas o recursos propios, respecto de las cuales es más amplio el ámbito de la autonomía territorial, lo que no obsta para que, en casos excepcionales, el legislador pueda “intervenir en el manejo de los recursos endógenos de los entes territoriales, siempre y cuando existan ciertas condiciones que así lo justifiquen”.

A continuación la Corte se ocupó del alcance que adquiere la potestad del legislador en casos excepcionales de preservación macroeconómica nacional que se presentan cuando “se trata de la defensa del patrimonio nacional seriamente amenazado, o de la estabilidad económica interna y externa” y concluyó que “la regla aplicable es que se permite la intervención del legislador sobre la destinación de los recursos endógenos de las entidades territoriales, siempre que así lo exija la preservación del equilibrio macroeconómico de la Nación.

Acto seguido la Corte estimó que las disposiciones demandadas “imponen una triple limitación sobre los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales:

- a) señalan que estos gastos sólo pueden ser financiados con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación, excluyendo los recursos de capital y los ingresos corrientes de destinación forzosa;
- b) enuncian ciertos recursos, tanto exógenos (situado fiscal, transferencias,

regalías) como endógenos (sobretasa al ACPM) que no podrán ser destinados a financiar gastos de funcionamiento; y

c) establecen un porcentaje máximo de los ingresos corrientes de libre destinación restantes que se podrán destinar a financiar tales gastos”.

De conformidad con lo expuesto en la Sentencia C-579 de 2001, “la triple limitación opera sobre recursos exógenos y endógenos a la vez, en abstracto, determinando su destinación en el sentido de los literales b) y c) arriba enunciados, pero también estableciendo un límite cuantitativo para la utilización de los mismos” y está justificada, ya que “tanto los intervinientes como los antecedentes legislativos coinciden en un punto crucial: la medida que se consagra en las normas acusadas es una respuesta del legislador ante la crisis macroeconómica que se perfila por el desbalance fiscal y casi incontrolable endeudamiento de las entidades territoriales”. Para demostrar lo anterior, en la providencia se transcriben los siguientes apartes de la exposición de motivos:

"Ahora más que nunca se evidencia que de no introducirse reformas al sistema administrativo de los departamentos, distritos y municipios, se sacrificará su posibilidad de subsistir y se abandonarán los servicios públicos a su cargo. En el futuro cercano, de seguir las cosas como van, el universo de tales entidades puede entrar en cesación de pagos. De hecho, por lo menos el setenta por ciento (70%) de las entidades territoriales ya están en dicha situación.

La estabilidad financiera de cualquier entidad pública depende de que con sus ingresos corrientes, es decir, aquellos ingresos que se perciben de forma constante y permanente en el tiempo y que, por lo tanto, son la única fuente de recursos cierta, se paguen los gastos de funcionamiento, que son aquellos que se generan de forma permanente tales como salarios y prestaciones sociales.

Pagar gastos de funcionamiento con recursos no recurrentes, como el producto de un crédito, la venta de un activo, de una regalía o de una donación, implica generar un gasto futuro que no cuenta con recursos para su pago. En el pasado reciente esto ocurrió para financiar los gastos permanentes de los departamentos, distritos y municipios. Estas entidades recurrieron al crédito para cubrir estos gastos y poco a poco tapar un hueco con otro, condujo a la cesación de pagos de uno o más de los siguientes rubros: servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional o pago de los gastos ordinarios de la administración".

La Corte consideró que “en la mayor parte de las entidades territoriales, señala la exposición de motivos, la situación es tan grave que la deuda es mayor que la capacidad de pago, por lo cual se hace imperativo reducir los gastos” y que “la

crisis económica de las entidades territoriales ha hecho que la autonomía que constitucionalmente les asiste sea más un atributo formal que real, puesto que sólo 3 departamentos no habían solicitado, en ese momento, ingreso al programa de saneamiento fiscal del Ministerio de Hacienda, y en cerca del 80% de los municipios, sobre los cuales recae la mayor responsabilidad de inversión social, los gastos de funcionamiento son mayores que los ingresos corrientes de libre destinación”, de donde resulta la existencia de “un grave problema fiscal en las entidades territoriales, propiciado en gran parte por el crecimiento desmedido del gasto público, y específicamente, los gastos de funcionamiento”.

A partir de lo anterior la Corte concluyó que “existe una grave crisis macroeconómica” y que las limitaciones establecidas en los preceptos demandados son razonables, por cuanto “se dirigen a atacar la causa directa del problema que se ha identificado, a saber, el desbordamiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales” y proporcionadas, toda vez que “los porcentajes de limitación del gasto varían de acuerdo con la categoría de la cual se trate, imponiendo los mayores costos sobre las entidades que mayores gastos generan, en términos cuantitativos, y porque se preserva un amplio margen de autonomía para la entidad respectiva en la destinación de los recursos con los que cuenta, garantizando al mismo tiempo un interés mayor de la colectividad nacional”, sin que exista discriminación -puesto que es una medida general para todas las entidades territoriales- ni perjuicio injustificado para terceros -el cual, en caso de existir, habrá de ventilarse sobre una base casuística, y ante los tribunales u organismos competentes”.

En este orden de ideas, la Corporación expresó que las medidas legislativas buscan “combatir un desequilibrio entre los ingresos y los gastos de las entidades territoriales, estipulando que entre éstos factores debe existir una relación estable y armónica, en forma tal que los gastos permanentes de las entidades territoriales se puedan financiar con los ingresos corrientes o constantes con los que cuentan, evitando así futuros descalabros; por ello, son constitucionalmente aceptables”.

3.3. El parámetro empleado por la Corte en la Sentencia C-579 de 2001

En lo referente al parámetro constitucional empleado por la Corte, de lo expuesto surge que tuvo en cuenta los artículos 287, 300, 317 334, 338, 344, 346, 352, 353 y 362 de la Constitución y, finalmente el artículo 308, a propósito del cual la Corporación expuso lo que se transcribe a continuación:

“En criterio de los demandantes, la atribución que el artículo 308 Superior consagra para el Legislador, confirma la inexecutable de las normas acusadas; dicho precepto establece que *"la ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales"*. En criterio de los actores, si hubiese sido voluntad del constituyente permitir que la ley limitara los gastos de las demás entidades territoriales, no habría consagrado esta facultad específica y restringida. Sin embargo, observa la Corte que la autorización en comento opera bajo circunstancias de normalidad, mientras que en este caso, existe una crisis macroeconómica que justifica la aplicación de una hipótesis constitucional excepcional, a saber, la injerencia proporcionada sobre rentas de fuente endógena con miras a conjurar una crisis macroeconómica. Por lo tanto, los argumentos del demandante no son de recibo en esta oportunidad”.

4. Conclusión

Como se indicó al principio de estas consideraciones, el demandante solicita que se declare inconstitucional el artículo 8° de la Ley 617 de 2000 en cuanto limita el gasto de las contralorías departamentales a un porcentaje del monto de los ingresos corrientes anuales de libre destinación de los departamentos, porque tal restricción afecta la autonomía de esas entidades territoriales y, especialmente, el artículo 308 de la Carta que permite a la ley limitar las apropiaciones departamentales en lo referente a gastos de funcionamiento, pero no en lo relativo a gastos de inversión.

Se acaba de ver que ya en la sentencia C-579 de 2001 la Corte abordó un cargo por supuesta violación de la autonomía de las entidades territoriales y que el artículo 8° de la Ley 617 de 2000 salió avante del examen de constitucionalidad entonces efectuado. Tal examen fue exhaustivo en lo que tuvo que ver con la autonomía de los entes territoriales, como que la Corte se ocupó, con suficiencia, de diversos temas para resolver la tensión existente entre el principio unitario y el de autonomía y concluyó que no se configuraba la vulneración aducida, puesto que razones de orden macroeconómico justificaron la intervención del legislador, aún en los recursos endógenos de las entidades territoriales.

La Corte observa que en lo atinente a la autonomía territorial el análisis fue integral y que comprendió el contraste de las disposiciones demandadas, entre ellas el artículo 8° de la Ley 617 de 2000, con todos los contenidos constitucionales pertinentes para despachar desfavorablemente la acusación por desconocimiento de la autonomía territorial y ello permite afirmar que, en relación con el segmento acusado del mencionado artículo, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

La demanda que ahora se estudia hace especial mención del artículo 308 de la Carta, bajo el entendimiento de que, tratándose de los departamentos, permite al legislador limitar las apropiaciones en lo relativo a los gastos de funcionamiento, mientras que el artículo 8° de la Ley 617 de 2000, según el actor, incluye dentro de las limitaciones los gastos de inversión de las contralorías departamentales.

Lo primero que cabe advertir es que el artículo 308 de la Constitución fue tenido en cuenta para evaluar la constitucionalidad del artículo 8° y de los demás preceptos demandados de la Ley 617 de 2000 y que la Corte, en su análisis integral por la supuesta vulneración de la autonomía territorial, no halló contradicción entre el artículo ahora demandado parcialmente y lo dispuesto en el artículo 308 superior.

Adicionalmente y a propósito de la distinción que la demanda plantea entre los gastos de funcionamiento y los de inversión es relevante tener en cuenta que, conforme los términos de la Sentencia C-579 de 2001, el ajuste macroeconómico buscado mediante las medidas contempladas en los artículos demandados se orienta a la limitación de los gastos de funcionamiento en las entidades territoriales.

En efecto, la interpretación que del artículo 8° de la Ley 617 de 2000 y de los demás preceptos demandados hizo la Corporación parte del presupuesto de que las limitaciones legislativas recaen sobre los gastos de funcionamiento y así resulta corroborado en la Sentencia C-1112 de 2001 y en apartes posteriores de la Sentencia C-579 del mismo año, en los que, por ejemplo, se precisan los tipos de limitaciones introducidas por la Ley 617 de 2000, se hace referencia a los antecedentes legislativos y se transcriben segmentos de la exposición de motivos y, en definitiva, se concluye que el desbordamiento del gasto de funcionamiento es el problema atacado mediante las medidas adoptadas en los artículos entonces cuestionados y también en el 8° que ahora se demanda en forma parcial.

Así las cosas, la acusación que el demandante plantea en su libelo se basa en una lectura aislada del segmento acusado del artículo 8° de la Ley 617 de 2000, cuya interpretación ya fue realizada por la Corte de manera sistemática y en el contexto de la regulación que el legislador efectuó en varios de los artículos de la citada ley que, conforme se puso de presente, fueron demandados conjuntamente y del mismo modo interpretados por la Corporación, que

identificó como hilo conductor de sus variados contenidos la finalidad de sanear las finanzas de las entidades territoriales, gravemente afectadas por un descontrol de los gastos de funcionamiento de evidente impacto macroeconómico.

Cabe agregar que las declaraciones de inconstitucionalidad que se produjeron en virtud de lo estudiado en la Sentencia C-579 de 2001 también tienen como fundamento la interpretación sistemática comentada. Así por ejemplo, al declarar la inexecutable del literal a) del parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 617 de 2000, la Corte consideró que la contrariedad con la Carta radicaba en que al incluir el situado fiscal dentro de la enumeración de los recursos que no se podrán destinar a gastos de funcionamiento, no se tuvo en cuenta que, en razón de lo establecido por el artículo 356 de la Carta, esos recursos cuentan con una destinación específica para la educación y la salud de las entidades territoriales, luego, a juicio de la Corte, debe entenderse que “los gastos de funcionamiento que genere el ejercicio de las competencias territoriales en estas materias sí se pueden financiar con recursos del situado fiscal”.

La conclusión que deriva de todo lo expuesto consiste en que en relación con el aparte demandado del artículo 8° de la Ley 617 de 2000 ya existe pronunciamiento de la Corte Constitucional por el cargo formulado en la demanda ahora analizada y que, en consecuencia, lo procedente es ordenar estarse a lo resuelto en la Sentencia C-579 de 2001, dado que se configura el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

VIII. DECISION

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

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-579 de 2001, en la cual fue declarada la exequibilidad del artículo 8° de 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”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte

Constitucional y archívese el expediente.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General