

## CORTE CONSTITUCIONAL

Magistrado Ponente: *Dr.* GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Ref: expediente D-8905

**Sentencia C-643/2012**

### **Reseña por Andrea Janneth Díaz Garzón**

Se procede a realizar el análisis de la sentencia citada, por la demanda de inconstitucionalidad recurrida ante la Corte Constitucional por parte del Raúl de Jesús Lugo Hernández, contra los contra el artículo 3º de la Ley 1416 de 2010, posible violación del principio de igualdad reconocido en el artículo 13 de la Constitución; eventual infracción del artículo 209 superior por desconocimiento de los principios de moralidad y eficacia , posible desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales, de carga a las previsiones de los artículos 1º, 287, 303, 305, 314 y 315 de la Constitución Política.

### **Relación de Los Hechos:**

El demandante formuló tres cargos:

1. Contra el artículo 3º de la Ley 1416 de 2010, posible violación del principio de igualdad, eventual infracción del artículo 209 de la constitución principios de moralidad y eficacia y el probable desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales.
2. La norma demandada vulnera presuntamente el derecho a la igualdad debido a que solo las entidades territoriales municipales o distritales en cuya jurisdicción operen contralorías, en consecuencia la destinación de los recursos del orden municipal estará determinada, entre otras cosas, por la presencia o no de un organismo de control en la entidad territorial respectiva.

3. La norma acusada desconoce la autonomía de las entidades territoriales por cuanto su aplicación deriva en un aumento de los costos de la administración territorial.

### **Reseña sobre intervenciones:**

**Procuraduría General de la Nación.** La situación de las entidades territoriales y sus habitantes en aquellos territorios en los cuales existe contraloría territorial no es equiparable a aquellos en las cuales no existe y, en consecuencia, no es relevante un cargo de igualdad ante las diferencias existentes.

**Procuraduría General de la Nación.** Las contralorías territoriales, cuando en los hechos que generan la obligación de pago existe dolo o culpa grave de alguno de sus servidores, tiene el deber de iniciar las correspondientes acciones de repetición.

**Procuraduría General de la Nación.** El principio de autonomía territorial derivado, entre otras disposiciones, del artículo 287 de la Constitución no es absoluto y, es factible que dicha autonomía se encuentre sometida a restricciones derivadas de la Constitución y de la ley, bajo la condición de ser razonables y proporcionadas.

### **Planteamiento del Problema Jurídico:**

El artículo 3° de la Ley 1416 de 2010:

*ARTÍCULO 3°. En desarrollo del fortalecimiento, garantía y salvaguarda del control fiscal territorial, las entidades territoriales correspondientes, asumirán de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas, indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de las Contralorías, sin que esto afecte el límite de gastos del funcionamiento en la respectiva Contraloría Territorial.*

**¿Con la aplicación de la norma el Congreso de la República (i) vulnera el principio de igualdad, (ii) desconoce los principios de moralidad y eficiencia en el ejercicio de la función administrativa y (iii) desconoce la autonomía de las entidades territoriales?**

**¿Imponer a determinadas entidades territoriales la obligación de asumir de manera directa y con cargo a su presupuesto el pago de las conciliaciones, condenas e indemnizaciones y cualquier otra forma de resolución de conflictos de las contralorías, (i) vulnera el principio de igualdad (art. 13 C.P.) por asignar esta obligación únicamente a las entidades territoriales en las que operen contralorías; (ii) si implica un desconocimiento de los principios de moralidad y eficiencia en el ejercicio de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución; y (iii) si desconoce la autonomía de las entidades territoriales reconocida en el artículo 287 de la Carta Política?**

En respuesta a estos dos interrogantes, la Corte se despacha de una manera muy elegante, pues advierte que el deber de las entidades territoriales de asumir obligaciones derivadas de providencias judiciales y mecanismos de resolución de conflictos, previsto en la norma solo surge de la existencia o no de esas contralorías, ya que tales obligaciones se refieren precisamente a las condenas, conciliaciones e indemnizaciones en contra de esos órganos de control fiscal, de manera que de no existir éstos no habría obligaciones que asumir. Por este motivo, el cargo por la presunta vulneración del principio de igualdad no prosperó, debido a que parte del equivocado entendimiento según el cual deben asimilarse dos situaciones claramente diferenciadas que materialmente no se pueden relacionar cuando, de acuerdo con el marco constitucional, para los efectos de la norma en cuestión, es factible que los municipios que cuentan con contralorías no reciban el mismo trato respecto de aquellos que carecen de ella pues no coincidiría en ambos casos el supuesto fáctico habilitador del manejo igualitario reclamado, el cual carecería de justificación.

A mi parecer, por substracción de materia, los territorios que no posean contralorías, obviamente no tendrán que responder por conciliaciones derivadas de obligaciones originadas en providencias judiciales, ni los demás rubros que afecten su presupuesto. Sin embargo, me surge el siguiente interrogante ¿si la autonomía entendida como el elemento sustancial de la organización de Estado, le otorga margen de gestión a las entidades territoriales, para que puedan planear, organizar, coordinar sus actividades con el fin último de la realización de los fines del Estado, dónde queda la descentralización y su contenido material, en el sentido de los recursos asignados por la Constitución Política?

Lo anterior puede entenderse como, que si un municipio pobre (sin contraloría) o para suavizar la expresión, “con menos transferencias” del nivel central (descentralización), es condenado a pagar por una obligación declarada judicialmente, en la práctica no puede cumplir la orden judicial, por no tener el elemento material transferencia ni contraloría, lo cual a mi parecer si configuraría una clara violación al principio de igualdad constitucional, que podría ser alegada por un municipio que sí posea su contraloría.

Seguramente, aunque no quedó consignado en la sentencia, la Corte al examinar el segundo cargo, encuentra que la disposición acusada desconoce el artículo 209 de la Carta, al desestimular drásticamente la eficiencia en el manejo presupuestal y en la gestión administrativa de las contralorías y, eventualmente, la moralidad administrativa, en la medida en que los gastos que se generan de la actuación de estos órganos de control no serían pagados por estos sino que impactarían directamente el presupuesto de los respectivos entes territoriales, situación que claramente afecta el principio de igualdad.

## Consideraciones de la Corte Constitucional:

La Corte Constitucional en el marco de la sentencia realizó un estudio de las normas Constitucionales, por ello en lo que realizó fue dividir los argumentos de la demanda en tres criterios:

1. Trato diferenciado a entidades territoriales y ciudadanos
2. su contenido implica el desconocimiento de la moralidad y la eficacia
3. Desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales y las competencias de sus autoridades.

La Corte Constitucional en su estudio dio prelación a los recursos de lo municipios y aduce que existe un desconocimiento la autonomía territorial, por mandato constitucional, la Corte declara inexecutable artículo 3º de la ley 1416 de 2010, “Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal”, por considerar que, a través de dicha norma, el Congreso de la República vulnera el principio de igualdad, desconoce los principios de moralidad y eficiencia en el ejercicio de la función administrativa y desconoce la autonomía de las entidades territoriales.

La Corte explicó que la ley puede introducir cambios a la función pública con el propósito de realizar los principios de moralidad, eficacia e imparcialidad, “siempre y cuando la reglamentación legal no desconozca el núcleo esencial de los derechos de autonomía político-administrativa que la Constitución reconoce a las entidades territoriales”.

**¿La norma acusada desconoce la autonomía de las entidades territoriales por cuanto su aplicación deriva en un aumento de los costos de la administración territorial?**

La respuesta es afirmativa, por cuanto La Corte encuentra que la disposición acusada desconoce abiertamente la autonomía territorial, como quiera que asignar a las entidades territoriales el pago de las condenas, conciliaciones e indemnizaciones de las respectivas contralorías, propicia el incremento de los costos de la administración territorial, que no depende de la decisión tomada en materia presupuestal por las autoridades y órganos locales, en desarrollo de las atribuciones que les confieren los artículos 287, 300, 305, 313 y 315 de la Constitución Política.

Es común observar en La línea jurisprudencial constitucional según (Rodríguez, 2014), que las responsabilidades de las entidades territoriales deben ser asumidas por ellas mismas, sin desconocerse el apoyo que les puedan brindar las autoridades nacionales por medio de capacidades compatibles con el “nuevo orden” (Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-195 de 1997). Lo anterior significa que las entidades territoriales gestionan según sus propios intereses; esto sin ser una mera formalidad sin implicación en el mundo jurídico, sino como una realidad ineludible para los administrados.

Coincido aquí y solo en este apartado, con el salvamento de Voto del Magistrado Mauricio González Cuervo por cuanto La moralidad y eficiencia en este caso en términos de eficiencia administrativa, debe tener un mayor valor constitucional que promover el fortalecimiento de la gestión fiscal territorial. Tal conclusión desconoce que la afectación de la moralidad y eficiencia es una premisa incierta debido a que los supuestos contemplados en la norma no presuponen, necesariamente, un leve compromiso de emplear poco o ningún esfuerzo en la defensa de sus intereses.

la Corte Constitucional ha precisado las diferencias entre la descentralización y la autonomía territorial. Así, ha sostenido que estas entrecruzan sus mecanismos de acción en diversos aspectos, pero responden a visiones diferentes. *“Mientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas – territoriales y funcionales- en la toma de sus decisiones y, como consecuencia de ello, una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad*

*de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses” (Sentencia C-478, 1992).*

El poder de dirección de las entidades territoriales es clave para asegurar la autonomía, en tanto permite a la comunidad la elección de una opción de poder distinta al poder central, con base en la pluralidad y la diversidad. Ello permite la afirmación de los poderes locales sometidos a un ordenamiento superior (la Constitución y la Ley), lo que impide que la autonomía se configure como un poder soberano de las entidades territoriales y, por el contrario, se explique en un contexto unitario. A partir de allí se definen los límites recíprocos entre autonomía y unidad: *“Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última” (Sentencia C-535, 1996).*

## **BIBLIOGRAFÍA**

DOI: <https://doi.org/10.21501/23394536.1467>

URI: [http://hdl.handle.net/20.500.1 ...](http://hdl.handle.net/20.500.1...)

\*Fin de la Reseña\*