

Sentencia C-373/97

PRINCIPIO DE UNIDAD NACIONAL-Descentralización y autonomía

Es evidente que los principios de descentralización y autonomía sólo pueden ser entendidos en su prístino sentido al ser relacionados con el de unidad, ya que a falta de la delimitación que éste les proporciona, la afirmación de los intereses locales, seccionales y regionales conduciría a la configuración de un modelo organizativo distinto al propugnado por las normas constitucionales vigentes. Descentralización y autonomía se desenvuelven en perfecta compatibilidad con la unidad nacional, de modo que no resulta jurídicamente atendible que, en razón de una interpretación separada de las normas que consagran estos principios, cada uno de ellos sea tomado en términos absolutos, porque al proceder de esa manera se priva de todo contenido al principio que no es tenido en cuenta y, además, se propicia una errada comprensión del que es considerado, por cuanto su adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes.

CREACION DE CONTRALORIAS/CONTRALORIA DISTRITAL Y MUNICIPAL-Supresión/CONTRALORIA DEPARTAMENTAL-Inexistencia de contraloría municipal/AUTONOMIA DE CONTRALORIAS-Límites

Cuando el legislador confía a las contralorías departamentales la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios en los que no haya Contraloría, y dispone la supresión de las contralorías distritales o municipales bajo el supuesto de la desaparición de los requisitos exigidos para su creación, no quebranta la Constitución Política porque no es obligatorio que en todos los municipios y distritos deban funcionar contralorías y además, debido a que la autonomía predicable de los organismos que adelantan la vigilancia de gestión fiscal "se encuentra limitada y debe ser ejercida dentro de la concepción unitaria de nuestro Estado".

NORMA CONSTITUCIONAL-Conciliación de contenidos en caso de incongruencia

PRINCIPIOS DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y AUTONOMIA TERRITORIAL

CATEGORIAS DE MUNICIPIOS-Creación de contralorías

Los criterios que sirven de sustento a la diferencia entre municipios, en lo atinente a la creación de contralorías no son caprichosos o arbitrarios, puesto que cuentan con respaldo constitucional, en la medida en que la propia Carta Política prohíja una desigualdad que surge de la verificación

de los factores contemplados en el artículo 320 superior. Aún cuando la estructura básica de los municipios, las principales competencias de sus autoridades y los derechos que se les confieren obedezcan a idénticos postulados, en la práctica, el establecimiento de las diversas categorías en las que por decisión constitucional, han de ubicarse, es susceptible de generar regulaciones divergentes, siendo ello evidente en cuanto toca con las contralorías, respecto de las cuales el Constituyente estimó que era procedente eliminarlas "en los municipios que no tengan un volumen de operaciones lo suficientemente importantes que amerite la existencia de ellas". Conviene destacar que la falta de la contraloría en los municipios que no reúnan los requisitos para tenerlas no se traduce en ausencia de control fiscal, ya que en aplicación del principio de subsidiariedad la Contraloría departamental realiza la vigilancia de la gestión fiscal. No en todos los municipios debe existir contraloría, sino tan sólo en aquellos que acrediten los requisitos indispensables para contar con un organismo de control fiscal propio, lo que se desprende de los contenidos de los artículos 272 y 320 constitucionales.

Referencia: Expediente D-1544

Acción pública de inconstitucionalidad en contra del artículo 156 (parcial) de la Ley 136 de 1994, "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Actor: Domingo Rafael Garcia Perez

Magistrado Ponente:
Dr. FABIO MORON DIAZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., agosto trece (13) de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano DOMINGO RAFAEL GARCIA PEREZ, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en la Constitución Política de 1991, solicitó a la Corte la declaración de inexecutable de los incisos segundo y tercero del artículo 156 de la ley 136 de 1994.

Admitida la demanda, se fijó en lista el negocio y, simultáneamente, se corrió traslado al despacho del señor Procurador General de la Nación, para efectos de obtener el concepto de su competencia. Así mismo, se comunicó la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y a los señores ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público.

Cumplidos como están los trámites propios de esta clase de actuaciones, la Corte Constitucional procede a adoptar su decisión.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El texto del artículo 156 de la ley 136 de 1994, en el que se subrayan las partes acusadas, es del siguiente tenor:

“Ley 136 de 1994

‘Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios’.

El Congreso de Colombia DECRETA:

"Artículo 156. CREACION DE CONTRALORIAS. Los municipios clasificados en categoría especial, primera, segunda y tercera, podrán crear y organizar sus propias contralorías, con arreglo a los parámetros señalados por la ley.

Las contralorías Distritales y Municipales sólo podrán suprimirse, cuando desaparezcan los requisitos exigidos para su creación, previa demostración de la incapacidad económica refrendada por la oficina de planeación departamental y/o municipal según el caso.

Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente Ley, las contralorías municipales y distritales, que aún no lo hayan hecho, deberán adecuar su estructura organizacional a las nuevas orientaciones que sobre control fiscal establecen la Constitución y la Ley.

En los municipios en los cuales no haya contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva contraloría departamental”.

III. LA DEMANDA

El demandante estima que la preceptiva acusada quebranta el artículo 1° de la Constitución Política, que consagra los principios de autonomía de las entidades territoriales y de descentralización administrativa.

Sostiene el actor que los incisos segundo y tercero del artículo 156 de la ley 136 de 1994 desconocen el principio de descentralización administrativa,

porque cuando se suprime una contraloría municipal el control fiscal se centraliza en la entidad departamental, tornándose laxo e ineficaz y “convirtiéndose entonces en un comodín aprovechable por los políticos de alto vuelo, dado que se les presenta la oportunidad para satisfacer sus cuotas burocráticas”, enviándolas a los municipios en donde hayan sido suprimidas las contralorías.

A juicio del ciudadano demandante las disposiciones cuya constitucionalidad cuestiona quebrantan, además, el principio de autonomía, debido a que en la nominación del funcionario que ejercerá las funciones propias del control fiscal, “no tiene ninguna participación o injerencia autoridad municipal alguna”, fuera de lo cual la vigilancia de la gestión fiscal, de ordinario, se confía a los auditores fiscales delegados, quienes, “generalmente, son personas inexpertas en estas materias, pues casi siempre es un palaciego o cuota burocrática” y un desconocido para las autoridades y gentes del municipio.

Plantea el actor un conflicto entre los artículos 1º y 272 de la Constitución Política, ya que la última norma citada indica que la vigilancia de la gestión fiscal de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, conflicto que, en su criterio, tiene solución, debido a que el artículo 1º de la Carta “hace inaplicable” el artículo 272 en la parte comentada.

Estima el demandante que “las normas constitucionales que van del artículo 1º al 10º constituyen la espina dorsal y el fundamento filosófico constitucional de la Constitución Política del 91. De manera que, toda norma, constitucional o legal, que riña con ellas está llamada al fracaso y, si es inaplicable la parte del artículo 272 transcrito, lo serán también los incisos segundo y tercero del artículo 156 de la ley 136 de 1994...”.

Con posterioridad, el demandante presentó, mediante nuevo escrito, “ciertas razones de conveniencia”, que, a su juicio, muestran nítidamente que es contraproducente suprimir las contralorías en los municipios pequeños; entre esas razones se cuentan la corrupción, el desgüeño administrativo, la malversación del erario y la incapacidad logística y técnica de las contralorías departamentales para adelantar el control en los municipios; factores que, según el actor, podrían combatirse con eficacia procurando la existencia del órgano de control fiscal en todos los municipios, sin que sea válido alegar razones de austeridad para justificar su ausencia.

La demanda fue coadyuvada por el ciudadano Leopoldo Fidel Mena Fernández, quien comparte los argumentos esbozados por el demandante.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

A. Del Ministro del Interior

El doctor Horacio Serpa Uribe, en su calidad de Ministro del Interior, intervino para defender la constitucionalidad de los apartes acusados del artículo 156 de la ley 136 de 1994.

En primer término, afirma el señor ministro que no existe conflicto de normas constitucionales, pues la Carta debe interpretarse de forma sistemática, y el artículo 272 y las demás disposiciones sobre ordenamiento territorial concretan los principios de autonomía y descentralización administrativa.

Considera el interviniente que la autonomía no es absoluta, ya que está subordinada a los postulados constitucionales y a sus correspondientes desarrollos legales, así como a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, según se desprende de los artículos 287 y 288 superiores.

También se refiere el señor ministro al artículo 320 de la Constitución Política que autoriza a la ley para establecer categorías de municipios y, en cuanto al ejercicio del control fiscal, apunta que las diferencias tienen justificaciones objetivas y razonables, “que son precisamente aquellas a las que alude el artículo 320 de la Carta -población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica-“, con base en las cuales es viable “sustentar la decisión de autorizar, como lo hace la ley 136 de 1994, la creación de contralorías en los municipios clasificados en categoría especial, primera, segunda y tercera”.

En conclusión, señala el interviniente que “si la Carta reconoce las diferencias entre los diferentes municipios existentes en el país y por tal razón faculta al legislador a autorizar la creación de contralorías distritales y municipales como una excepción a la regla que ella misma sienta acerca del ejercicio del control fiscal en los municipios, con mayor razón le está permitido al legislador prever el evento de la necesidad de suprimir tales órganos, cuando no se reúnan las condiciones que él mismo ha establecido por autorizar su creación, las que a su vez están expresamente consagradas en la Constitución”.

B. Del Ministro de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Manuel Avila Olarte, actuando como apoderado del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y en su propio nombre, interviene para defender la constitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Considera el interviniente que los principios de descentralización y autonomía no se oponen a que la vigilancia de la gestión fiscal en algunos municipios sea ejercida por las contralorías departamentales, ya que se impone una interpretación armónica de la Carta y que sea acorde con el espíritu del constituyente que encomendó a las contralorías departamentales la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios y, sólo por excepción previó la existencia de contralorías municipales y distritales, “en las hipótesis definidas por el legislador”

Añade el apoderado del señor ministro de Hacienda y Crédito Público que en relación con las razones de conveniencia que aduce el actor y en particular, las supuestas prácticas clientelistas, es necesario tener en cuenta que las contralorías departamentales están sujetas a los principios constitucionales y legales que orientan la función pública, “por lo que toda práctica que se oponga a los mismos debe ser castigada” y apunta que en todo caso, de las mencionadas razones no se deriva la inconstitucionalidad de la preceptiva demandada, por cuanto se trata de “supuestos fácticos que en unos casos pueden tener ocurrencia y en otros no, lo que obligaría a que el control abstracto de constitucionalidad tuviera que realizarse de manera independiente para cada uno de los casos que hipotéticamente se puedan presentar”.

V. EL CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación (e) rindió en término el concepto de su competencia y en él solicita a la Corte Constitucional “declarar la exequibilidad de los apartes demandados, correspondientes al artículo 156 de la ley 136 de 1994”.

Argumenta el señor Procurador que, en contra de lo que cree el actor, el texto demandado contribuye a desarrollar el principio de autonomía consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política, principio que se encuentra limitado por la propia Carta que somete “el ejercicio de las potestades públicas al cumplimiento de las condiciones requeridas para mantener la forma unitaria del Estado”.

Según el Jefe del Ministerio Público, el artículo 1º superior está directamente vinculado con el título XI que trata de la organización territorial, y el artículo 288 que de él hace parte preceptúa que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales se ejercerán de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Para el señor Procurador los apartes normativos cuestionados desarrollan el principio de subsidiariedad, “en cuanto partiendo de las distintas categorías de municipios, regulan la creación y organización de las contralorías a nivel local” y autorizan la creación de entidades de control fiscal en los municipios que cumplan con determinadas condiciones, “al paso que la supresión de las mismas queda condicionada a la desaparición de las condiciones previstas en la ley”.

Así mismo, recuerda el señor Procurador que el artículo 320 de la Carta prevé el establecimiento por el legislador de diversas categorías de municipios, teniendo en cuenta su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y concluye su concepto indicando que los incisos

demandados constituyen desarrollo y aplicación de normas superiores y, en concreto, de lo dispuesto por el artículo 272 de la Carta Fundamental, de acuerdo con cuyas voces el control fiscal de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo que la ley determine otra cosa.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La Competencia.

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, ya que los incisos acusados hacen parte de una ley de la República.

Segunda. La materia

Establece el artículo 156 de la ley 136 de 1994, en los apartes que son objeto de tacha, que las contralorías municipales y distritales sólo podrán suprimirse cuando desaparezcan los requisitos exigidos para su creación y que en los municipios que carezcan de contraloría la vigilancia de la gestión fiscal corresponde a la respectiva contraloría departamental.

Entiende el actor que los contenidos normativos a los que se acaba de hacer referencia contradicen los principios de descentralización administrativa y de autonomía de las entidades territoriales, plasmados en el artículo 1º de la Carta Política, que, a juicio del demandante, también resulta desconocido por el artículo 272 superior al disponer que la vigilancia de la gestión fiscal de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, "salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales".

Para superar el conflicto normativo que él mismo plantea, propone el actor otorgarle primacía al artículo 1º de la Constitución Política e inaplicar el artículo 272, en el aparte al que se ha hecho referencia, por ser contrario al "fundamento filosófico constitucional" que el Constituyente incorporó en la categoría de los principios fundamentales de la Carta Política.

Obligada consecuencia de la inaplicación del referido segmento del artículo 272 superior es, según lo sostenido en la demanda, la inconstitucionalidad de la preceptiva acusada.

1. Los principios de descentralización y autonomía

Resumida la cuestión en los anteriores términos, cabe apuntar que la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales son principios estructurales que contribuyen a definir la modalidad de Estado adoptada por el Constituyente y que, por ende, comportan específicas formas de organización para el ejercicio del poder público.

Según reiterada jurisprudencia de esta Corporación, la descentralización tiene un sentido genérico que designa el proceso por cuya virtud se trasladan asuntos de variada índole -fiscal, económica o industrial-, de la capital del Estado a las entidades seccionales o locales, y una acepción técnica de conformidad con la cual, en procura de una mayor eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, se trasladan competencias de carácter administrativo a las autoridades seccionales que gozan de un determinado margen de acción para la toma de decisiones.¹

Bajo el imperio de la Constitución de 1886 el país asistió a una ampliación de la descentralización que progresivamente se proyectó en los ámbitos político y administrativo, dentro de un proceso del que surgieron diferentes poderes y competencias en favor de las entidades territoriales y, a la par, nuevas y más exigentes responsabilidades.

El Constituyente de 1991 no abandonó el propósito de avanzar en el camino de la descentralización, pero introdujo la noción de autonomía que, siendo novedosa en la historia del constitucionalismo colombiano, complementa los mecanismos propios de la descentralización aunque no se confunde con ella, puesto que la autonomía comporta la capacidad de los entes territoriales para manejar sus propios asuntos, afirmando su independencia respecto del centro, merced a un conjunto de derechos que, entre otros aspectos, les permiten darse normas propias, escoger sus autoridades, gestionar sus intereses y manejar sus recursos; procesos a los que, en correspondencia con las ideas de soberanía popular y de democracia representativa, debe estar vinculada la comunidad, pues el propósito de la autonomía es buscar "cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de los propios intereses y el logro del bienestar general...".²

2. El principio de unidad y los principios de descentralización y autonomía

Más arriba se apuntó que la descentralización y la autonomía son principios de organización que ayudan a perfilar el tipo de Estado que la Constitución de 1991 introdujo, sin embargo, es preciso acotar que no lo definen en su complejidad, ya que una visión total del diseño constitucional de la estructura estatal debe tomar en consideración el elemento que les sirve de marco y que es el principio de unidad, también contemplado en el artículo 1º de la Constitución Política.

La Corte Constitucional ha reconocido que la unidad es anterior a la descentralización y a la autonomía y, más aún, que cuando se hace referencia a la descentralización, tal noción lleva implícita la idea de un centro que es el

¹ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-216 de 1994. M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

² Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-004 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón

origen y sede del poder. Así mismo, al aludir a la autonomía, la Corporación ha enfatizado que se trata de un concepto nuevo, vinculado con el de unidad "en cuanto coexiste con él y en cierta medida lo presupone".³

Es evidente que los principios de descentralización y autonomía sólo pueden ser entendidos en su prístino sentido al ser relacionados con el de unidad, ya que a falta de la delimitación que éste les proporciona, la afirmación de los intereses locales, seccionales y regionales conduciría a la configuración de un modelo organizativo distinto al propugnado por las normas constitucionales vigentes.

Empero, es de interés destacar que el principio de unidad resulta, a su turno, influido por la consagración de la descentralización y de la autonomía y que a la luz de la Constitución de 1991 no es posible concebirlo como un sinónimo de centralismo, pues de lo que se trata es de "fortalecer la unidad desde la diversidad, mediante el reconocimiento de la variedad biológica, política, jurídica, territorial, religiosa. Es la concepción de la unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como bloque monolítico".⁴

Surge de lo expuesto que los principios de descentralización y de autonomía no anulan el principio de unidad, sino que existe entre ellos una mutua implicación, que hace indispensable lograr una pauta de armonización de los distintos intereses en juego ya que, según lo planteado por la Corte, no se trata "simplemente de delimitarlos o separarlos".⁵

En otras palabras, descentralización y autonomía se desenvuelven en perfecta compatibilidad con la unidad nacional, de modo que no resulta jurídicamente atendible que, en razón de una interpretación separada de las normas que consagran estos principios, cada uno de ellos sea tomado en términos absolutos, porque al proceder de esa manera se priva de todo contenido al principio que no es tenido en cuenta y, además, se propicia una errada comprensión del que es considerado, por cuanto su adecuado y cabal sentido no proviene de su entendimiento aislado, sino de su ineludible compenetración sistemática con los restantes.

En armonía con lo hasta aquí considerado, la Corte ha dicho que "tanto la unidad de la República, como la autonomía de las entidades que la integran constituyen principios fundamentales del ordenamiento constitucional, que necesariamente han de ser observados al decidir cualquier materia que

³ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁴ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁵ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-004 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

involucre al mismo tiempo intereses Nacionales e intereses Regionales, Departamentales o Municipales".⁶

3. Los principios de descentralización, autonomía y unidad y la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios

El actor, en la demanda que ahora ocupa la atención de la Corte, presenta una argumentación exclusivamente fincada en los principios de descentralización administrativa y de autonomía de las entidades territoriales, con notorio olvido del principio de unidad nacional que, al igual que los primeramente mencionados, se encuentra contemplado en el artículo 1º superior y hace parte de lo que el ciudadano demandante denomina "el fundamento filosófico - constitucional" de la Carta Política de 1991.

Es importante destacar que la interpretación sesgada que propone el actor en su libelo le imprime a la descentralización y a la autonomía un alcance hipertrófico que desvirtúa el modelo de organización estatal que la Carta establece, en la medida en que socava los fundamentos propios del Estado unitario, que, según lo anotado, tampoco pueden extenderse en detrimento de los intereses seccionales, regionales o locales.

No desconoce la Corte la importancia de la función pública de vigilancia de la gestión fiscal que se cumple por organismos autónomos "en los distintos niveles administrativos, esto es, en la administración nacional centralizada y en la descentralizada territorialmente y por servicios", en forma tal que "cubre todos los sectores y actividades en los cuales se manejan bienes o recursos oficiales"⁷ y tampoco ignora esta Corporación que a partir de la Constitución de 1991 el municipio es la piedra angular del ordenamiento territorial del Estado, entre otras razones, por la cercanía que las autoridades locales tienen con la comunidad y con sus problemas y necesidades.

Sin embargo, la trascendencia de las actividades ligadas al ejercicio del control fiscal y la posición axial del municipio no avalan una conclusión apriorística, conforme a la cual, con independencia de las condiciones en que se hallen los municipios, los principios de descentralización y autonomía hagan exigible e impostergable que en cada uno de ellos deba reproducirse la estructura orgánica diseñada para el cumplimiento de la vigilancia de la gestión fiscal en los niveles superiores, a tal punto que necesariamente la Contraloría General de la República o las contralorías departamentales tengan su equivalente en todos los municipios.

Ya la Corte Constitucional ha puesto de presente que la articulación de los intereses nacionales y de los intereses de las entidades territoriales puede "dar lugar a la coexistencia de competencias paralelas, que serán ejercidas

⁶ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-374 de 1995. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

independientemente en sus propios campos, o a un sistema de competencias compartidas, que se ejercerán de manera armónica"⁸, y también ha hecho énfasis la Corporación en que las normas constitucionales que se refieren a la descentralización y a la autonomía "marcan una pauta, un grado, una tendencia, que debe ser respetada al momento de interpretar las relaciones entre el Estado central y sus entidades y que no excluye la posibilidad de que existan, en tales relaciones, algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía".⁹

Así las cosas, en principio y exclusivamente desde la perspectiva del artículo 1º de la Carta, es pertinente concluir que cuando el legislador confía a las contralorías departamentales la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios en los que no haya Contraloría, y dispone la supresión de las contralorías distritales o municipales bajo el supuesto de la desaparición de los requisitos exigidos para su creación, no quebranta la Constitución Política porque no es obligatorio que en todos los municipios y distritos deban funcionar contralorías y además, debido a que la autonomía predicable de los organismos que adelantan la vigilancia de gestión fiscal "se encuentra limitada y debe ser ejercida dentro de la concepción unitaria de nuestro Estado".¹⁰

4. Los límites de los principios de descentralización y autonomía. Los artículos 1º y 272 de la Constitución Política

Ahora bien, es claro que la armonía y el equilibrio que debe existir entre los principios de descentralización y autonomía y el principio de unidad se construye mediante limitaciones;¹¹ en efecto, si en aras de preservar las prerrogativas locales, regionales o seccionales el nivel central no ejerce la totalidad de las competencias inherentes al poder público, ello se debe a que está limitado por el espacio reservado a las entidades territoriales, cuya autodeterminación en los asuntos que les corresponden se despliega hasta los límites que, en beneficio del principio unitario, vienen fijados por la materia misma, por la Constitución o por la ley.

Tratándose de la autonomía, el artículo 287 de la Carta Política indica que de ella gozan las entidades territoriales "dentro de los límites de la Constitución y la ley", y precisamente la Constitución en materia de control fiscal establece, en su artículo 272, que la vigilancia de la gestión fiscal de los

⁸ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-517 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

¹⁰ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-272 de 1996. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

¹¹ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-535 de 1996. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

municipios "incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contraloría municipales".

El demandante plantea un conflicto entre los artículos 1° y 272 de la Constitución Política, aduciendo que los principios de descentralización y autonomía, por hacer parte del fundamento filosófico del nuevo orden superior, prevalecen sobre cualquiera otra norma constitucional o legal.

Al respecto, conviene recordar que, con suficiente nitidez, ha quedado establecido que el demandante hace una lectura apenas parcial del artículo 1° de la Carta, pues priva de todo alcance al principio unitario, exacerbando el ámbito de la descentralización y de la autonomía que, llamadas a coexistir con aquel, según lo expuesto, necesariamente tienen límites y uno de ellos es el contemplado en el artículo 272 de la Constitución que prevé la existencia de contralorías en algunos municipios y hace depender su creación de las condiciones y requisitos que fije la ley.

El artículo 272, entonces, lejos de contradecir los principios que sobre la organización territorial contempla el artículo 1° de la Carta, introduce entre ellos una pauta de coexistencia y contribuye a armonizar los intereses que en un campo de tan señalada importancia como el control fiscal, se encuentran latentes en los distintos niveles de la administración territorial y, particularmente, en los municipios.

Por lo anotado, la Corte descarta la contradicción que advierte el demandante entre las dos normas de rango constitucional y estima que, conforme a las explicaciones que anteceden, sus contenidos se revelan coherentes y armónicos, no pudiendo siquiera afirmarse la presencia de una incongruencia en que hubiere podido incurrir el Constituyente.

Más aún, si en gracia de discusión se admitiera la existencia de una incongruencia, la solución no comporta, como lo sugiere el actor, el sacrificio de una de las normas constitucionales en conflicto, sino que en tales casos, la tarea de la Corte, en tanto intérprete autorizado de la Carta y guardiana de su integridad, no sería otra distinta a la de procurar conciliar los contenidos y hacerlos congruentes, en aplicación del principio de armonización que, con base en una interpretación sistemática, busca preservar la unidad de la Constitución, asumida como un todo dotado de coherencia.¹²

La argumentación del actor se orienta en dirección contraria, pues conduce a una aplicación parcial de la Constitución, en aras de la cual pretende que se prive de efectos al artículo 272 en la parte concerniente a la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios, por un entendimiento absoluto de los principios de descentralización y autonomía, plasmados en el artículo 1° superior.

¹² Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-444 de 1995. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.

Ese entendimiento absoluto de los aludidos principios, con prescindencia de cualesquiera otras normas constitucionales y legales que los desarrollen, resulta a todas luces grave e inconveniente, pues, a más de fraccionar la Constitución, propicia la incertidumbre, ya que habiéndole otorgado el Constituyente a los conceptos de descentralización y autonomía “sentidos multívocos”,¹³ quedaría librado al capricho del intérprete desentrañar en cada caso en qué sentido los entiende y cual norma se acomoda a ellos o cual los contradice, de acuerdo con su particular comprensión.

La dificultad para precisar cuál es el contenido de los conceptos de descentralización y autonomía en determinada materia, exige que se los concrete y en esa tarea de concreción cumplen un papel de singular importancia las normas constitucionales y legales que se ocupan de ellos trazando las específicas coordenadas dentro de las que deben ser entendidos e identificando los sectores o actividades en los que tales nociones tienen cabida, así como el contexto normativo en el que se las emplea.

Fuera de las normas de la parte orgánica de la Constitución es la ley la llamada a concretar los principios de descentralización y autonomía en relación con cada tipo de entes, tarea en la cual se le impone al legislador el respeto del núcleo esencial de estas garantías institucionales.

5. Las contralorías municipales y los requisitos para su creación y mantenimiento

Precisamente, tratándose de la vigilancia de la gestión fiscal en los municipios, el artículo 272 de la Carta establece como regla general que esa tarea se encomienda a las contralorías departamentales, al paso que defiere al legislador lo relativo a las contralorías en los municipios que, por excepción, pueden contar con ellas, en las condiciones y con el cumplimiento de los requisitos fijados en la ley, evento en el cual al respectivo concejo se confía su organización.

La ley 136 de 1994, en su artículo 156 señala que los municipios de categoría especial y los de primera, segunda y tercera categoría pueden crear sus propias contralorías. A su vez, el establecimiento de distintas categorías de municipios tiene soporte constitucional, pues el artículo 320 de la Constitución Política faculta al legislador para efectuar dicha clasificación atendiendo a factores tales como la densidad poblacional, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica.

Quiere decir lo anterior que los criterios que sirven de sustento a la diferencia entre municipios, en lo atinente a la creación de contralorías no son caprichosos o arbitrarios, puesto que cuentan con respaldo constitucional, en la medida en que la propia Carta Política prohíba una desigualdad que surge de la verificación de los factores contemplados en el artículo 320 superior.

¹³ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-517 de 1992. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

Así pues, aún cuando la estructura básica de los municipios, las principales competencias de sus autoridades y los derechos que se les confieren obedezcan a idénticos postulados, en la práctica, el establecimiento de las diversas categorías en las que por decisión constitucional, han de ubicarse, es susceptible de generar regulaciones divergentes, siendo ello evidente en cuanto toca con las contralorías, respecto de las cuales el Constituyente estimó que era procedente eliminarlas "en los municipios que no tengan un volumen de operaciones lo suficientemente importantes que amerite la existencia de ellas".¹⁴

Conviene destacar que la falta de la contraloría en los municipios que no reúnan los requisitos para tenerlas no se traduce en ausencia de control fiscal, ya que en aplicación del principio de subsidiariedad (art. 288 C.P.) la Contraloría departamental realiza la vigilancia de la gestión fiscal.

En conclusión, considera la Corte que los segmentos acusados del artículo 156 de la ley 136 de 1994, no sólo no contradicen la Constitución sino que encuentran sustento en las normas del Estatuto Fundamental, puesto que el inciso tercero acusado en realidad lo que hace es repetir el contenido del inciso segundo del artículo 272 superior y, además, la posibilidad, establecida por la preceptiva demandada, de que las contralorías distritales y municipales puedan suprimirse cuando desaparezcan los requisitos exigidos para su creación, previa demostración de la incapacidad económica refrendada por la oficina de planeación departamental y/o municipal, parte del supuesto de que no en todos los municipios debe existir contraloría, sino tan sólo en aquellos que acrediten los requisitos indispensables para contar con un organismo de control fiscal propio, lo que, como se vio, se desprende de los contenidos de los artículos 272 y 320 constitucionales.

La actuación del legislador, entonces, tiene, en los supuestos examinados, claro origen en la Constitución y, en consecuencia, se impone declarar la exequibilidad de los incisos segundo y tercero del artículo 156 de la ley 134 de 1994, sin que a ello se opongan las "razones de conveniencia" planteadas por el demandante, dado que la exequibilidad o la inexecuibilidad de una norma legal dependen de su confrontación con el texto de la Carta Política y no de que lo regulado en la norma acusada resulte conveniente o inconveniente, según algunas inferencias que el demandante extrae del texto impugnado y que, por lo mismo, son extrañas a él.

VII. DECISION

¹⁴ Cf. Asamblea nacional Constituyente. Gaceta Constitucional No. 53 del 18 de abril de 1991. Informe - Ponencia sobre Control Fiscal presentada por los delegatarios Alvaro Cala Hederich, Helena Herrán de Montoya, Mariano Ospina Hernández, Germán Rojas, Jesús Pérez González Rubio y Carlos Rodado Noriega. Página 22.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES los incisos 2º y 3º del artículo 156 de la ley 136 de 1994.

"Las contralorías Distritales y Municipales sólo podrán suprimirse, cuando desaparezcan los requisitos exigidos para su creación, previa demostración de la incapacidad económica refrendada por la oficina de planeación departamental y/o municipal según el caso.

"...

"En los municipios en los cuales no haya contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva contraloría departamental".

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General