

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL, FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Por:
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho
2008

CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia C-320-2002, Mayo 2

TEMAS:

- Descentralización Territorial, Funcional y en colaboración
- Autonomía Territorial, Fiscal, política y administrativa de las Entidades Territoriales
- Régimen administrativo Municipal, distrital y departamental.
- Normas presupuestales de las entidades territoriales
- Aclaraciones del Voto: Análisis constitucional de “**El concepto de autonomía es consecuencia del pluralismo**” y lo que implica en el régimen constitucional y administrativo del derecho departamental, distrital y municipal (Relevancia jurídica).

Referencia: expediente D-3717

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 89 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.”

Actor: Jorge Alberto Rojas Otálvaro.

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRAN SIERRA

Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil dos (2002).

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.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Jorge Alberto Rojas Otálvaro demandó, inicialmente, los artículos 1, 2, 3, 4 a 11 y 89 de la Ley 617 de 2000.

En auto de 12 de septiembre de 2001, el magistrado sustanciador rechazó la demanda contra los artículos 1, 2, 3, 4 a 11, por existir cosa juzgada absoluta y la admitió contra el artículo 89 por existir cosa juzgada relativa, según sentencia C-837 de 2001. Contra las normas rechazadas, el actor interpuso recurso de súplica. La Sala Plena de la Corte, en auto de 4 de octubre de 2001, confirmó el rechazo.

En consecuencia, en esta acción sólo se examinará la acusación contra el artículo 89 de la mencionada Ley 617 de 2000.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación, se transcribe el texto de la disposición demandada.

“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.”

“**Artículo 89.** Gastos inferiores a los límites. Aquellos departamentos, distritos o municipios que en el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en los artículos anteriores, no podrán aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación.”

III. LA DEMANDA.

Considera el demandante que esta norma viola el artículo 13 de la Constitución, por las siguientes razones que se transcriben en su integridad :

“Es evidente la discriminación infundada, irrazonable y desproporcionada precisamente en disfavor del municipio que tiene un buen comportamiento fiscal en sus gastos de funcionamiento. Puede imprimirse en este concepto el discurso elaborado alrededor de las amnistías tributarias, y en tal sentido no es razonable entender como (sic) se puede dar un tratamiento más drástico que el previsto general y abstractamente para el departamento y municipio colombiano que está por debajo de los límites de gastos de la Ley, y recargarle en lo que no puede disponer de aquellos, la carga solidaria de quienes han observado precisamente el comportamiento deseado por el legislador.

“En la práctica veremos como (sic) los municipios que han venido en esas circunstancias no podrán sino al cabo de cuatro años, por lo menos, encontrarse en similares límites de funcionamiento que otras Personerías, pero entre tanto, se ha establecido una especie de transición negativa y discriminatoria que redundará en la merma de capacidad funcional de las entidades destinatarias de la Ley.” (fls. 33 y 34)

IV. INTERVENCIONES.

En este proceso intervinieron, en representación del Ministerio del Interior, la doctora Nancy L. González Camacho, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la doctora María Magdalena Botía de Botía.

Las intervinientes en sus escritos no se percataron de que la Corte sólo admitió esta demanda contra el artículo 89 de la Ley 617 de 2000. Es más, la interviniente del Ministerio del Interior no consideró que este artículo hubiera sido demandado, sino que se refirió a los artículos 1, 2, 4 a 11 de la Ley, que habían sido rechazados. Por ello no se resumirá esta intervención.

La interviniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a más de referirse a todos los artículos que no fueron admitidos, defendió la constitucionalidad del artículo 89, así :

“No se comparten las apreciaciones del actor, por cuanto la razonabilidad y proporcionalidad de la norma está dada precisamente, en primer lugar por la motivación de esta Ley, que demostró la necesidad de disminuir al máximo los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales para no producir un descalabro macroeconómico de la nación, y en segundo lugar, por la situación fáctica de la respectiva entidad territorial que ha demostrado que puede reducir sus gastos de funcionamiento en un porcentaje superior al general determinado en la ley para las demás entidades territoriales que tradicionalmente han tenido gastos de funcionamiento exagerados y que incluso, requieren de un término de transición para lograr el ajuste fiscal.

“Como la situación de estas entidades territoriales no es igual a la de las demás entidades territoriales, no puede predicarse la vulneración del principio de igualdad, ya que la ley, se limita a mantener la desigualdad de los desiguales.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2767, de fecha 13 de diciembre de 2001, solicitó declarar exequible la norma acusada. Se resumen sus argumentos así :

El Procurador precisa, previamente, la existencia de la cosa juzgada relativa que se presenta contra el artículo 89, según la sentencia C-837 de 2001. Por lo que considera válido este pronunciamiento de fondo.

El señor Procurador señala que el fin de la Ley 617 consiste en suministrar tanto al Gobierno Nacional como a las autoridades locales y a los organismos de vigilancia y control herramientas adecuadas para el manejo, administración, vigilancia y gerencia de los asuntos públicos, con criterios razonables, coherentes que hagan viable y sostenible las finanzas territoriales.

Como consecuencia de los propósitos buscados con la Ley, que se ajustan a la Constitución, para la Procuraduría, la norma demandada no viola la Carta, pues, no está dando un trato discriminatorio a los entes territoriales que a la fecha de entrar en vigencia la Ley 617, habían incurrido en gastos inferiores al límite fijado en ella. Lo establecido en el artículo 89 evita que los municipios que ya están dentro de los estándares señalados en ella “incrementen sus gastos por encima de estos límites y en esas circunstancias, el Gobierno Nacional, a través de los convenios de desempeño, se ocupe, junto con las administraciones territoriales de los demás entes territoriales, a alcanzar dichos niveles, acudiendo para ello a las herramientas que la ley establece para la racionalización y saneamiento de los fiscos territoriales, hasta lograr que todos los entes territoriales estén dentro de los límites de gastos establecidos por el legislador.” (fl. 157)

Por ello, explica el señor Procurador, no hay trato discriminatorio para quienes al entrar en vigencia la Ley 617 fueron prudentes en sus gastos, y, en consecuencia, quedaron dentro de los límites allí fijados, porque el

legislador consideró que tal comportamientos debía mantenerse. No hay violación del derecho de igualdad, ya que si bien se está en presencia de dos sujetos de derecho, éstos no se encuentran en condiciones iguales. Unos no requieren sanear ni racionalizar el gasto, ya que están dentro de lo establecido en la ley, y, otros que superaron los límites del monto del gasto, cuando se expidió la Ley.

Además, la norma estará vigente transitoriamente, mientras todos los entes territoriales logran nivelarse.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra disposiciones contenidas en leyes, como la que es objeto de esta acción.

2. Lo que se debate.

2.1 Hay que advertir que la Corte, en la sentencia C-837 de 2001, se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 89 ahora demandado, así :

“Cuarto : Declarar EXEQUIBLE el artículo 89 de la ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, en relación con el cargo de violación del artículo 287 de la Constitución.”

El examen que realizó la Corte respecto de esta norma, es el siguiente :

“En lo que hace al artículo 89 de la Ley 617, teniendo en cuenta que mediante sentencias C-540/01 y C-579/01 se declaró la exequibilidad sobre límites a los gastos de funcionamiento en el orden territorial, la Corte no encuentra reparo alguno, toda vez que este artículo envuelve una previsión tendiente al adecuado cumplimiento de los límites establecidos con referencia a los ingresos corrientes de libre destinación.” (sentencia C-837 de 2001, M.P., doctor Jaime Araújo Rentería)

De esta forma, la Corte resolvió el cargo expuesto en aquella oportunidad contra el artículo 89 y otras normas de la misma Ley : artículos 28, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 90, 91, 92, y 93, en el sentido de que no violan la autonomía presupuestal, fiscal y administrativa de las entidades territoriales (art. 287 de la Constitución).

2.2 En consecuencia, la Corte limitó en la sentencia C-837 de 2001 la exequibilidad del artículo 89 al examen del artículo 287 de la Carta, y, por ello, al admitir la demanda contra esta disposición, el magistrado sustanciador advirtió que lo hacía en virtud de existir cosa juzgada relativa, pues, los cargos esgrimidos en esta oportunidad se concretan en la supuesta violación del artículo 13 de la Constitución.

2.3 Ahora, el cargo a examinar es el de violación del principio de igualdad, que para el demandante consiste en que la disposición acusada pone en condiciones de inferioridad a las entidades territoriales que tuvieron un buen comportamiento fiscal en sus gastos de funcionamiento, frente a las que no fueron precavidas en el mismo.

Esta situación, el actor la califica de irrazonable, desproporcionada e infundada, ya que no se entiende la razón para dar un tratamiento más drástico a la entidad responsable frente a las que no lo fueron.

2.4 Quienes intervinieron en este proceso se opusieron a los cargos y solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 89. Señalan que lo establecido en este artículo obedece a la necesidad de disminuir al máximo los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, con el fin de evitar un descalabro macroeconómico. Además, la entidad territorial que se encuentra dentro de la situación prevista en este artículo, ha demostrado que puede reducir sus gastos de funcionamiento en un porcentaje mayor al previsto. El señor Procurador señala, también, que si bien se trata de dos sujetos de derecho, éstos no se encuentran en iguales condiciones, por lo que no se viola el artículo 13 de la Constitución.

2.5 Corresponde a la Corte examinar si el artículo 89 de la Ley 617 de 2000 viola el principio de igualdad, como lo afirma el demandante.

3. Establecer límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, a pesar de éstas estar por debajo de los límites de gastos establecidos en la Ley, no lleva, necesariamente, a la violación del principio de igualdad.

3.1 En este proceso no está en discusión la facultad del legislador de establecer límites a los gastos de funcionamiento a las entidades territoriales, pues, como se advirtió, ya la Corte declaró su exequibilidad, en especial en las sentencias C-540 y C-579 de 2001. Lo que se mirará es si al establecer el legislador que a las entidades territoriales que fueron precavidas en sus gastos de funcionamiento, al punto de que estuvieron por debajo de los topes señalados por la propia ley, se les puede impedir, sin que se viole el artículo 13 de la Constitución, “aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación”, como dice el artículo 89 acusado.

3.2 Para la Corte, la limitación establecida en el artículo acusado, no viola el principio de igualdad, pues, si bien puede significar que tales entidades territoriales no pueden incrementar sus gastos de funcionamiento, la Ley no está concediendo un privilegio a favor de quienes sobrepasaron los gastos, según las reglas de la Ley 617 de 2000. Por el contrario : dentro del programa general trazado por la Ley, de racionalizar el gasto, resulta apropiado que el legislador, en el caso de las entidades territoriales que tuvieron un comportamiento adecuado de sus gastos (que se refleja en que ellos fueron inferiores a los límites fijados en la misma Ley), haya optado porque éstos no se incrementen, acudiendo a un criterio de sentido común : estas entidades

territoriales demostraron que, con un manejo prudente, podían funcionar adecuadamente por debajo de los límites.

No se trata, entonces, de un castigo a las entidades territoriales precavidas, pues, si bien, la Ley no les autoriza incrementar sus gastos, tampoco se los está disminuyendo.

No se requieren profundas explicaciones constitucionales para demostrar que, en este caso, las entidades territoriales precavidas en sus gastos de funcionamiento no están en la misma situación de las que sus gastos fueron superiores a tales topes. Y, con base en esta distinta situación, el legislador les dio a cada una un tratamiento diferente.

Y, en cuanto a que esta limitación del gasto corresponde a “una carga solidaria de quienes han observado precisamente el comportamiento deseado por el legislador” (fl. 34), como afirma el demandante, hay que señalar que no es ésta propiamente una acusación de violación de la Constitución, porque, del principio de solidaridad está impregnada la Carta, a lo largo de su articulado (arts. 1, 48, 49, 58, 60, 95, 333, 367, entre otros). Según este principio, resulta válido constitucional y legalmente, exigir de las personas y de los ciudadanos, determinadas manifestaciones concretas de solidaridad. Exigencia que se torna más rigurosa cuando tal solidaridad se reclama de las entidades territoriales que, no obstante su autonomía, hacen parte de Colombia, como República unitaria (art. 1º de la Constitución).

En conclusión : no hay violación del artículo 13 de la Constitución porque, las entidades territoriales cuyos gastos estuvieron por debajo de los límites de funcionamiento, no están en la misma situación de la de las entidades que estuvieron por encima de tales límites. Tampoco el artículo 89 acusado está otorgando un privilegio a favor de quienes no fueron lo suficientemente precavidos, y se ubicaron por encima de los topes de gastos de funcionamiento fijados en esta Ley 617. Simplemente, señaló la norma que, los primeros no podían aumentar las participaciones. Es más, respetó el monto de los gastos y no los redujo.

En consecuencia, por no encontrar violado el artículo 13 de la Constitución, se declarará exequible el artículo 89 de la Ley 617 de 2000.

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Declarar exequible el artículo 89 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”, en relación con el cargo de violación del artículo 13 de la Constitución.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA Presidente
JAIME ARAÚJO RENTERIA Magistrado
ALFREDO BELTRÁN SIERRA Magistrado
MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado
JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado
RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado
LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado
ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado
CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-320/02

Como quiera que el suscrito magistrado en las Sentencias C-540 y C-579 de 2001 votó por la inexecutable total de la Ley 617 de 2000, posición esta que no fue mayoritaria razón por la cual hubo de salvar el voto, en esta ocasión, en acatamiento a la cosa juzgada constitucional considera que en relación con la executable que en la Sentencia C-320 de 2 de mayo de 2002 se declara con respecto al artículo 89 de la Ley 617 de 2000, es pertinente aclaración de voto en el sentido de que como ponente no puede desconocer lo resuelto en sentencias anteriores, así haya discrepado de ellas y, por eso, vota ahora por la executable de la norma acusada en esta ocasión.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-320/02

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a aclarar su voto en relación con la decisión que paso a especificar, la cual se encuentra contenida en la sentencia C-320 del 2 de mayo de 2002. Al respecto se tiene:

1. UNIDAD DE MATERIA

Tal como lo afirmé junto con el magistrado doctor Alfredo Beltrán Sierra (en sendos salvamentos de voto) frente a las sentencias C-540 del 22 de mayo de 2001 y C-579 del 5 de junio de 2001, en mi concepto el criterio dominante de la ley 617 de 2000 no corresponde al tema de la organización territorial, que sí al del ajuste a las finanzas públicas. Sin embargo, en aras de preservar la consistencia jurisprudencial que reclama la seguridad jurídica presenté mi proyecto de sentencia (C-837 del 9 de agosto de 2001) siguiendo en lo pertinente los lineamientos de las prenotadas sentencias. Lo cual no obsta para que a través del presente escrito aclare mi voto, retomando al efecto lo ya expresado en los mencionados salvamentos. Donde al respecto se tiene:

“Conforme aparece en la “Gaceta del Congreso” del martes 17 de agosto de 1999, en esa fecha los señores Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, doctores Nestor Humberto Martínez Neira y Juan Camilo Restrepo Salazar, en su orden, presentaron a consideración de la Cámara de Representantes para que allí iniciara su trámite en el Congreso de la República, el proyecto de ley que posteriormente fue promulgado como Ley 617 de 2000.

“En la exposición de motivos, de manera expresa manifestaron los autores de dicho proyecto de ley que este “hace parte del conjunto de políticas en marcha para equilibrar la economía nacional. Esta segunda ola de reformas tiene carácter estructural, hace frente a los principales problemas financieros del Estado y sin su aprobación –agregaron- no será posible garantizar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo”. (Página 9, Gaceta del Congreso citada).

“Además, expresamente se incluyó por los proponentes de ese proyecto de ley que el se justifica para superar la “situación financiera de las entidades territoriales” y las “principales causas de ella”. (Páginas 9 y 10, Gaceta del Congreso citada).

“Del mismo modo se afirmó por los proponentes del proyecto de ley, en nombre del Gobierno Nacional, que su articulado fue diseñado, con respecto al análisis que allí se hace sobre los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, “de acuerdo con los estudios que se realizan actualmente para la preparación de los Planes de Reforma Económica que viene coordinando la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda” (Página 11, Gaceta del Congreso citada).

“En ese mismo orden de ideas, analizan luego quienes presentaron el proyecto para justificarlo lo que denominan “crecimiento insuficiente de los ingresos corrientes”, los que a su juicio “debían crecer a un ritmo superior al del gasto correspondiente al gobierno central para compensar las mayores transferencias territoriales”; y, expresan que “a su vez, los ingresos tributarios territoriales debían crecer a un ritmo similar al de sus gastos; sin embargo, - continúan- ello no sucedió: los ingresos corrientes del Gobierno Nacional crecieron por debajo de sus gastos corrientes y otro tanto ocurrió con los de los gobiernos territoriales”. Se refieren, así mismo a la necesidad de crear “incentivos adecuados para promover una recaudación tributaria territorial de la magnitud requerida para evitar que los gobiernos municipales y departamentales dependan en forma excesiva de las transferencias del Gobierno Central. (Página 11, Gaceta del Congreso citada).

“A continuación examinan “el creciente problema del déficit fiscal y del endeudamiento”, respecto del cual aseveran que “la manera como se desaceleró la descentralización en la última década ha debilitado la capacidad del Estado para controlar el déficit fiscal. Los gastos del Gobierno Central asociados al proceso deben crecer anualmente y en relación directa con su capacidad de recaudo tributario” y agregan que “el sistema de transferencias automáticas complica el saneamiento fiscal del Gobierno Central por la vía del fortalecimiento de los ingresos tributarios”; afirman que la legislación vigente “no está propiciando el equilibrio fiscal territorial”; y expresan que “en medio de la rigidez que impone el sistema de transferencias intergubernamentales, y pese al aumento de los recaudos tributarios, el déficit fiscal del Gobierno Nacional creció en forma notable: pasó del 0.68% del PIB en 1990 a 3.98% del PIB en 1997. Entre tanto, el déficit fiscal de los gobiernos territoriales también creció, al pasar de 0.18% del PIB en 1990 al 1.13% del PIB en 1997. (Páginas 12 y 13, Gaceta del Congreso citada).

“Así mismo, los dos Ministros actores del proyecto de ley presentado a consideración del Congreso de la República, en forma clara manifestaron que sus disposiciones “se orientan hacia el fortalecimiento de los ingresos propios y la racionalización de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, a través de estrategias integrales de ajuste fiscal”, las que, a su juicio, pueden lograrse con la categorización de departamentos y municipios para ese propósito, con la limitación a los gastos de funcionamiento de los entes territoriales y con normas que garanticen “transparencia de la gestión territorial” y mayor inversión con el “ahorro que generará el proyecto”, pues, para fortalecer las entidades territoriales las normas contenidas en ese proyecto de ley son “el único para asegurar la sostenibilidad financiera y fiscal”, (páginas 14 y 15 Gaceta del Congreso citada).

No queda pues, ni de lejos, el más mínimo margen de duda sobre el propósito de saneamiento fiscal y de política macroeconómica que el proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 617 de 2000, perseguía, (...)"

Más aún, en la sentencia C-579/01 esta Corte reconoció como predominante el tema del equilibrio de las finanzas públicas, al expresar:

“6.7. Antecedentes macroeconómicos y legislativos de la medida bajo estudio.

“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 el casi incontrolable endeudamiento de las entidades territoriales.

“Desde la exposición de motivos del proyecto de ley No. 046 Cámara (Gaceta del Congreso No. 257 de agosto 17 de 1.999, p. 1), se señaló que el proyecto formaba parte del conjunto de políticas puestas en marcha para equilibrar la economía nacional: se trataba de un componente del programa de reforma estructural para hacer frente a los problemas financieros del Estado; "sin su aprobación no será posible garantizar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo" (ibid.).

“La gravedad del problema al que se buscó hacer frente con la expedición de esta ley queda claramente demostrada haciendo alusión al siguiente fragmento de la exposición de motivos, que por su importancia se citará in extenso:

“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”.

“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. Cita algunos ejemplos, como el departamento del Santander, que en 1998 destinaba a gastos de funcionamiento el 209% de sus ingresos corrientes, o el departamento del Magdalena, que en el mismo año destinó a funcionamiento el 188.2% de sus ingresos corrientes; las proporciones por el mismo concepto, para el mismo año, en el caso de otros Departamentos, son similares, así: Guainía 166.1%, Putumayo 145.6%, Nariño 143.8%, etc. Los municipios no se quedan atrás. Los porcentajes correspondientes son de la siguiente magnitud: Uribe 858.5%, Buenaventura 270.4%, Tocaíma 185.5%, Barranquilla 113.7%, etc. Por lo mismo, es claro que el saneamiento de las finanzas territoriales es un requisito sine qua non para la viabilización del proceso descentralizador: "sin unas finanzas sólidas", señala el expositor, "soportadas en la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la autonomía de las entidades territoriales quedará reducida a un mero formalismo y la sostenibilidad del proceso de descentralización no estará garantizada" (p. 10, ibídem). En consecuencia, se buscaron fórmulas para mejorar la eficiencia del gasto público, evitando que la descentralización se convierta en fuente de desestabilización fiscal y macroeconómica; para ello, se buscó controlar el gasto en relación con los ingresos.

“De hecho, se señala 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.

“Para la Corte resulta claro, por ende, que existe 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. El proyecto busca imponer reformas fiscales que cambien la estructura ingreso-gasto en dichas entidades, favoreciendo el ahorro y la inversión pública.

“En términos generales, y salvo las excepciones que abajo se precisan, puede afirmarse que las medidas adoptadas por el proyecto cumplen con los requisitos arriba trazados para ser declaradas exequibles. Ello, por dos motivos:

“- Existe una grave crisis macroeconómica, que potencialmente se verá catalizada por la situación deficitaria de las entidades territoriales, cuya estructura de gastos es una de las fuentes directas de la situación; esta

situación, que rebasa la esfera propia de los intereses exclusivos de las entidades territoriales, es la que se pretende conjurar con la medida nacional de limitación genérica del gasto, a través de normas orgánicas del presupuesto.

"- Las normas acusadas establecen, entre otras, unas determinadas limitaciones sobre el uso que las entidades territoriales le pueden dar a sus recursos de fuente endógena;(...)".

Con fundamento en lo anterior debo concluir que, salvo en lo atinente a los artículos relativos al ingreso y al gasto, esto es, el 10, 11, 21, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 de la ley 617 de 2000, reitero mi posición inicial en cuanto al criterio dominante de esta ley; por lo mismo, aclaro mi voto frente al artículo 89 que aparece en la parte resolutive de la sentencia aclarada.

2. AUTONOMÍA PRESUPUESTAL, FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Reiterando lo dicho en los salvamentos de voto presentados frente a las sentencias C-540 del 22 de mayo de 2001 y C-579 del 5 de junio de 2001, estimo que la injerencia protagonizada por el legislador al tenor de la ley 617 de 2000 atenta contra la autonomía territorial que inscribe la Carta Política. Por consiguiente, debo aclarar mi voto retomando al efecto lo ya expresado en los mencionados salvamentos bajo los siguientes términos:

" 3.1. La autonomía de las entidades territoriales comprende la posibilidad de autonomarse.

"A partir de la Carta de 1991 el modelo territorial que ella establece es bien distinto del que operaba bajo la Constitución de 1886, pues pasó de ser un Estado centralista a un nuevo esquema en el que se consagra la autonomía territorial, la descentralización y el principio de unidad. El concepto de autonomía, como lo ha sostenido esta corporación, debe ser entendido, en todo caso, dentro del marco general del Estado unitario, pues de lo que se trata al concebir la forma unitaria del Estado 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 un bloque monolítico". ¹

"La autonomía de las entidades territoriales confiere a sus titulares una serie de facultades que implican poderes de acción en cuanto a la dirección y manejo de sus propios intereses, tal como se consagra expresamente en el artículo 287 del Estatuto Superior. Dicha autonomía al tenor de esta disposición se concreta en la posibilidad de escoger sus propias autoridades, de ejercer las competencias que les corresponden, de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones y de participar en las rentas nacionales, actividades que deben ser ejercidas con sujeción a la Constitución y a la ley.

*"Sin embargo es aquí en donde discrepamos de la sentencia de la cual nos apartamos, pues consideramos que la intervención del legislador si bien está autorizada por el Estatuto Supremo, ella no es absoluta, ya que no puede la ley afectar el núcleo esencial de la misma autonomía, o en términos de la Corte, el **reducto mínimo intocable de ella (2)** que lo constituyen las potestades antes descritas (art. 287 C.P.). En consecuencia, si bien el legislador está autorizado para regular algunos aspectos relacionados con los entes territoriales no puede llegar al punto de desnaturalizar su autonomía o lo que es peor, de abolirla. Las necesidades de interés general, contrario a lo que se adujo en Sala, también están sujetas al respeto de esa garantía constitucional. De no ser así, habría que preguntar ¿qué sentido tendría el artículo 287 superior si el legislador puede vaciar su contenido, llegando incluso a desaparecer cualquier acción que implique desarrollo autonómico de los entes territoriales?"*

"Por otra parte consideramos importante señalar que la autonomía territorial comprende también la potestad de autonomarse, entendida ésta como la capacidad jurídica de establecer sus propias normas jurídicas para el manejo de todos los asuntos que les conciernen y la satisfacción de sus propios intereses y de la comunidad local, sin que sobre ellas pueda ejercerse ningún control de tutela por parte del nivel nacional.

"Así las cosas, la autonomía implica el reconocimiento de un conjunto de verdaderos derechos en favor de las entidades territoriales, estableciendo cierto grado de libertad e independencia del sector central en lo que atañe al desarrollo de sus competencias. Con la autonomía se busca, entonces, una "mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario." (3)

"3.2. El concepto de autonomía es consecuencia del pluralismo.

El pluralismo es uno de los principios fundamentales de la Constitución y puede entenderse en diversas acepciones. En cierto sentido, por oposición al totalitarismo, se puede entender como la necesidad de que el gobernante o las autoridades estatales permitan y favorezcan la expresión y difusión de una diversidad de opiniones, creencias o concepciones del mundo.

"Este concepto parte de la convicción de que nadie es depositario de la verdad y que ésta sólo surge de la discusión y confrontación de las posiciones más diversas. Este es un pluralismo ideológico producto del racionalismo del siglo XVIII.

*"En otra acepción se entiende por pluralismo la **necesidad o conveniencia de que el poder no se concentre en un solo centro sino de que existan diversos centros de poder**, que el poder esté distribuido entre diversas organizaciones que son las distintas comunidades de las que los hombres pueden ser*

considerados miembros en razón de sus afinidades y de los vínculos que se establecen entre ellos de manera natural. El pluralismo en esta acepción, por oposición al estatalismo y al centralismo, supone la **promoción de la descentralización y de las autonomías** (territoriales, personales y étnicas): dar un gran papel a los grupos e instituciones sociales, que son organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado, que se forman de una manera espontánea y natural, como la familia, los partidos políticos, las instituciones religiosas, las comunidades de trabajo, etc. Este es un **pluralismo institucional** que encuentra su antecedente en la organización feudal.

“El pluralismo institucional se encuentra consagrado en el artículo 1 de la Constitución, que dice: Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista; como también en los artículos 7, 39, 42, 55, 69, 76, 88 y 286 del mismo ordenamiento.

“La autonomía territorial no es entonces, sólo un problema de pluralismo ideológico (religioso o político) sino de pluralismo institucional que implica la existencia de varios centros de poder territorial entre los cuales se distribuye el poder político

“Norberto Bobbio considera que el pluralismo encierra el concepto de que una sociedad está mejor gobernada en la medida en que esté más distribuido el poder político y en que existan más centros de poder que controlen a los órganos del poder central; en cuanto sea mayor la distribución, tanto territorial como funcional, entre soberano y súbditos del poder.

“El pluralismo se contrapone al totalitarismo pues en aquél existen organizaciones sociales autónomas.

“Cuando se vulnera la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales se atenta no sólo contra el Estado social de derecho sino también contra el sistema democrático que asegura la vigencia de sus propios valores y principios entre ellos la descentralización y la autonomía de dichos entes. Dar al traste con la autonomía territorial como se hizo en la ley 617/00 es dar los primeros pasos para convertirse nuestro país en un Estado totalitario, tal como sucedió en Alemania e Italia cuando Hitler y Mussolini cada uno en sus propios países, decidieron quitarles a los distintos Estados y regiones el manejo independiente y autónomo, estableciendo de esta manera la centralización absoluta y, por ende, la anulación de la autonomía regional”.

Con apoyo en estas disquisiciones aclaro mi voto frente a lo resuelto por esta Corporación en los numerales 3º y 9º de la sentencia en cuestión.

Fecha ut supra

JAIME ARAUJO RENTERÍA

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

2 Sent C-517/92 M.P. Ciro Angarita Barón.

3 ibidem