

Sentencia C-1098/01

ENTIDADES TERRITORIALES-Descenso de categoría no implica reducción de salarios u honorarios/DEPARTAMENTO-Descenso de categoría no implica reducción de salarios u honorarios/MUNICIPIO-Descenso de categoría no implica reducción de salarios u honorarios

SALARIO-No reducción por descenso de categoría de departamentos o municipios

CORTE CONSTITUCIONAL-Incompetencia para señalar forma de realizar metas de ajuste fiscal

NORMA ACUSADA-Pérdida de vigencia y producción de efectos

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Constitución de fiducia de administración y pago para garantía por la Nación de créditos

La fiducia de administración y pago, no implica para la entidad territorial una pérdida de su autonomía pues ella conserva la facultad de fijar las prioridades de gasto y de ordenarlo dentro del marco del contrato celebrado. El fiduciario debe obedecer las órdenes de gasto provenientes de la autoridad competente dentro de la entidad territorial. Se debe tener en cuenta que las entidades territoriales gozaron de autonomía para decidir si querían o no contar con la garantía de la Nación respecto de los créditos que le solicitaran al sector financiero para adelantar sus acuerdos de reestructuración. La constitución de la fiducia encuentra sustento en por lo menos dos finalidades legítimas. Primero, porque la fiducia de administración que describe la norma acusada, reduce el riesgo que asume el garante -la Nación- respecto de los créditos que adquieran las entidades territoriales con las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y cuyo pago ella garantiza. Segundo, porque la garantía otorgada por la Nación -bajo la condición de que se constituyera por parte de las entidades territoriales una fiducia adecuada para proteger el patrimonio nacional-, era necesaria para que las entidades financieras aceptaran ser acreedoras de unas entidades territoriales que, de no contar con la garantía de la Nación, difícilmente podrían ser destinatarias de crédito por parte de las instituciones financieras y, en especial, de las vigiladas por la Superintendencia Bancaria, tal como lo exige la norma.

ENTIDADES TERRITORIALES-Garantías por la Nación a obligaciones contraídas

ENTIDADES FINANCIERAS-Modalidad de control al cumplimiento de acuerdos de reestructuración

Es la condición de acreedor de la entidad financiera la fuente de esa posibilidad. En consecuencia, las entidades financieras sólo pueden realizar las actividades de control inherentes a su condición de acreedoras. Pero las actividades que pueden realizar en tal condición, tienen un alcance notoriamente superior a las que pueden realizar respecto de las deudas a su favor. Es decir, las entidades territoriales tienen acceso permanente a la información sobre la situación financiera de las entidades territoriales deudoras –y no sólo en el momento de celebrar el contrato o cuando se presente un incumplimiento por parte del deudor–, con miras a establecer si gozan de las condiciones necesarias para atender las obligaciones surgidas del acuerdo de reestructuración. Se trata entonces de una información global sobre el proceso de cumplimiento de todo el acuerdo. Además, el control versa sobre las acciones y omisiones de la entidad, no sobre las autoridades mismas ni sobre los procedimientos que éstas hayan seguido.

ENTIDAD FINANCIERA-Protección del ahorro público

ENTIDAD FINANCIERA FRENTE A ENTIDADES TERRITORIALES-Ponderación de situación financiera para créditos

Corresponde a las entidades financieras ponderar la situación financiera en la que se encuentran las entidades territoriales y negociar los términos y condiciones de los préstamos que concedan, con miras a que los departamentos, distritos y municipios puedan recobrar la viabilidad económica.

ENTIDAD FINANCIERA ACREEDORA-Alcance del control al cumplimiento de acuerdos de reestructuración

Las entidades financieras sólo pueden acceder a la información sobre el cumplimiento del acuerdo de reestructuración, pues no disponen de la facultad de dar órdenes ni de imponer sanciones y, en caso de detectar algún incumplimiento por parte de las entidades territoriales respecto de los acuerdos de reestructuración, deben informar a las autoridades competentes. La Corte encuentra que la norma no atribuye una función pública a las entidades financieras acreedoras. La norma responsabiliza a los particulares –las entidades

financieras acreedoras- del seguimiento de la gestión de las entidades dada una circunstancia concreta: la celebración y ejecución de acuerdos de reestructuración.

ENTIDAD FINANCIERA FRENTE A ENTIDADES TERRITORIALES-No facultad de intervención en actividades

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de concepto de violación

Referencia: expediente D-3483

Norma Acusada:

Demandantes:

Tarsicio Mora Godoy y Jaime Antonio Díaz Martínez

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., octubre dieciocho (18) de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos Tarsicio Mora Godoy y Jaime Antonio Díaz Martínez solicitaron a esta Corporación la declaración de inexecutable de los artículos Artículo 1° parágrafos 2° y 3°, artículo 2° parágrafo 3° y 4°; artículo 61 literal f.; artículo 67 parcial y artículo 80 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Reglamentario 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”.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, así:

Ley 617 de 2000

(octubre 6)

Artículo 1°. Categorización presupuestal de los departamentos.

[...]

Parágrafo 2°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un departamento destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Parágrafo 3°. Cuando un departamento descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.

Artículo 2°. Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6° de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Parágrafo 3°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Parágrafo 4°. Cuando un municipio descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.

Artículo 61. Requisitos para Otorgar las Garantías. La Nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, cuando se cumplan todos los siguientes requisitos:

[...]

f) Que se constituya una fiducia de administración y pago de todos los recursos que se destinarán al pago del endeudamiento que se garantice. En dicha fiducia, se incluirá la administración de los recursos y el pago de la deuda reestructurada y garantizada, junto con sus garantías y fuentes de pago. En el acuerdo, las partes podrán convenir la contratación directa de la fiducia a que se refiere este literal;

Artículo 67. Control de cumplimiento. Sin perjuicio de las competencias de las Contralorías Departamentales y Municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración.

Artículo 80. Restricción al apoyo financiero de la Nación. Prohíbese a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente ley; en consecuencia a ellas no se les podrá prestar recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política. Tampoco podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico.

Tampoco podrán recibir los apoyos a que se refiere el presente artículo, ni tener acceso a los recursos del sistema financiero, las entidades territoriales que no cumplan con las obligaciones en materia de contabilidad pública y no hayan remitido oportunamente la totalidad de su información contable a la Contaduría General de la Nación.

III. LA DEMANDA

1. Advierte la Corte como primera medida que, existe en la demanda una falla técnica que requiere de precisión. En efecto, solicitan los demandantes que se declare “[...] la INCONSTITUCIONALIDAD PARCIAL DE LA LEY 617 DEL 06 DE OCTUBRE DEL 2000, artículos: 1°

parágrafos 2 y 3, 2° parágrafos 3 y 4, 61 literal f), 67, 80"1.

A renglón seguido, indican: "Solicito (sic) se declare la INCONSTITUCIONALIDAD del texto subrayado dentro de la Ley que transcribo (sic) a continuación así: [...]"2.

Luego se subrayan el párrafo 3° del artículo primero, el párrafo 4° del artículo segundo, el literal f. del artículo 61, el artículo 67 (parcialmente) y la totalidad del artículo 80.

Por último insisten en que "La acusación se dirige, exclusivamente contra el contenido subrayado"3.

Así pues, en consideración a esta circunstancia, y atendiendo a que no existe en la demanda cargo alguno contra los párrafos 2° del artículo primero y 3° del artículo segundo, este fallo se proferirá tan solo respecto de las normas subrayadas en el texto original de la demanda.

2. A juicio de los demandantes, las disposiciones acusadas son contrarias a los artículos 1, 25, 53, 267, 268, 277, 287, 288, 298 y 300 de la Constitución Política.

2.1. En consideración de los demandantes, "[...] la Ley 617 de 2000 ordena que los salarios se sujeten a la categoría de Departamento o Municipio, acompañado ello de la previsión de que los municipios que no cumplan con el límite de los gastos de funcionamiento, deben pasar a categoría inferior y los salarios por lo tanto se deben revisar en sentido negativo, resultando de ahí, la desmejora en las condiciones laborales, salariales y prestacionales"4.

Con base en esta consideración, afirman que "Aparece de bulto la contradicción entre la Constitución Política y los artículos 1° y 2° en la parte subrayada"5.

En su opinión, "El artículo 1° de la Constitución Política ordena dar a los trabajadores un trato dentro del marco de la dignidad humana y obviamente que no puede predicarse dicho comportamiento de parte del legislador ordinario, cuando ordena en una Ley, que en los casos de disminución del estrato del municipio, entonces los salarios tienen que someterse a los de la nueva clasificación, que obviamente son menores, según la propia Ley atacada"6.

Señalan también que "El artículo 53 [de la Constitución], establece como obligación del Estado, reconocer y pagar el salario a los trabajadores, bajo el concepto de movilidad, del

ajuste en relación con la economía indexada, lo cual significa el incremento nominal, pero en ninguna parte de la Constitución Política se establece la posibilidad de disminución del salario nominal, lo que obviamente significa disminución del salario real, además de la desmejora generada por la economía inflacionaria que nos rige”7.

Concluyen que “La protección al trabajo, establecida en el artículo 25, acompañada de la previsión del art. 53, en el sentido de la irrenunciabilidad o conciliación de derechos inciertos, llevan necesariamente a la conclusión de que la disminución salarial es contraria a la Constitución Política. ‘ T.149 de 1995.”8.

2.2. Afirman los demandantes que el artículo 61 literal f. de la Ley 617 de 2000 contraviene el artículo 287 de la Carta Política, pues la constitución de una fiducia impide a las entidades territoriales ejercer la autonomía a la que se refiere el artículo constitucional citado. Según su opinión, “Mediante el contrato de Fiducia de Administración, se va a castrar la facultad de las administraciones territoriales, el manejo de los recursos y la imposición de restricciones que resultan contrarias a la autonomía administrativa de las entidades territoriales”9.

2.3. Señalan los demandantes que el artículo 67 parcial de la Ley 617 de 2000 es contrario a los artículos 268, 277, 287 y 298 de la Constitución porque no sólo limita la autonomía de las entidades territoriales sino que también permite que se suplante a los órganos constitucionales competentes del ejercicio del control y que dicha función sea transferida a los “Grupos Económicos”10.

2.4. Respecto del artículo 80 de la Ley 617 de 2000, los demandantes afirman que éste “[...] impone sanciones graves contra las entidades territoriales, que se convierten obviamente en sanciones contra la población. La pretensión consiste en que los Alcaldes y Gobernadores deben cumplir la Ley, so pena de sanción contra el Departamento o el Municipio, en lugar de imponer sanción contra las autoridades que omiten cumplir, resulta a todas luces contrario a la función que deben ejercer los organismos de control (Procuraduría, Contraloría) y nunca puede llegarse a los extremos de la Ley, a considerar como sujetos de sanción a toda la entidad territorial, llevándose de calle la obligación constitucional del Estado, el cual solo se justifica como instrumento de servicio a la comunidad”11. Sin embargo, la Corte encuentra que la anterior es únicamente una afirmación de impacto, pues no se hace mención de la o las normas de la Constitución que los accionantes consideran vulneradas ni se formulan

cargos en concreto.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino mediante apoderada para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de la norma acusada.

Como primera medida, la apoderada de dicho Ministerio advierte la falla técnica que existe en la demanda en el sentido de solicitar en un primer momento la inexecutable de los párrafos 2° y 3° del artículo primero y los párrafos 3° y 4° del artículo segundo, y más adelante solicitar la declaratoria de la inexecutable únicamente de los párrafos 3° el artículo 1° y 4° del artículo 2°. También señala que si bien en la demanda se afirma que las normas acusadas violan los artículos 1, 53, 25, 267, 268, 287, 288, 298 y 300, “[...] respecto de los artículos 267, 288 y 300 no se desarrolla el Concepto de Violación, en el contexto de la demanda”¹².

Respecto de los cargos que se formulan en la demanda a los párrafos 3° el artículo 1° y 4° del artículo 2°, la apoderada del Ministerio de Hacienda indica que éstos se ajustan al artículo primero de la Constitución, pues precisamente con ellos se pretende dotar a los entes territoriales de mecanismos necesarios para enfrentar la crisis económica por la que atraviesan, lo cual es de interés general.

Considera que tampoco se vulnera el artículo 53 de la Carta, pues los párrafos acusados de los artículos 1° y 2° de la Ley 617 de 2000 se limitan a establecer una relación directa entre los salarios de los servidores públicos de las entidades y la categoría de las mismas, dando así primacía a la realidad financiera de los municipios y departamentos sobre las formalidades en materia laboral.

En lo que hace referencia a los cargos que se formulan en la demanda al artículo 61 (parcial) de la Ley 617 de 2000, la apoderada del Ministerio de Hacienda anota que dicho texto legal contempla una mera figura contractual. Agrega que: “En relación con este cargo, ha de tenerse en cuenta también que la creación de la nueva figura de fiducia, obedece a la primacía del interés general, ya que debido al exagerado endeudamiento de las entidades

territoriales y su consecuente descalabro económico, la Nación se ve obligada a ser garante de los nuevos créditos que les otorguen las instituciones financieras en condiciones y términos de que trata el artículo 61 de la Ley 617 de 2000, y en tal medida ello tiene incidencia en la economía nacional, razón por la cual, es procedente constitucionalmente que se intensifiquen medidas preventivas a fin de proteger el equilibrio económico nacional, que en últimas se vería seriamente afectado, en caso de que los entes territoriales no dieran la destinación correcta a los recursos de los créditos obtenidos mediante el mecanismo obtenido en el referido artículo 61"13.

Con base en dichos argumentos, la apoderada del Ministerio de Hacienda afirma que la norma acusada no vulnera el artículo 287 de la Constitución, pues no limita la autonomía de los entes territoriales.

Acerca de los cargos planteados por los demandantes en contra del artículo 67 de la Ley 617 de 2000, la interviniente asegura que es ajustado al texto constitucional que las instituciones financieras cuenten con la posibilidad de vigilar los acuerdos de reestructuración, pues ellas tienen, en su calidad de prestamistas, un legítimo interés en que tales acuerdos sean cumplidos. Lo anterior no implica que se vulneren las funciones de control propias de la Contraloría y la Procuraduría, ni que se limite la autonomía y el ejercicio de las funciones propias del departamento.

De manera que en su opinión, el artículo 67 acusado no contraviene los artículos 268, 277 y 298 de la Constitución, tal como lo afirman los demandantes.

Por último, la apoderada del Ministerio de Hacienda realiza, con base en la jurisprudencia de esta Corporación, un análisis acerca de la facultad de la que dispone el Estado para suprimir cargos públicos sin que respecto de ello pueda oponerse la consagración constitucional de la carrera administrativa.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

1. Intervención de la ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez

La ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez presentó memorial dentro del término

establecido, con el propósito de defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Indica que la Ley 617 de 2000 se debe comprender en el marco de lo indicado en el Preámbulo de la Constitución, según el cual el Estado colombiano tiene entre sus propósitos garantizar la unidad nacional y asegurar un orden político, económico y social justo.

Cita a continuación las Sentencias C-478 de 1992 y C-232 de 1998 proferidas por esta Corporación, en las que se pone de presente la facultad de la que dispone legislador para limitar y condicionar las facultades de las entidades territoriales, pues la Constitución lo autoriza a ello.

La interviniente se pronuncia en concreto respecto del cargo según el cual los artículos primero y segundo parcialmente acusados, violan la Carta pues dan lugar a la reducción de los salarios cuando una entidad territorial desciende de categoría. Afirma que una correcta interpretación de la norma lleva a concluir que ésta, en realidad, se limita a establecer que los salarios de los funcionarios públicos deben corresponder a la categoría del departamento, distrito o municipio en el que ejercen su labor.

En lo que hace referencia al cargo según el cual las normas acusadas atentan contra la estabilidad laboral, se indica que: “La ley 617 tiene por objeto dar estabilidad financiera a las entidades territoriales y esta es la única forma posible de darles estabilidad laboral a sus trabajadores, cualquier decisión contraria tiene el efecto inverso, no poder asegurarles el pago de sus salarios y prestaciones y lo que es peor sus pensiones a futuro”¹⁴.

Indica que el mecanismo de la fiducia se limita a garantizar que los recursos que las entidades territoriales deben destinar al pago de su pasivo, sean efectivamente destinados para dicho efecto. Señala también que la participación del sector financiero en la vigilancia de los acuerdos de reestructuración se justifica porque éste tiene interés en el cumplimiento de los mismos por ser el acreedor, y que con dicha participación no se limita ni se vulnera la autonomía de los entes territoriales.

2. Intervención del ciudadano Gilberto Toro Giraldo

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, aceptando la invitación que se le hizo en auto del 19 de abril de 2001 en el que se admite la demanda de inconstitucionalidad de la referencia,

presentó a esta Corporación memorial en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios. El ciudadano Toro Giraldo avala los cargos formulados respecto del parágrafo 3° del artículo primero y del parágrafo 4° del artículo segundo de la Ley 617 de 2000 demandados.

Señala que si la norma estuviera dirigida exclusivamente a los concejales, ésta sería ajustada a la Carta pues no se estaría frente a una relación laboral. Luego concluye: “Pero su extensión en términos absolutos a todos los servidores públicos del Municipio, es decir incluyendo funcionarios de carrera y trabajadores oficiales, no sólo resulta desmesurada sino a todas luces contraria a las garantías mínimas que la Carta contempla para los asalariados”¹⁵.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

1. Considera la Vista Fiscal que el hecho de que los salarios y honorarios de los servidores públicos de las entidades territoriales se vean afectados cuando éstas desciendan de categoría, tal como lo establecen los artículos 1° y 2° de la Ley 617 de 2000 en sus partes acusadas, implica una tensión entre el interés general, manifiesto en la necesidad de sanear las finanzas públicas territoriales, y los derechos de los trabajadores.

Encuentra el Procurador que esta tensión no puede resolverse en contra de los intereses de los trabajadores a pesar de que entiende que el propósito de las normas en cuestión es ajustado a la Carta.

En consecuencia, solicita que se declare la constitucionalidad condicionada de las normas acusadas, es decir, que se respeten “[...] los derechos adquiridos o las situaciones consolidadas de los trabajadores vinculados con anterioridad a la fecha en que se recategorice el respectivo departamento o municipio[...]

”¹⁶ y se limite la aplicación de los preceptos normativos en cuestión a “[...] los servidores que se vinculen a partir de la fecha de la categorización ya que sus salarios y/o honorarios corresponderán a los de la nueva categoría departamental o municipal”¹⁷.

2. En lo que hace referencia a la exigencia de constituir una fiducia que se encargue de la administración y pago de los recursos adeudados por las entidades territoriales como requisito para obtener de la Nación garantía respecto de los créditos que éstas obtengan con

las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria –según el mandato del literal f. del artículo 61 de la Ley 617 de 2000 acusado–, el Ministerio Público afirma que es del caso diferenciar entre las fuentes endógenas y exógenas de financiación de las entidades territoriales. Respecto de las primeras, afirma, “[...] los entes territoriales ejercen plena autonomía en su administración, sin injerencias indebidas del legislador”¹⁸, no así con los segundos, incluidos los recursos de crédito.

Afirma el Procurador que: “Se tiene entonces que con los dineros que se obtienen en el ejercicio de la facultad asignada a las entidades territoriales para obtener créditos en el sector financiero (recursos de crédito), se incrementan los recursos de fuentes exógena y válidamente a la luz de la Carta, el legislador puede inmiscuirse en su administración”¹⁹.

Por tal razón, encuentra que la norma acusada se aviene a la Constitución.

3. Frente al cargo que se formula en contra del artículo 67 de la Ley 617 de 2000, el Procurador encuentra que de acuerdo con la Carta, la actividad financiera se encuentra sujeta a la intervención del Estado, en tanto que actividad relativa al manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público.

Además, con la participación de las entidades financieras en la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos celebrados con las entidades territoriales se benefician tanto las unas como las otras. Las financieras porque pueden tener control sobre los recursos que han prestado y las territoriales, porque su quiebra y eventual desaparecimiento implicaría que sus habitantes quedarían desprovistos de la acción del Estado, obligando además a la Nación a responder por sus obligaciones con el consecuente desajuste que ello implicaría.

4. En lo que toca con el artículo 80 de la Ley 617 de 2000 acusado, la Vista Fiscal solicita que la Corte se declare inhibida, pues encuentra que la demanda no cumple en este punto con los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067, pues carece de cargo claro y preciso.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para

conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. El problema jurídico que se plantea

La demanda de la referencia exige que se dé respuesta a los siguientes problemas jurídicos:

¿Viola la Carta Política la prescripción según la cual cuando una entidad territorial descienda de categoría los salarios y honorarios de sus servidores serán los que correspondan a la nueva categoría?

¿Resulta vulnerada la autonomía territorial a causa de la constitución de la fiducia de administración y pago de los créditos que se soliciten a las entidades financieras para la celebración de acuerdos de reestructuración, como requisito para obtener de la Nación garantía respecto de dichos créditos?

¿Pueden las entidades financieras acreedoras ejercer control y en qué condiciones sobre el cumplimiento por parte de las entidades territoriales de los acuerdos de reestructuración?

3. Consideraciones

Para dar respuesta a los problemas jurídicos señalados, la Corte revisa en primer lugar el alcance de los párrafos 3° del artículo primero y 4° del artículo segundo de la Ley 617 de 2000; a partir de allí, analiza si se vulneran las normas constitucionales relativas al derecho al trabajo como consecuencia de la reducción de los salarios y honorarios de los servidores de una entidad territorial que descienda de categoría.

Luego se estudian las condiciones en las que corresponde a las entidades territoriales constituir una fiducia de administración y pago de los créditos que les sean otorgados para la realización de convenios de reestructuración, como requisito para obtener garantía de la Nación respecto de dichos créditos, y se analiza si tales condiciones vulneran la Constitución.

Posteriormente aborda el tema relativo al control por parte de las entidades financieras acreedoras del cumplimiento por parte de las entidades territoriales deudoras de los acuerdos de reestructuración celebrados. En esta sección de la sentencia, la Corte analiza las

características propias de dicho control y muestra las condiciones bajo las cuales la norma acusada se aviene a la Carta Política.

Por último, la Corte estudia los cargos que se formulan en contra del artículo 80 de la Ley 617 de 2000 y establece si existe allí un cargo específico de inexecuibilidad a partir del cual realizar el análisis correspondiente.

3.1. La reducción de los salarios de los servidores públicos de las entidades territoriales como consecuencia del descenso en la categoría de las mismas

3.1.1. En opinión de los demandantes, los parágrafos 3° del artículo primero y 4° del artículo segundo de la Ley 617 de 2000 vulneran la Carta Política porque desconocen las garantías laborales consagradas en sus artículos 25 y 53.

3.1.2. La Corte encuentra que las normas acusadas no implican una reducción necesaria de los salarios de los servidores de las entidades territoriales. En efecto, los artículos primero y segundo de la Ley 617 de 2000 regulan las consecuencias que se siguen de un eventual descenso de categoría de un departamento, distrito o municipio en razón al cambio de sus condiciones económicas o poblacionales y los ajustes presupuestales necesarios para atender esta circunstancia²⁰.

3.1.3. No obstante lo anterior, esta Corporación constata, de acuerdo con lo establecido en los artículos primero y segundo mencionados, que si bien el descenso de categoría de una entidad territorial es eventual en la medida en que para que ello suceda es necesario que se den las causales que así lo exigen, en caso de que las mismas sobrevengan, la entidad territorial habrá de descender de categoría y ello sí implicará una reducción de los salarios de sus servidores.

3.1.4. La situación descrita conduce al Procurador a solicitar a esta Corporación que condicione la constitucionalidad de los parágrafos acusados en el sentido de que estos se apliquen tan sólo a los servidores que inicien sus tareas luego de que la entidad territorial sea reclasificada y descienda de categoría.

La Corte comprende que el propósito de esta propuesta consiste en armonizar la finalidad que persiguen las normas acusadas - la cual consiste en asegurar la viabilidad financiera de

las entidades territoriales – con la protección del derecho de los servidores públicos.

Sin embargo, encuentra que este condicionamiento daría lugar a una vulneración del principio según el cual a trabajo igual, salario igual, consagrado en el artículo 53 de la Constitución, pues las personas que ingresaran exactamente al mismo cargo luego de la reclasificación de la entidad territorial tendrían, por esa sola circunstancia, una menor remuneración.

En este orden de ideas, corresponde a la Corte determinar si los párrafos se ajustan a la Constitución o si, por el contrario, debe declararse su inexecutableidad.

3.1.5. Como fue ya advertido, los párrafos 3° del artículo primero y 4° del artículo segundo de la Ley 617 de 2000, señalan que si una entidad territorial desciende de categoría, “los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría”, es decir, que serán reducidos. En consecuencia, dichos párrafos contemplan que los servidores públicos de las entidades territoriales que desciendan de categoría, se verán afectados por una desmejora clara e incontrovertible de sus condiciones laborales.

Como es bien sabido, los derechos no son absolutos. Sin embargo, constata también la Corte que en esta oportunidad las autoridades no demostraron que la limitación de los derechos consagrados en el artículo 53 de la Constitución por parte de las normas acusadas, estaba dirigida a alcanzar un fin imperioso y que el medio era necesario y estrictamente proporcional para ello.

Además, lo que está en juego en este caso no es la movilidad del salario ni el criterio para su aumento. Por el contrario, los párrafos acusados ordenan que los salarios sean nominalmente reducidos, de manera automática, generalizada e incondicionada. Esto menoscaba los derechos de los trabajadores y viola de manera directa una prohibición expresa. En efecto, el último inciso del artículo 53 dice: “La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores”

Ante la contradicción evidente entre el texto constitucional citado y los párrafos 3° del artículo primero y 4° del artículo segundo de la Ley 617 de 2000 procede la declaratoria de inexecutableidad de dichas normas legales.

Aunque el análisis anterior ha versado sobre los salarios, la inexequibilidad de la norma comporta también la de la expresión “honorarios” que por sí sola carecería de sentido normativo.

Finalmente, no le corresponde a la Corte señalar cómo se debe proceder a realizar las metas de ajuste fiscal en las entidades territoriales ante la imposibilidad de disminuir los salarios de los servidores públicos respectivos por orden directa del legislador²¹.

Ya en un fallo anterior sobre la Ley 617 de 2000, a propósito de la naturaleza presupuestaria que tendrían las indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta, la Corte precisó que su decisión no hacía imperiosa ninguna política ni constituía un aval anticipado a la adoptada por las autoridades competentes²².

3.2. La constitución de una fiducia de administración y pago por parte de las entidades territoriales

3.2.1. Los demandantes afirman que la constitución de la fiducia sobre la que versa la norma acusada, “[...] restringe las facultades de los municipios, departamentos, de los gobernadores, alcaldes y corporaciones, para ejercer libremente la autonomía administrativa y fiscal que se establece en la Constitución Política”²³. En este orden de ideas, la constitución de la fiducia, afirman, “castra” la autonomía administrativa de las entidades territoriales, es decir, viola el artículo 287 de la Constitución.

Entiende la Corte, con base en el principio pro actione, que cuando los demandantes señalan que la norma que aquí se analiza, “castra” la autonomía de las entidades territoriales, quieren decir que ella le impone una limitación excesivamente gravosa.

Interpretando así el cargo, la Corporación procede al estudio de constitucionalidad del literal f) del artículo 61 de la Ley 617 de 2000.

3.2.2. Debe tenerse en cuenta, como primera medida, que el artículo 61 de la Ley 617 de 2000 carece ya de vigencia. En efecto, su literal g. señala que uno de los requisitos que se deben cumplir por parte de las entidades territoriales para que la Nación otorgue garantía de los créditos que éstas adquieran con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, consiste en “Que los acuerdos de ajuste fiscal se suscriban antes del 30 de junio

del 2000”.

No obstante, aunque ya no se encuentra vigente, la prescripción acusada continúa surtiendo efectos, pues fue bajo su tenor que las entidades territoriales suscribieron los respectivos acuerdos de reestructuración y obtuvieron, de parte de la Nación, la garantía de los créditos adquiridos con las entidades financieras correspondientes, acuerdos éstos que continúan vigentes. Con base en dicha consideración, esta Corporación procederá a realizar el estudio de fondo sobre la exequibilidad de la norma en cuestión.

3.2.3. En segundo lugar, advierte la Corte que la obligación contenida en el literal f. del artículo 61 de la Ley 617 de 2000 no recae sobre las entidades territoriales sino sobre la Nación. En efecto, el encabezado del artículo en cuestión señala: “La Nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, cuando se cumplan todos los siguientes requisitos [...]”.

Así, se tiene que la norma acusada no afecta ni podría afectar de manera directa la autonomía de las entidades territoriales. No obstante lo anterior, limitar el estudio de la norma acusada a sus consecuencias directas, es por completo insuficiente, pues es evidente que el mandato allí contenido, cuyo destinatario directo es la Nación, implica, en todo caso, una carga a los entes territoriales que será analizada a la luz del texto constitucional. Dicha carga se manifiesta en la fiducia que les corresponde constituir como requisito para que la Nación pueda otorgar las garantías respecto de los créditos que soliciten al sector financiero para adelantar los acuerdos de reestructuración que les corresponda.

3.2.4. Hechas las anteriores aclaraciones, procede la Corte a establecer si el literal f. del artículo 61 de la Ley 617 de 2000, vulnera el artículo 287 de la Constitución como consecuencia de la prescripción según la cual si una entidad territorial deseaba que la Nación fuera garante de las deudas que adquiriera con las entidades financieras autorizadas para el efecto, debía constituir una fiducia de administración y pago de todos los recursos que fueran destinados al pago del endeudamiento garantizado.

3.2.5. Encuentra la Corte que carece de asidero la afirmación de los demandantes en el sentido de que el literal f. del artículo 61 de la Ley 617 de 2000 imponía una gravosa limitación a las entidades territoriales. Si bien es cierto que la constitución de la fiducia

contemplada en dicho artículo, implica una limitación a la autonomía de las entidades territoriales que requieran la garantía referida, esta limitación es menor y se restringe a lo acordado por la propia entidad territorial que la constituye²⁴. En efecto, de acuerdo con las normas sobre fiducia, es claro que corresponde al fiduciario administrar los bienes entregados según las instrucciones del constituyente, es decir, de la entidad territorial.

En este orden de ideas, se tiene que la fiducia de administración y pago, no implica para la entidad territorial una pérdida de su autonomía pues ella conserva la facultad de fijar las prioridades de gasto y de ordenarlo dentro del marco del contrato celebrado. El fiduciario debe obedecer las órdenes de gasto provenientes de la autoridad competente dentro de la entidad territorial.

3.2.6. Encuentra la Corte algunas razones adicionales que deben ser también valoradas para confirmar la exequibilidad de la norma acusada.

3.2.6.1. En primer lugar, se debe tener en cuenta que las entidades territoriales gozaron de autonomía para decidir si querían o no contar con la garantía de la Nación respecto de los créditos que le solicitaran al sector financiero para adelantar sus acuerdos de reestructuración. De esta forma, si bien el cumplimiento del literal f. del artículo 61 de la Ley 617 de 2000 implicó alguna limitación de la autonomía de las entidades territoriales que obtuvieron la garantía referida en dicho artículo, tal limitación fue resultado del ejercicio de su autonomía misma.

3.2.6.2. En segundo término, la constitución de la fiducia por parte de las entidades territoriales como requisito para que la Nación pudiera otorgar garantía de los créditos solicitados al sector financiero, encuentra sustento en por lo menos dos finalidades legítimas. Primero, porque la fiducia de administración que describe la norma acusada, reduce el riesgo que asume el garante -la Nación- respecto de los créditos que adquieran las entidades territoriales con las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y cuyo pago ella garantiza. Así pues, hay una relación evidente entre la fiducia -la cual se constituye para la administración y pago de los créditos necesarios para adelantar los acuerdos de reestructuración- y la garantía ofrecida por la Nación -que es sólo respecto de las obligaciones para cuyo cumplimiento se constituye la fiducia-.

De esta manera, la exigencia contenida en el literal f. del artículo 61 de la Ley 617 de 2000

buscaba proteger el patrimonio de la Nación, finalidad por completo ajustada a la Carta²⁵.

Segundo, porque la garantía otorgada por la Nación –bajo la condición de que se constituyera por parte de las entidades territoriales una fiducia adecuada para proteger el patrimonio nacional–, era necesaria para que las entidades financieras aceptaran ser acreedoras de unas entidades territoriales que, de no contar con la garantía de la Nación, difícilmente podrían ser destinatarias de crédito por parte de las instituciones financieras y, en especial, de las vigiladas por la Superintendencia Bancaria, tal como lo exige la norma.

En efecto, es claro que una entidad territorial sólida desde la óptica financiera, no tendría necesidad alguna de recurrir a la Nación para que ésta garantizase los créditos a adquirir. Así lo confirma el literal c. del mismo artículo 61, según el cual, otro de los requisitos necesarios para obtener garantía de la Nación consistía en “Que las entidades territoriales tengan deudas que deban ser reestructuradas para recuperar su capacidad de pago”.

En consecuencia, la norma acusada buscaba abrir la posibilidad de que las entidades territoriales pudiesen acceder a unos créditos que de otra forma no les serían otorgados, sin que ello pusiera en grave riesgo el patrimonio nacional.

En consecuencia, el literal f. del artículo 61 de la Ley 617 de 2000 será declarado constitucional.

3.3. El control por parte de las entidades financieras acreedoras al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración de las entidades territoriales

3.3.1. En opinión de los demandantes, el fragmento acusado del artículo 67 de la Ley 617 de 2000, es contrario a los artículos 268, 277, 287 y 298 de la Carta no sólo porque limita la autonomía de las entidades territoriales sino también porque transfiere la función de control propia de los órganos estatales creados para el efecto, a los “Grupos Económicos”, es decir, a las instituciones financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria.

3.3.2. Encuentra necesario la Corte analizar los términos idiomáticos que en éste se utilizan y, en particular, el alcance de la expresión “hacer control” allí utilizada.

En efecto, es ésta una expresión relativamente vaga en razón de su amplitud semántica. Son múltiples las acepciones de las que goza. Así, por ejemplo, las contralorías tienen a su cargo

la realización del control fiscal y al Ministerio de Hacienda corresponde el control administrativo.

3.3.3. En este orden de ideas, es preciso determinar cuál es la modalidad de control que pueden ejercer las entidades financieras.

El propio artículo acusado ofrece respuesta al interrogante planteado cuando señala que harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración de las entidades territoriales “las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria”.

Así pues, resulta claro que es la condición de acreedor de la entidad financiera la fuente de esa posibilidad. En consecuencia, las entidades financieras sólo pueden realizar las actividades de control inherentes a su condición de acreedoras.

Pero las actividades que pueden realizar en tal condición, tienen un alcance notoriamente superior a las que pueden realizar respecto de las deudas a su favor. En efecto, no se trata de la información a la que tendría acceso cualquier acreedor en condiciones ordinarias sino de la requerida para determinar, en el marco de los acuerdos de reestructuración y de su cumplimiento, las condiciones financieras de la entidad territorial y su capacidad, según sus flujos, de honrar las obligaciones adquiridas.

Es decir, las entidades territoriales tienen acceso permanente a la información sobre la situación financiera de las entidades territoriales deudoras -y no sólo en el momento de celebrar el contrato o cuando se presente un incumplimiento por parte del deudor-, con miras a establecer si gozan de las condiciones necesarias para atender las obligaciones surgidas del acuerdo de reestructuración. Se trata entonces de una información global sobre el proceso de cumplimiento de todo el acuerdo.

Además, el control versa sobre las acciones y omisiones de la entidad, no sobre las autoridades mismas ni sobre los procedimientos que éstas hayan seguido. El ámbito del control del acreedor está delimitado por los actos y decisiones concernientes “al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración”.

3.3.4. Esta Corporación encuentra también que la prescripción acusada no versa sobre una

facultad o un derecho que sea concedido a las entidades financieras. Por el contrario, la norma utiliza de manera inequívoca la forma imperativa del verbo, es decir, ordena a dichas entidades la realización del control cuya exequibilidad es controvertida por los demandantes.

La Corte considera que ello obedece a la necesidad de involucrar a las entidades financieras en la protección del ahorro público en tanto que administradoras del mismo, lo cual es una finalidad constitucional, según lo dispone el artículo 335 de la Constitución. Se busca así que éstas compartan con la Nación dicha responsabilidad y no que se abstengan de cumplir con la misma con base en la existencia de una garantía que, de no existir la norma acusada, las eximiría de velar por el cumplimiento de los créditos otorgados a las entidades territoriales.

3.3.5. Además, no se puede pasar por alto que dichas entidades participan en el origen del compromiso y el efectivo cumplimiento de éste depende de la evolución crediticia. En efecto, corresponde a las entidades financieras ponderar la situación financiera en la que se encuentran las entidades territoriales y negociar los términos y condiciones de los préstamos que concedan, con miras a que los departamentos, distritos y municipios puedan recobrar la viabilidad económica.

3.3.6. No obstante, la Corte Constitucional considera necesario precisar y condicionar el ámbito de aplicación del artículo 67 de la Ley 617 de 2000 a la luz de lo prescrito en la Carta Política. En efecto, la norma acusada se ajusta a la Constitución bajo el entendido de que las entidades financieras sólo pueden acceder a la información sobre el cumplimiento del acuerdo de reestructuración, pues no disponen de la facultad de dar órdenes ni de imponer sanciones y, en caso de detectar algún incumplimiento por parte de las entidades territoriales respecto de los acuerdos de reestructuración, deben informar a las autoridades competentes, tal como se deduce de la parte final del artículo 67 en comento: “El incumplimiento de los acuerdos de reestructuración será causal para sancionar a los alcaldes y gobernadores hasta con destitución del cargo. En caso de incumplimiento, la Contraloría General de la República abrirá juicios fiscales a los responsables de dicho incumplimiento”.

Varias razones muestran la razón de ser del condicionamiento señalado.

3.3.6.1. La Corte encuentra que la norma no atribuye una función pública a las entidades financieras acreedoras. En efecto, la norma acusada no versa sobre una atribución de

funciones administrativas a las entidades financieras, es decir, no versa sobre la hipótesis señalada en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución, según el cual “Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

La norma acusada tampoco trata de una atribución a las entidades financieras de una función de control fiscal en desarrollo del artículo 267 de la Constitución, cuyo inciso segundo indica que la ley podrá “[...] autorizar que, en casos especiales, la vigilancia [fiscal] se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado”.

Se confirma así que, a pesar de la imprecisión de la expresión que utiliza la norma y cuyo alcance se condiciona, no hay en ésta una asignación de funciones públicas a las entidades financieras acreedoras. Estas no pueden sustituir los controles estatales, cualesquiera sean su alcance, su fundamento y su naturaleza. Por ello, las entidades financieras no podrían hacer investigaciones ni mucho menos imponer sanciones. Si detectan una irregularidad, tienen el deber de informárselo a las autoridades estatales competentes que ejercen las funciones públicas de control.

3.3.6.2. La norma responsabiliza a los particulares –las entidades financieras acreedoras– del seguimiento de la gestión de las entidades dada una circunstancia concreta: la celebración y ejecución de acuerdos de reestructuración.

La asignación de esta competencia es compatible con el artículo segundo de la Constitución, según el cual es un fin esencial del Estado “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan”. En efecto, tiene la entidad financiera un interés legítimo en que los créditos que otorgue a las entidades territoriales sean efectivamente pagados, lo cual comprende informarse acerca de las decisiones de las entidades territoriales que puedan afectar dichos pagos.

Es ésta una manifestación concreta de la democracia participativa, en una de sus modalidades: la participación en el seguimiento de la gestión pública. Claro está que este tipo de participación no se limita a los acreedores, pero tampoco excluye que la ley regule los casos en que ésta es procedente. Los ciudadanos, por medio de veedurías y otras formas de organización y mecanismos de participación, también pueden ejercer un control sobre las

decisiones que adopta la entidad territorial en desarrollo de los acuerdos de reestructuración.

En este orden de ideas, la norma acusada promueve la participación de las entidades financieras en el control al cumplimiento por parte de las entidades territoriales de los acuerdos de reestructuración en tanto que es un medio útil para proteger el ahorro público y el patrimonio del garante -la Nación-. También fomenta la realización del principio constitucional en cuya virtud corresponde al Estado fomentar la participación de todos para alcanzar así mayores niveles de moralidad y eficiencia de la gestión pública.

Adicionalmente la norma acusada propicia una mayor circulación de la información en la medida en que exige que las entidades financieras estén en conocimiento de la realidad financiera de las entidades territoriales y que éstas provean los datos pertinentes para tal efecto, lo cual promueve la confianza pública como consecuencia de la mayor claridad respecto de la situación financiera de las entidades territoriales y se protege, así, el ahorro público.

3.3.7. Corresponde a la Corte establecer por último si el artículo 67 de la Ley 617 de 2000 parcialmente acusado impone alguna restricción a la autonomía de las entidades territoriales.

El análisis realizado y el condicionamiento respecto del alcance que debe tener la norma acusada a la luz de los preceptos constitucionales, muestra que no hay una vulneración de la autonomía de las entidades territoriales por parte de las entidades financieras que, en tanto que acreedoras, ejerzan control del cumplimiento de los acuerdos de reestructuración.

En efecto, las entidades financieras no gozan de la facultad de interferir en las actividades de las entidades territoriales, ni de dar órdenes ni de participar de la gestión de las mismas. Tienen tan solo la responsabilidad de conocer la evolución de la viabilidad financiera de sus deudoras y de su capacidad de dar cumplimiento a los acuerdos de desempeño. No encuentra la Corte que se pueda vulnerar la autonomía de las instituciones públicas a causa del conocimiento que otros tengan de su realidad económica.

En consecuencia, esta Corporación considera que el artículo 67 de la Ley 617 de 2000, parcialmente acusado, se ajusta a la Constitución en los términos señalados en este fallo.

3.4. Aplicación de la doctrina constitucional sobre los requisitos de procedibilidad de la acción ciudadana de inconstitucionalidad respecto de la demanda contra el artículo 80 de la Ley 617 de 2000

3.4.1. Comparte la Corte Constitucional la afirmación de la Vista Fiscal en el sentido de que la demanda contra el artículo 80 de la Ley 617 de 2000, carece de concepto de la violación. En efecto, el demandante no señala cuáles son las razones por las que el artículo 80 acusado transfiere las sanciones que allí se refieren y cuyos destinatarios son los Gobernadores y Alcaldes, a la población en general; en consecuencia, tampoco señala los motivos por los que lo anterior sería contrario a la Carta Política.

La Corte ha resumido los elementos que debe tener un cargo para que cumpla el requisito de contener el concepto de la violación:

“El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”²⁶. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan²⁷. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 2000). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que

se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes²⁸.”²⁹

Por eso es necesario reiterar que:

[...] esta Corporación ha sido enfática al sostener, que para realizar un juicio de valor sobre la constitucionalidad de una preceptiva legal, es esencial que el demandante formule el concepto de la violación, en los términos que se indican en reciente jurisprudencia que se transcribe en seguida:

“Este último requisito, el referido al señalamiento del concepto de violación, lejos de fijar una simple formalidad le impone al ciudadano una obligación de contenido material: definir con toda claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política, esto es, la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”³⁰ (Sentencia C-519 de 1.998, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)”³¹.

3.4.2. La Corte ha precisado que el concepto de la violación no se configura con la simple cita de un artículo constitucional acompañado de la mera afirmación de que éste ha sido violado. El demandante debe indicar clara y específicamente, por qué razón y en qué forma, la norma acusada es contraria al contenido material de los artículos constitucionales citados. Así, los argumentos esgrimidos por el demandante deben ser suficientes para suscitar una duda mínima acerca de la presunción de constitucionalidad que ampara a las leyes:

“Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda”³².

3.4.3. Es necesario, además, explicar por qué razón existe una oposición objetiva entre la norma demandada y la Constitución, y no entre una práctica observada por el demandante y

un mandato constitucional:

“La Corte debe insistir en que el presupuesto básico para declarar inexecutable una norma jurídica es el de que esa norma, examinados el proceso de su adopción o su contenido, entre en contradicción con postulados o preceptos de la Carta. La definición acerca de la posible inconstitucionalidad de un precepto tiene que ser objetiva, por lo cual no es posible deducirla de otros ordenamientos ni de hipótesis no plasmadas en su texto”³³.

3.4.4. Recientemente, esta Corporación precisó que la acción ciudadana de inconstitucionalidad exige a quien la ejerce una serie de requisitos orientados a garantizar la preservación de su naturaleza:

“Es claro que el carácter público de la acción de inconstitucionalidad impone que la Corte no acuda a un criterio en extremo riguroso para determinar si la demanda cumple o no con las exigencias impuestas por la Constitución y la ley sino a un criterio amplio que sea consecuente con esa naturaleza pública de la acción y que le permita al ciudadano ejercer un verdadero control sobre la producción del derecho. Sin embargo, también es cierto que esa fundada amplitud de criterio no puede llevar a la Corte a emitir pronunciamientos de fondo con base en demandas que no satisfacen unas mínimas exigencias, con mayor razón cuando se trata de demandas que no formulan cargo alguno contra las disposiciones demandadas. De emitir la Corte un pronunciamiento de fondo con base en una demanda que no contiene una razonable exposición de los motivos por los cuales se estima que las normas demandadas violan las disposiciones constitucionales, se le estaría dando a la acción de inconstitucionalidad una vocación oficiosa que es contraria a su naturaleza”³⁴.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional se declarará inhibida para proferir fallo de fondo sobre el artículo 80 de la Ley 617 de 2000.

VIII. 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

Primero.- Declarar la INEXEQUIBILIDAD del párrafo 3° del artículo primero y del párrafo

4° del artículo segundo de la Ley 617 de 2000.

Segundo.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del literal f. del artículo 61 de la Ley 617 de 2000.

Tercero.- Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 67 de la Ley 617 de 2000, en la parte demandada, bajo el entendido de que el control atribuido a las entidades financieras sólo comprende acceder a información respecto del cumplimiento de los acuerdos de reestructuración por parte de las entidades territoriales, con el consecuente deber de comunicar a las autoridades competentes acerca de los incumplimientos identificados.

Cuarto.- Declararse INHIBIDA para proferir fallo de fondo respecto de la exequibilidad del artículo 80 de la Ley 617 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-1098/01

ENTIDAD FINANCIERA FRENTE A ENTIDADES TERRITORIALES-No ejercen control/ENTIDADES TERRITORIALES-Mecanismos de control y vigilancia (Salvamento de voto)

Las entidades financieras, en ningún caso pueden ejercer control sobre las entidades territoriales, por cuanto ellas se encuentran sometidas conforme a la Constitución Política a los mecanismos de control y vigilancia establecidos por la propia Carta y no por entidades financieras.

Como quiera que en relación con las Sentencias C-540 y 579 del presente año en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 y de algunas de sus disposiciones por los cargos formulados por los actores en las demandas respectivas el suscrito magistrado salvó su voto, en esta ocasión, en relación con la Sentencia C-1098 de octubre 18 de 2001, en razón del obligatorio acatamiento a la cosa juzgada sobre el particular, me veo precisado a aclararlo por cuanto continúo considerando que dicha ley ha debido declararse inconstitucional, en su totalidad pero no puedo desconocer que ya existe sentencia anterior sobre el asunto.

Adicionalmente, anuncio en esta aclaración que, por las razones que en escrito separado se expresan salvo parcialmente el voto con respecto a la exequibilidad condicionada del artículo

67 de la Ley 617 de 2000, que fue declarada en el numeral 3 de la sentencia C-1098 de 2001 a la cual se refiere esta aclaración de voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-1098/01

Referencia: expediente D-3425

Artículo primero párrafo 2º y 3º; artículo segundo párrafo 3º y 4º; artículo 61 literal f; artículo 67 parcial y artículo 80 de la Ley 617 de 2000

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, procedo a aclarar mi voto en relación con los artículos 1º párrafo tercero, 2º párrafo cuarto, 61 y 67 de la Ley 617 de 2000. La aclaración consiste en que he votado afirmativamente en el presente fallo a pesar de que consideré desde el primer momento que la Ley 617 era inconstitucional, en cuanto que se violaba el principio de unidad de materia, posición jurídica que en su oportunidad fue derrotada.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-1098/01

Los suscritos magistrados, con nuestro respeto reiterado por las decisiones de la Corte, nos vemos precisados a salvar parcialmente nuestro voto, con respecto a la Sentencia C-1098 de 18 de octubre de 2001, por las razones que van a expresarse:

1ª. En el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia aludida, se declara la exequibilidad del artículo 67 de la Ley 617 de 2000, bajo el entendido de que las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración, control este

que “sólo comprende acceder a información”, con “el deber de comunicar a las autoridades competentes acerca de los incumplimientos identificados”.

2ª. A juicio de los suscritos magistrados, las entidades financieras, en ningún caso pueden ejercer control sobre las entidades territoriales, por cuanto ellas se encuentran sometidas conforme a la Constitución Política a los mecanismos de control y vigilancia establecidos por la propia Carta y no por entidades financieras. Así, si por las autoridades departamentales o municipales se incurre en un delito en el manejo y administración de los dineros o de otros bienes públicos, quedarán sometidos los responsables a lo previsto en el Código Penal y deberán afrontar entonces la investigación y, en su caso, el juzgamiento respectivo conforme a la ley (artículo 250, Constitución Política); si se incurre en acciones u omisiones en la gestión fiscal de departamentos o municipios, quedarán bajo el control de la Contraloría respectiva o, de manera excepcional de la Contraloría General de la República (artículos 267 y 272 de la Carta Política); y, de manera adicional, ha de recordarse que, en todo caso, la vigilancia de la conducta oficial de los empleados públicos corresponde a la Procuraduría General de la Nación, conforme a lo preceptuado por el artículo 277, numeral 6 de la Constitución).

3ª. Siendo ello así, resulta extraño al ordenamiento constitucional vigente que las entidades financieras con las cuales se celebren convenios o acuerdos de reestructuración de sus deudas por los departamentos o por los municipios, o cuando ellas les otorguen créditos en desarrollo de dichos acuerdos, sean investidas de una facultad de vigilancia sobre el cumplimiento de los mismos, pues ello implica de suyo la posibilidad de hacer un seguimiento sobre la inversión o gasto público que impida a las autoridades territoriales la toma de decisiones con plena autonomía, pues los acreedores quedarían con la facultad de condicionar desembolsos de futuros a que se acepte su criterio sobre la bondad y la extensión de esos gastos o de esas inversiones, lo que llevaría a que, en la práctica, las autoridades departamentales o territoriales quedaran a merced de las entidades de crédito, con menoscabo de la autonomía que la Constitución les garantiza para el ejercicio de sus funciones, la cual no autoriza que cuando sean deudoras se la limite la entidad acreedora, pues, como salta a la vista, de esa manera se vulnera claramente la organización democrática del Estado.

Fecha ut supra.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ ALFREDO BELTRÁN SIERRA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO RODRIGO ESCOBAR GIL

1 Cfr. Folio 1.

2 Cfr. Folio 1.

3 Cfr. Folio 2.

4 Cfr. Folio 3.

5 Cfr. Folio 3.

6 Cfr. Folio 3.

7 Cfr. Folio 3.

8 Cfr. Folio 3.

9 Cfr. Folio 4.

10 Cfr. Folio 4.

11 Cfr. Folio 4.

12 Cfr. Folio 19.

13 Cfr. Folio 24.

14 Cfr. Folio 43.

15 Cfr. Folio 48.

16 Cfr. Folio 56.

17 Cfr. Folio 56.

18 Cfr. Folio 58.

19 Cfr. Folio 58

20 En efecto, el criterio económico prima sobre el poblacional. Así se desprende del párrafo 1° tanto del artículo primero como del segundo de la Ley 617 de 2000. El párrafo 1° del artículo primero señala: " Los departamentos que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior. Los departamentos cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales". Por su parte, el párrafo 1° del artículo 2° indica: "Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales".

21 No entra la Corte a analizar, por no ser objeto de la demanda, si, dada la redacción del último inciso del artículo 53, sería ello posible por acuerdo convencional.

22 En efecto, en la Sentencia C-540 de 2001; M.P. Jaime Córdoba Triviño (en la cual se declaró, entre otras, la exequibilidad del artículo 71 de la Ley 617 de 2000 cuyo texto indica: "De las indemnizaciones de personal. Los pagos por conceptos de indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta no se tendrá en cuenta en los gastos de funcionamiento para efectos de la aplicación de la presente ley"), la Corte afirmó: "Como se aprecia, el artículo 71 de la Ley 617 no señala que los pagos por concepto de indemnizaciones a los empleados públicos que sean retirados del servicio como consecuencia de la supresión de su cargo por modificación de la respectiva planta de personal, no correspondan a gastos de funcionamiento. La norma tampoco señala que la única vía para dar cumplimiento a las medidas de ajuste fiscal señaladas en la Ley 617 de 2000 sea a través de la reducción de las plantas de personal de departamentos, distritos y municipios, ni con la afectación de los empleados vinculados a determinados niveles administrativos en la

clasificación general de los cargos públicos. Lo que señala la ley es que estos pagos no se tendrán en cuenta para efectos de determinar los límites de los gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 para las entidades territoriales, lo cual es bien diferente de la lectura hecha por el demandante, para quien “por no tener rubro de indemnizaciones en gasto de funcionamiento definidas en la ley orgánica presupuestal, ya que no se puede afectar inversiones, o servicio de la deuda o en el plan de desarrollo entonces de donde saldrá las indemnizaciones?” (negrillas fuera de texto).

23 Cfr. Folio 3.

24 El numeral 5° del artículo 32 de la Ley 80 de 1993 define el encargo fiduciario y la fiducia pública en los siguientes términos: “DE LOS CONTRATOS ESTATALES. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: [...] 5o. Encargos Fiduciarios y Fiducia Pública. Las entidades estatales sólo podrán celebrar contratos de fiducia pública, cuando así lo autorice la ley, la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, según el caso. Los encargos fiduciarios que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Bancaria, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos vinculados a los contratos que tales entidades celebren. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 de esta ley. Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia pública sólo podrán celebrarse por las entidades estatales con estricta sujeción a lo dispuesto en el presente estatuto, únicamente para objetos y con plazos precisamente determinados En ningún caso las entidades públicas fideicomitentes podrán delegar en las sociedades fiduciarias la adjudicación de los contratos que se celebren en desarrollo del encargo o de la fiducia pública, ni pactar su remuneración con cargo a los rendimientos del fideicomiso, salvo que éstos se encuentren presupuestados. Los encargos fiduciarios y los contratos de fiducia mercantil que a la fecha de promulgación de ésta ley hayan sido suscritos por las entidades estatales, continuarán vigentes en los términos convenidos con las sociedades fiduciarias. La selección de la sociedad fiduciaria a contratar, sea pública o privada, se hará con rigurosa observancia del procedimiento de licitación o concurso previsto en esta ley. Los actos y contratos que se realicen en desarrollo de un contrato de fiducia pública o encargo fiduciario cumplirán estrictamente con las normas previstas en este

estatuto, así como con las disposiciones fiscales, presupuestales, de interventoría y de control a las cuales esté sujeta la entidad estatal fideicomitente. Sin perjuicio de la inspección y vigilancia que sobre las sociedades fiduciarias corresponde ejercer a la Superintendencia Bancaria y del control posterior que deben realizar la Contraloría General de la República y las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales sobre la administración de los recursos públicos por tales sociedades, las entidades estatales ejercerán un control sobre la actuación de la sociedad fiduciaria en desarrollo de los encargos fiduciarios o contratos de fiducia, de acuerdo con la Constitución Política y las normas vigentes sobre la materia. La fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto. A la fiducia pública le serán aplicables las normas del Código de Comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en esta ley. So pena de nulidad no podrán celebrarse contratos de fiducia o subcontratos en contravención del artículo 355 de la Constitución Política. Si tal evento se diese, la entidad fideicomitente deberá repetir contra la persona, natural o jurídica, adjudicataria del respectivo contrato” (la parte subrayada fue declarada inconstitucional por esta Corporación en la Sentencia C-086 de 1995; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, por encontrarse que el Congreso había extendido un requisito para la realización de dichos contratos más allá de su ámbito de competencia, es decir, la Nación) (Negrillas fuera de texto). Por su parte, el artículo 1226 del Código de Comercio indica: “La fiducia mercantil es un negocio jurídico en virtud del cual una persona, llamada fiduciante o fideicomitente, transfiere uno o más bienes a otra, llamada fiduciario, quien se obliga a administrarlos o enajenarlos para cumplir una función determinada por el constituyente, en provecho de éste o de un tercero llamado beneficiario o fideicomisario. Una persona puede ser al mismo tiempo fiduciante y beneficiario. Sólo los establecimientos de crédito y las sociedades fiduciarias, especialmente autorizados por la Superintendencia Bancaria, podrán tener la calidad de fiduciarios” (negrillas fuera de texto).

25 Por lo demás, debe tenerse en cuenta que, de todas maneras, la Ley 617 de 2000 contempla la posibilidad de que a pesar de que la fiducia fuese constituida, los pagos no fueran efectivamente realizados. Por ello, el artículo 65 ibídem, señala: “Fondo de Contingencias. Créase en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un Fondo de Contingencias como una cuenta sin personería jurídica, para atender los pagos que por

concepto de la garantía tuviere que efectuar la Nación, en cumplimiento de la presente ley. El Fondo se alimentará con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo atenderán los pagos solicitados por la fiducia, correspondientes al porcentaje garantizado por la Nación de la diferencia resultante entre el monto que ha debido pagar la entidad territorial de conformidad con lo previsto en los acuerdos de reestructuración y el valor efectivamente recaudado por la fiducia con este propósito. En el evento en que la Nación honre la garantía, ésta se subrogará en los derechos de la entidad financiera frente a la deuda de la entidad territorial hasta por el porcentaje correspondiente al pago efectuado”.

26 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

27 Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

28 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

29 Sentencia C-1052 de 2001; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (En esta Sentencia, la Corte se declaró inhibida para conocer de una demanda contra el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 por encontrar que el cargo carecía de los elementos mínimos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad).

30 Consultar la Sentencia C-447/97, M.P. doctor Alejandro Martínez Caballero.

31 Sentencia C-297 de 1999; M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano (En dicha sentencia, la Corte Constitucional profirió fallo inhibitorio respecto de la demanda de inconstitucionalidad interpuesta en contra del artículo 9° de la Ley 4° de 1976 por considerar que no cumplía con los requisitos mínimos de procedibilidad).

32 Sentencia C-236 de 1997; M.P. Antonio Barrera Carbonell (En dicha sentencia, la Corte Constitucional, luego de analizar los cargos contenidos en la demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 6 y 44 de la Ley 300 de 1996, profiere fallo inhibitorio por no encontrar el concepto de la violación).

33 Sentencia C-587 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo (En dicho fallo, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del inciso 1° del artículo 16 del Decreto 624 de 1989, que reprodujo el artículo 2°, inciso 1°, del Decreto 1979 de 1974. La Corte analizó la constitucionalidad de las normas acusadas a la luz de los cargos formulados y encontró que éstos no daban lugar a un cuestionamiento efectivo de la exequibilidad de la norma acusada).

34 Sentencia C-652 de 2001; M.P. Jaime Córdoba Triviño (En dicha sentencia, la Corte Constitucional se declaró inhibida para conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1795 dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000, pues encontró que no existía relación entre los artículos constitucionales presuntamente violados y los términos de la demanda de inexecuibilidad).