

Sentencia C-1496/00

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta

AUTONOMIA CREDITICIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

Para la contratación de crédito público, de manera similar a lo que ocurre con la facultad para establecer impuestos, la autonomía de las entidades territoriales se encuentra restringida por esos mismos factores, es decir, por la Constitución y por la ley. La razón de ser de esta limitación en materia crediticia obedece a la necesidad de coordinar la política económica en los niveles territoriales con la política económica nacional, toda vez que ciertas variables tales como el déficit o el superavit fiscal de la nación y de las entidades territoriales, tienen incidencias macroeconómicas generales.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Operaciones de crédito público

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Endeudamiento público

ENTIDADES TERRITORIALES Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Autorización para empréstitos internos

ENTIDADES TERRITORIALES Y ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Autorización del Ministerio de Hacienda para empréstitos internos

ENTIDADES TERRITORIALES-Autorización ministerial para endeudamiento

AUTONOMIA UNIVERSITARIA EN MATERIA PRESUPUESTAL Y FINANCIERA-Conformidad con la ley

ENTIDAD NACIONAL EN CONTRATO DE CREDITO PUBLICO-Autorización del Ministerio de Hacienda

La exigencia hecha a los entes autónomos del orden nacional de contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda para la contratación de crédito público, obedece a la necesidad de conservar el equilibrio fiscal general y de preservar la confianza crediticia pública. El presupuesto de estos entes autónomos forma parte del presupuesto general de la Nación y por lo tanto, los créditos adquiridos por ellos comprometen el servicio de la deuda nacional.

Luego, de hecho, la Nación acaba siendo garante de los compromisos adquiridos por los entes autónomos.

AUTONOMIA CREDITICIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Autorización del Ministerio de Hacienda

Referencia: expediente D-3005

Demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 12 de la Ley 533 de 1999.

Actor: Efraín Gómez Cardona.

Magistrada Ponente:

Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., dos (2) de noviembre de dos mil (2000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente Sentencia:

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Efraín Gómez Cardona, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad parcial del artículo 12 de la Ley 533 de 1999.

El Despacho del entonces magistrado sustanciador, mediante Auto del veintidós (22) de mayo de 2000, decidió admitir la demanda, por lo cual se ordenaron las comunicaciones de rigor, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el

Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

“LEY 533 DE 1999

(noviembre 11)

“(…)

“Artículo 12°. La celebración de los contratos relacionados con crédito público y de las titularizaciones, por parte de las entidades estatales, así como por parte de aquellas entidades con participación del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, independientemente de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan, que no tengan trámite previsto en las leyes vigentes y en el decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes, requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse en forma general o individual dependiendo de la cuantía, modalidad de la operación y entidad que la celebre.

(…)”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria de los artículos 1°, 113, 150 numeral 7°, 372, 76, 77 y 69 de la Constitución Política de Colombia.

2. Fundamentos de la demanda

Arguye el actor que la norma demandada viola los principios de autonomía e independencia reconocidos por la Constitución como determinantes de la organización administrativa del Estado, consagrados en los artículos constitucionales vulnerados.

La ley, dice, al exigir que la celebración de cualquier contrato relacionado con crédito público o con titularizaciones por parte de cualquier entidad estatal o de participación mayoritaria estatal, independientemente de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan, se someta a

la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, está contrariando abiertamente a la Constitución. Esto, debido a que la autonomía que le reconoce la Carta a determinadas entidades, las exime de los controles jerárquicos de la Administración central. Las entidades autónomas poseen un patrimonio propio y tienen capacidad independiente para destinarlo libremente, dentro de los parámetros que la Constitución y la ley establecen, de tal manera que puedan desarrollar su propios procesos.

Finalmente, afirma el demandante, hacer que una materia como la contratación de créditos, tan ligada a la capacidad de estas entidades para disponer de sus recursos, se someta a la autorización de un Ministro, es una medida innecesaria y desproporcionada, porque no garantiza un control sino que se erige en un obstáculo a su autonomía.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María Teresa Montes Alvarez, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y dentro de la oportunidad procesal prevista, presentó escrito de intervención en defensa de las disposición demandada, solicitando la declaratoria de exequibilidad de la misma.

En primer término, la interviniente indica que el principio de autonomía consagrado en la Constitución no es absoluto y está limitado por lo que establezca la Constitución y la ley. El legislador, en este sentido, puede limitarla de manera acentuada cuando sea necesario para garantizar la coherencia macroeconómica y la facultad del Estado de intervenir en la economía, sin que las entidades autónomas se puedan eximir de esta limitación. A su juicio, la autonomía es un instrumento para facilitarles el cumplimiento de sus objetivos y funciones que, por lo tanto, admite restricciones que surjan de la aplicación de los preceptos constitucionales que regulan otras materias no comprendidas ni relacionadas con los propósitos y cometidos de tales entes dotados constitucionalmente de autonomía.

Afirma que las operaciones de crédito público y las titularizaciones constituyen herramientas para conseguir recursos, que inciden directamente en la capacidad de endeudamiento de la

entidades estatales. La política de endeudamiento es parte central del manejo macroeconómico del país, por lo cual la determinación de tales políticas y lineamientos debe ser consistente con las metas fiscales y cambiarias previstas por el gobierno central, al igual que consultar la capacidad de pago de las diferentes entidades estatales. Al no ser una materia en la que participen exclusivamente las entidades autónomas, se está comprometiendo la posición crediticia de la Nación.

A juicio de la interviniente, el artículo 15 numeral 19 de la Constitución dispone que le corresponde al Congreso dictar las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para regular el Crédito Público. A su vez, el artículo 295 de la Carta Política prevé que las entidades territoriales pueden realizar ciertas operaciones de crédito público, como lo son las emisiones de bonos, pero con sujeción a la ley que regule la materia.

Por estas razones, estima que la norma demandada no viola la autonomía que la Constitución le asigna a determinadas entidades.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El procurador general de la Nación solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la norma demandada, bajo el entendido de que cuando se trate de autorización para empréstitos internos de las entidades territoriales y de sus entidades descentralizadas, ésta debe limitarse a una evaluación de carácter técnico.

Afirma el procurador en su concepto, que Colombia es un Estado unitario lo cual se complementa con el modelo descentralizado de organización administrativa. La Constitución no establece el grado de autonomía de las entidades descentralizadas, sino que remite a la ley su alcance. Por lo tanto, la autonomía es un atributo relativo, sin desconocer la facultad del poder central como coordinador y orientador.

Por esto, conceptúa el Ministerio Público, corresponde al legislador desarrollar las normas constitucionales e integrar la legislación de conformidad con las exigencias sociales, económicas y políticas específicas, de tal manera que se haga posible el cumplimiento de las obligaciones a cargo de Estado y el desarrollo armónico de la Nación.

A su entender, el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoce a las

entidades no es contradictorio con la facultad del legislador para expedir y reformar las leyes que fijen los parámetros que el gobierno debe seguir para organizar el crédito público (arts. 150 CN, 287 CN y 295 CN).

Agrega el concepto fiscal, que es absolutamente justificada la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuando se refiere a entidades descentralizadas de orden nacional. Pero en relación con las entidades territoriales y sus descentralizadas, debe precisarse que la autorización previa por parte del Ministerio, únicamente se justifica para la contratación de créditos externos y emisión de títulos, por las repercusiones que estas operaciones revisten para la estabilidad macroeconómica general. Sin embargo, en el caso de los créditos internos, esta autorización debe limitarse a la evaluación jurídica y técnica de los referidos empréstitos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

Lo que se debate

2. A juicio del actor, la norma parcialmente acusada al exigir a cualquier entidad estatal o con participación mayoritaria estatal, independientemente de su naturaleza y del orden al que pertenezca, autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la celebración de contratos y operaciones de crédito público, está contrariando la autonomía constitucionalmente reconocida a ciertas entidades. Por el contrario, el Ministerio de Hacienda y la vista fiscal, estiman que la autonomía atribuida a algunos entes por las normas superiores no es absoluta, y que puede ser limitada por el legislador en virtud de otros preceptos superiores relativos a la conducción macroeconómica del Estado. No obstante, afirma el procurador que cuando se trate de autorización para empréstitos internos de las entidades territoriales y de sus entidades descentralizadas, ésta debe limitarse a una evaluación de carácter técnico, sin consideraciones referentes a la conveniencia y utilidad de la operación, pues otra interpretación vaciaría de contenido la autorización que deben

impartir las corporaciones públicas correspondiente a cada nivel territorial, la cual vendría a ser concurrente con la del Ministerio.

La expresión acusada de la norma es aquella que determina que cualquier entidad estatal, “independientemente de su naturaleza y del orden al que pertenezca”, estará sujeta a la autorización del ministerio de Hacienda y Crédito Público para poder llevar a cabo operaciones de crédito público o titularizaciones, que no tengan trámite previsto en otra ley o en el Decreto 2681 de 1993. Así, lo que la Corte debe esclarecer es sí, conforme a la Carta, existen entes a los cuales no se les puede exigir la autorización mencionada, pues dicha exigencia desconocería su autonomía constitucionalmente reconocida. Para esos efectos, se estudiará el cargo primeramente respecto de las entidades del orden territorial, y luego frente a los demás entes constitucionalmente autónomos.

La autonomía de las entidades territoriales en materia crediticia.

3. La autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales, como muchas veces lo ha explicado esta Corporación, no es absoluta y debe conciliarse con el principio unitario del Estado. En efecto, el artículo 287 de la Carta dispone que las entidades territoriales gozan de dicha autonomía “para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”. Por consiguiente, se les otorga el derecho de gobernarse por autoridades propias, de ejercer las competencias que les correspondan, de administrar sus recursos, de establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y de participar en las rentas nacionales, pero siempre con sujeción a las normas superiores y a los mandatos del legislador, que representan el principio unitario.

Dentro de esta perspectiva, para la contratación de crédito público, de manera similar a lo que ocurre con la facultad para establecer impuestos, la autonomía de las entidades territoriales se encuentra restringida por esos mismos factores, es decir, por la Constitución y por la ley. La razón de ser de esta limitación en materia crediticia obedece a la necesidad de coordinar la política económica en los niveles territoriales con la política económica nacional, toda vez que ciertas variables tales como el déficit o el superavit fiscal de la nación y de las entidades territoriales, tienen incidencias macroeconómicas generales.

Dentro de este contexto, dos normas de la Constitución restringen claramente la autonomía crediticia de los entes territoriales, con miras a lograr los objetivos generales antes

enunciados. Son ellas los artículos 295 y 364 superiores cuyo tenor literal es el siguiente:

ARTICULO 295. Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia.

“ARTICULO 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.”

Los artículos constitucionales transcritos asignan claramente una competencia al legislador, para determinar las condiciones dentro de las cuales las entidades territoriales pueden celebrar operaciones de crédito público. La disposición parcialmente acusada que ahora ocupa la atención de la Corte, contiene una norma que justamente desarrolla los preceptos constitucionales en comento, pues señala una condición o requisito necesario para que dichas entidades lleven a cabo tales operaciones, cuando ellas consisten en contratos de empréstito y titularizaciones¹ que no tengan trámite previsto en otra ley, o en el Decreto 2681 de 1993. Esta condición o requisito, es la autorización previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Adicionalmente, la autorización exigida por la norma resulta ser un medio adecuado para garantizar la consecución del fin perseguido por el constituyente y expresado en el artículo 364 superior, cual es el de que el endeudamiento de la Nación y de las entidades territoriales no exceda su capacidad de pago.

4. Respecto de esta relación entre principio unitario y autonomía, en relación concreta con los temas presupuestal y crediticio, la Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones. Así, para citar algunos criterios sentados sobre este punto por la jurisprudencia constitucional, cabe reseñar lo dicho en la Sentencia C-478 de 1992 (M.P Eduardo Cifuentes Muñoz.):

“Tanto la unidad de la República, como la autonomía de las entidades territoriales que la integran, constituyen principios fundamentales del ordenamiento constitucional, que necesariamente han de ser observados al decidir cualquier materia que involucre al mismo tiempo intereses Nacionales e intereses Regionales, Departamentales o Municipales. El fenómeno presupuestal es una de tales materias.

...

“Existen asuntos que por su misma naturaleza pertenecen al nivel nacional: regulación de la navegación aérea o marítima, defensa nacional, cambios, moneda, crédito, comercio exterior, relaciones internacionales, control de la actividad financiera y bursátil, etc .”
(Negrillas por fuera del original)

...

“En este punto cabría recordar lo dicho sobre la nueva facultad concedida a los departamentos y municipios de recurrir a la emisión de bonos y títulos de deuda pública y a obtener créditos en el mercado financiero internacional. En este caso, como en el de planeación y en el de presupuestación, el grado de autonomía concedido estará sujeto a la ley, tal como lo prescribe el art. 287 de la Constitución, con un alcance semejante al establecido por la Carta Europea de Autonomía Local. Se busca evitar un crecimiento desordenado de la deuda municipal y departamental sin medios diferentes de los que provengan del erario nacional.”

En este mismo orden de ideas se pronunció la Corte en la Sentencia C-783 de 1992, cuando dijo:

“...es claro que una de las variables macroeconómicas más importantes para conservar el adecuado equilibrio de las finanzas estatales y que presenta un trascendente significado dentro de los diversos indicadores de la economía: es la deuda pública; de ahí que, el Estado, en su conjunto, esté obligado a adoptar todas las medidas que resulten necesarias para garantizar su planeación y control, con el objetivo de que su monto se conozca con certeza y se encuentre suficientemente garantizado con los recursos estatales con que se dispone.

Y en la Sentencia T- 147 de 1993, la Corte expresó:

“La ordenación y gestión de las actividades económicas, dentro de sus competencias, no es ajena a las entidades territoriales, pero la pluralidad de competencias no puede ser disfuncional ni desintegradora del espacio económico nacional sobre el cual inciden las autoridades centrales y debe, en todo caso, conservar la igualdad entre las personas y garantizar el libre ejercicio de sus derechos, deberes y libertades constitucionales. Las variables esenciales de la economía están sujetas al ejercicio de las competencias radicadas en los órganos centrales del Estado y ellas reclaman, en principio, aplicación uniforme en el

territorio nacional. Los poderes de ordenación y gestión económica de las entidades territoriales - las que de paso participan en la elaboración de las políticas generales a través de los mecanismos previstos para la elaboración del plan nacional de desarrollo -, no pueden, en consecuencia, desbordar su campo legítimo de acción y desconocer la prevalencia de las políticas y normas adoptadas por las autoridades económicas.”

5. Para la Corte resulta claro que diversas normas constitucionales determinan un manejo macroeconómico unitario, especialmente en lo referente al endeudamiento público. Así, el artículo 334 de la Carta dispone que “la dirección general de economía estará a cargo del Estado”; el 189 numeral 25, le otorga al presidente de la República la facultad de organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y organizar su servicio, y, por su parte, el numeral 3° del artículo 268 superior, impone al contralor general de la República, la obligación de llevar el registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales. Por su parte, los artículos 295 y 364 de la Constitución, arriba transcritos, son explícitos en deferir a la ley la regulación de las condiciones del endeudamiento de dichas entidades territoriales. Estas normas superiores especiales, que involucran un aspecto relevante del orden público económico como es el del crédito público, prevalecen sobre las generales sobre autonomía presupuestal local, sin eliminar este concepto. Los departamentos y municipios conservan sus competencias constitucionalmente reconocidas, especialmente en materia crediticia, pero en forma concurrente con las competencias asignadas al Estado central y en especial al legislador, que se justifican por cuanto las variables esenciales de la economía, reclaman un manejo coordinado y una aplicación uniforme.

6. Dentro de este orden de ideas, la Corte no acoge la sugerencia de la vista fiscal, según la cual cuando se trate de autorización para empréstitos internos de las entidades territoriales y de sus entidades descentralizadas, ésta debe limitarse a una evaluación de carácter técnico, sin consideraciones referentes a la conveniencia y utilidad de la operación, pues otra interpretación vaciaría de contenido la autorización que deben impartir las corporaciones públicas correspondiente a cada nivel territorial, la cual vendría a ser concurrente con la del Ministerio. A juicio de esta Corporación, la autorización del Ministerio sin duda se exige en atención a la necesidad de verificar desde un punto de vista técnico financiero la capacidad de endeudamiento del departamento o municipio en cuestión, pero, más allá de esta consideración, involucra otros factores adicionales que miran a la situación macroeconómica

general, a la política monetaria y cambiaria de la Nación, a la conveniencia y oportunidad de incrementar el gasto público general, etc., factores todos ellos que rebasan lo puramente técnico financiero local, pero que igualmente corresponden a objetivos válidos desde la perspectiva de las normas constitucionales mencionadas, y en especial del artículo 334 superior. De otro lado, la autorización ministerial exigida por la disposición bajo examen, no priva de significado a la autorización que inicialmente deben impartir las asambleas o los consejos al endeudamiento de los departamentos o municipios, pues la valoración local de las incidencias económicas, presupuestales y de conveniencia y oportunidad del gasto que se va a financiar, corresponden primeramente a ellas como representantes de los intereses puramente territoriales. Así, la concurrencia de autorizaciones pone a salvo ambos órdenes de intereses, y por ello es especialmente significativa desde el punto de vista tanto nacional como local.

Con fundamento en las consideraciones anteriores la Corte desestima el cargo de violación aducido contra la parte acusada del artículo 12 de la Ley 533 de 1999, en lo que concierne al desconocimiento de la autonomía de la entidades territoriales.

Los entes constitucionalmente autónomos y su autonomía crediticia.

7. De manera similar a lo que ocurre con la autonomía de las entidades territoriales en materia presupuestal y crediticia, los entes constitucionalmente autónomos están sometidos, para el ejercicio de esta prerrogativa, a los dictados legales que garantizan el manejo unitario de la economía.

Así, en lo que concierne a las universidades públicas, el mismo artículo 69 superior señala que su autonomía implica que ellas se den sus directivas y tengan sus estatutos, de acuerdo con la ley. Este ejercicio de la autonomía universitaria, reglado por la ley, en lo que concierne a la autonomía financiera y presupuestal ha sido comentado por la jurisprudencia de la Corte⁴ así:

“Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí

mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión.” (Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)”

8. Por lo que tiene que ver con otros entes que gozan de autonomía presupuestal y financiera, como es el caso de la Contraloría General de la República, la Corte también ha precisado que esta autonomía no es absoluta ni implica una independencia respecto de los objetivos generales y del manejo macroeconómico. A este respecto en la Sentencia C-315 de 19975 indicó:

“...la autonomía presupuestal de que goza la Contraloría no puede entenderse en términos absolutos ni omnímodos, pues no sólo como sección que hace parte del presupuesto general de la Nación – artículo 1 de la Ley 179 de 1994 – ella está supeditada al manejo de la política fiscal que corresponde al Gobierno en lo concerniente a la fijación de las directrices formuladas por este, como responsable de la política económica y de desarrollo del país, de la cual desde luego no se puede hacer uso desmesurado y arbitrario, sino que por el contrario, debe actuar razonablemente y ceñirse a los principios que caracterizan el sistema presupuestal consagrado en la ley orgánica del presupuesto.

Por ello, en virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, según lo dispone el artículo 346 de la Carta, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”.

Igualmente, de acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluída la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere

desequilibrio macroeconómico ; función esta radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, tomar las medidas necesarias, a fin de que los órganos que lo conforman - artículo 1o. de la ley 179 de 1994, inciso 2o. -, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios.

9. En referencia al Banco de la República, también la Corte observa que es uno de los órganos autónomos e independientes, organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, encargado de ejercer las funciones de banca central. Pero la autonomía que se le reconoce por la Constitución como a todos los órganos autónomos, igualmente no es absoluta sino relativa, en el sentido de que debe ejercerse dentro de los términos de la Constitución y de la ley. Otro tanto cabría decir de la Comisión Nacional de Televisión, o de las corporaciones autónomas regionales, organismos autónomos todos ellos, pero sujetos a las regulaciones del legislador.

10. De cualquier manera, la exigencia hecha a los entes autónomos del orden nacional de contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda para la contratación de crédito público, obedece a la necesidad de conservar el equilibrio fiscal general y de preservar la confianza crediticia pública. El presupuesto de estos entes autónomos forma parte del presupuesto general de la nación y por lo tanto, los créditos adquiridos por ellos comprometen el servicio de la deuda nacional. Luego, de hecho, la Nación acaba siendo garante de los compromisos adquiridos por los entes autónomos. Esta garantía de la Nación, como lo señala la intervención del Ministerio de Hacienda, resulta siendo usualmente explícita en el texto mismo de los contratos de crédito, en especial cuando se trata de endeudamiento externo, en donde generalmente operan cláusulas en este sentido. 6

Finalmente, observa la Corte, que si resulta conforme con la Constitución la exigencia de la autorización para contratar en materia crediticia en el caso de los entes territoriales, de quienes se predica paradigmáticamente la autonomía, con más razón se ajusta a la Carta el

que los otros entes funcionalmente autónomos cumplan con la misma condición.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE la expresión “independientemente de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan”, contenida en el artículo 12 de la Ley 533 de 1999.

FABIO MORÓN DÍAZ

Presidente

JAIRO CHARRY RIVAS

Magistrado(e)

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada (e)

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVÁN H. ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Son operaciones de crédito público “los actos o contratos que tienen por objeto dotar a la entidad estatal de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago o aquellas mediante las cuales la entidad actúa como deudor solidario o garante de obligaciones de pago. Dentro de estas operaciones están comprendidas, entre otras, la contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales. Las operaciones de crédito público pueden ser externas o internas. ”(Decreto 2681 de 1993, artículo 3°). Por su parte “los procesos de titularización son operaciones de financiamiento que anticipan la realización de los activos, inversiones y rentas de las entidades territoriales y comprometen su capacidad de endeudamiento en tanto pueden significar una reducción de sus ingresos.” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Circular externa N° 001 del 25 de enero de 1996)

2 M.P. Alvaro Tafur Gálvis

3 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Sentencia C-053 de 1998 M. P. dr. Fabio Morón Díaz

5 M.P. Hernando Herrera Vergara

6 Como lo reseña la respectiva intervención, la cláusula internacional usualmente incluida, llamada “cross default”, implica que las entidades financieras del exterior pueden hacer extensiva a la Nación la responsabilidad de pago en caso de incumplimiento de las obligaciones de las entidades estatales contratantes.