C-275-98

Sentencia C-275/98

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Naturaleza

Las Corporaciones son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Recursos/CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Régimen presupuestal

Atendiendo a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones, la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades: en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4o. del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución. La Corte señala que el alcance de esta decisión se extiende exclusivamente a la interpretación constitucional sobre el régimen presupuestal de las Corporaciones Autónomas Regionales; en razón a que el estudio del artículo 4º del decreto 111 de 1996, se realizó confrontando las normas de la Constitución que regulan las Corporaciones Autónomas Regionales, y no con toda la Carta, los efectos de la cosa juzgada son relativos.

Referencia: Expediente D-1895.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4° del decreto 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”

Actor: Luis Fernando Alvarez Jaramillo.

Magistrada Ponente (e):

Dra. CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número veintitrés (23), a los tres (3) días del mes de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Luis Fernando Alvarez Jaramillo, con base en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 5, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo 4° del decreto 111 de 1996.

Por auto del dieciocho (18) de noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997), el magistrado sustanciador, admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al del Congreso, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

A. Norma acusada.

El siguiente es el texto de la norma demandada, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

“DECRETO NÚMERO 111 DE 1996

(Enero 15)

“Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

“EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

“En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995 y

“CONSIDERANDO :

“Que la Ley 225 de 1995 introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 y a la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto, y en su artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido ;

“Que la compilación que el Gobierno efectúa mediante el presente decreto será el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995.

“DECRETA :

“Artículo 4°. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas por la Ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional. (Ley 179 de 1994, artículo 63).”

B. La demanda.

El actor estima que el artículo demandado viola los artículos 1°, 84, 113, 150 ordinal 7°, 210 y 352 de la Constitución Política. Solicita que la Corte profiera una sentencia semejante a la C-220 de 1997, en la que declaró la exequibilidad del mismo artículo 4o. del decreto 111 de 1996, pero, bajo el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las universidades del Estado, pues considera que esta misma situación se presenta con las Corporaciones Autónomas Regionales -CARS-. Se sintetizan así sus razones:

Las CARS tienen un régimen de autonomía administrativa y financiera conferido por la Constitución en el numeral 7° del artículo 150. Sin embargo, la norma acusada, para efectos presupuestales, las asimila a las disposiciones aplicables a los establecimientos públicos del orden nacional, olvidándose que, a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, estas entidades no tienen tal calidad.

Manifiesta que la definición de las CARS dada por la ley 99 de 1993 concuerda con lo señalado por la Corte en la sentencia C-593 de 1995 sobre la naturaleza de estas Corporaciones.

Además, se trata de organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales. En consecuencia, el hecho de aplicar a las CARS la misma normatividad de los establecimientos públicos para efectos presupuestales, limita su autonomía administrativa y financiera, ante la imposibilidad de administrar su propio presupuesto.

Indica que lo dispuesto en la norma demandada ha generado diferentes situaciones de hecho, que van en detrimento de las funciones propias de las Corporaciones, al someter su presupuesto a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tener en cuenta los planes de desarrollo municipal previamente aprobados por las Corporaciones.

Por otra parte, afirma que, de conformidad con el artículo 46 y concordantes de la ley 99 de 1993, las Corporaciones Autónomas Regionales tienen un presupuesto compuesto no sólo por dineros aportados por la Nación, sino que, igualmente, poseen recursos propios, los que deben ser administrados directamente por tales entes corporativos, sin la injerencia del Gobierno Nacional. En consecuencia, la intervención del Estado en el manejo presupuestal de las CARS debe limitarse exclusivamente a los recursos provenientes de la Nación. Sin embargo, con el régimen presupuestal al que han sido sometidas las Corporaciones Autónomas Regionales, se da un mismo trámite para la ejecución de los recursos propios como para los que no lo son.

El demandante señala que esta asimilación a establecimientos públicos del orden nacional, para la aplicación del decreto 111 de 1996, origina situaciones de hecho en relación con los procedimientos presupuestales del Ministerio de Hacienda. Al respecto, presenta, a título de ejemplo, los numerosos pasos que implica para las Corporaciones estar sometidas a los procedimientos establecidos en el decreto.

Estas circunstancias atentan directamente contra el principio de autonomía que es inherente a la naturaleza misma de las Corporaciones, y éste es el sentido del pronunciamiento que solicita a la Corte.

C. Intervenciones.

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opone a la demanda por las siguientes razones:

En primer lugar, señala que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-220 de 1997, declaró exequible la norma acusada, razón por la que considera que no es procedente un nuevo estudio sobre el mismo contenido normativo, por configurarse el fenómeno de cosa juzgada. Sin embargo, estima procedente hacer un análisis de los cargos formulados en la demanda.

Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el tratamiento presupuestal dado a las Corporaciones Autónomas Regionales, no vulnera el numeral 7° del artículo 150 de la Constitución, ya que en el mismo precepto se faculta al legislador para reglamentar la creación y funcionamiento de las CARS dentro de un régimen de autonomía, sin que se establezcan los parámetros de la misma. Por lo tanto, el legislador, en uso de sus facultades, puede determinar que en materia presupuestal, dichos organismos se rigen por lo establecido en la ley Orgánica del Presupuesto.

Señala que con la promulgación de la Constitución de 1991, las Corporaciones Autónomas Regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos, tal como lo sostiene la Corte Constitucional en sentencia C-423 de 1994, naturaleza que también está presente en la sentencia C-262 de 1995. Por consiguiente, tales entidades deben someterse a lo dispuesto en la norma acusada.

Además, resalta el pronunciamiento de la Corte en relación con el alcance de la autonomía presupuestal deferida a la Contraloría General de la República, en materia de ejecución, en la sentencia C-101 de 1996. Asunto que también había sido objeto de pronunciamiento en la sentencia C-592 de 1995.

Por otra parte, según lo dispuesto en la Carta (artículos 352 y 353), en materia presupuestal debe prevalecer la unidad de presupuesto, en virtud de los planes de financiamiento de la operación estatal y la coherencia macroeconómica. En consecuencia, la ley Orgánica del Presupuesto debe ocuparse de todos los entes descentralizados, integrando dentro del presupuesto general de la nación sus ingresos, gastos, excedentes financieros y los rendimientos obtenidos.

Además, con la aplicación de la norma demandada no se desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal, pues si bien ésta supone la posibilidad de disponer independientemente de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto, a su vez, también

se encuentra supeditada al cumplimiento del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia del recurso y la racionalización de la programación presupuestal.

Finalmente, advierte, que es errado el concepto del actor en cuanto al trámite de ejecución que se da en relación con los recursos provenientes de la Nación y aquellos que le pertenecen a las CARS, pues en los artículos 73 y 74 del decreto 111 de 1996, se establecieron sistemas diferentes para la ejecución de estos recursos en razón de su origen, de tal manera que se respeta la autonomía presupuestal de las entidades descentralizadas, en cuanto a la administración y ejecución de sus propios recursos de conformidad con las políticas establecidas por el CONFIS.

D. Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto número 1476, del 16 de enero de 1998, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional, declarar exequible el artículo 4° del decreto 111 de 1996.

El Ministerio Público, pide a la Corte Constitucional estarse a lo resuelto en la sentencia C-220 de 1997, que declaró la exequibilidad de la norma demandada.

Señaló que el patrimonio de las Corporaciones Autónomas Regionales se encuentra parcialmente integrado por fondos públicos que les han sido otorgados a título de transferencia, con el fin de destinarlos a la preservación y saneamiento ambiental, razón por la que, para efectos presupuestales, se les aplican las disposiciones que rigen a los establecimientos públicos.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4., de la Constitución Política.

Cabe advertir que la demanda se encamina a lograr el pronunciamiento de un artículo contenido en un decreto, el 111 de 1996, “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y La ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”. La

Corte, en la sentencia C-508 de 1996, señaló su competencia para conocer los artículos de los decretos compiladores "pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales."

Por consiguiente, la Corte hará el examen constitucional del decreto.

En cuanto a lo señalado por el interviniente y la Procuraduría en el sentido de que sobre el artículo 4o. ya se produjo la cosa juzgada constitucional, en la sentencia C-220 de 1997, y por lo tanto, no es posible un nuevo pronunciamiento de la Corte sobre el mismo, cabe aclarar que en dicha sentencia, que declaró el citado artículo exequible, su examen se realizó no sólo sobre la norma en sí misma considerada, sino en relación con las razones por las cuales no era aplicable a las universidades estatales. Por eso, la decisión, en la parte resolutoria, limitó su ámbito, así:

"Primero. Declarar EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, cuyo texto corresponde al artículo 63 de la ley 179 de 1994, norma compilada, en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la ley 30 de 1992, y aquéllas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P."

En el presente caso es, pues, procedente realizar un examen semejante, para decidir si el artículo 4o. se aplica o no a las Corporaciones Autónomas Regionales.

Segunda.- Lo que se debate.

El demandante pretende que la Corte, tal como hizo en la sentencia C-220 de 1997, declare que el artículo 4o. del decreto 111 de 1996 no se refiere a las Corporaciones Autónomas Regionales, dada la naturaleza especial que ellas tienen, reconocida constitucionalmente. En consecuencia, que tampoco se les aplican las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos del orden nacional.

Al respecto, se examinará la naturaleza de estas Corporaciones. En sentencia C-593 de 1995, la Corte señaló:

"Las corporaciones autónomas regionales son entidades administrativas del orden nacional

que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7o. de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de muy precisos fines asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo; además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional, para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley. Aquellas entidades, son organismos administrativos intermedios entre la Nación y las entidades territoriales, y entre la administración central nacional y la descentralizada por servicios y territorialmente, que están encargados, principalmente, aun cuando no exclusivamente, de funciones policivas, de control, de fomento, reglamentarias y ejecutivas relacionadas con la preservación del ambiente y con el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, lo cual, y dentro del marco de lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 339 de la Carta Política, las autoriza para participar, en los casos señalados en la ley, como agentes del Gobierno Nacional, en los procesos de elaboración y adopción concertada de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, y en la armonización de políticas y de normas regulatorias que se dicten por las distintas autoridades competentes, como en el caso del numeral 7o. del artículo 313 de la Carta Política, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas." (sentencia C-593 de 1995, M. P., doctor Fabio Morón Díaz)

También, en la sentencia C-262 de 1995, en relación con el régimen laboral de algunas personas vinculadas a la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, la Corte observó:

"Como se dejó en claro más arriba, en este asunto existen suficientes razones para fundamentar la distinción entre empleados públicos y trabajadores oficiales y para entender que las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y de la Comunidad, que ejecutan planes, políticas, y proyectos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, y que deben dar cumplida y oportuna aplicación a las normas legales y reglamentarias sobre su manejo y aprovechamiento, lo cual puede ser atendido por empleados públicos, según la definición que de su régimen haga la ley." (sentencia C-262 de 1995, M.P., doctor Fabio Morón Díaz)

También en la sentencia C-423 de 1994, se estableció:

“En virtud de lo anterior debe esta Corporación señalar que, con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos, aunque tienen un objeto específico dado el carácter especial que el mismo Constituyente les otorgó (Art. 150-7 C.P.), y una finalidad singular cual es la de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales.” (sentencia C-423, M.P., doctor Vladimiro Naranjo Mesa)

Es pues, claro, que en relación con esta materia, la Corte ha manifestado que las Corporaciones son personas jurídicas públicas del orden nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía.

En consecuencia, las Corporaciones, en principio, están incluidas en el campo de aplicación del artículo 4o. demandado, pues éste señala que “Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos … se les aplicarán las disposiciones que rigen para los establecimientos públicos.”

Sin embargo, hay que hacer las siguientes precisiones:

Las Corporaciones integran su presupuesto con dineros aportados por la Nación, tal como lo señalan los artículos 42 y siguientes de la ley 99 de 1993, y con otros dineros provenientes de fuentes diferentes, como son las tasas, los recaudos de los impuestos prediales, multas, etc.

En esta última clase de recursos se encuentran los que trata el inciso segundo del artículo 317 de la Constitución. Dice este artículo:

“Artículo 317. Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

“La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y

de los recursos renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.” (se subraya)

La ley 99 de 1993, “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 46, sobre el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales, señaló:

“ARTÍCULO 46. Patrimonio y Rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales. Constituyen el patrimonio y rentas de las Corporaciones Autónomas Regionales :

1. El producto de las sumas que, por concepto de porcentaje ambiental del impuesto predial, les transferirán los municipios y distritos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 44 de la presente Ley.

1. Los recursos que le transfieran las entidades territoriales con cargo a sus participaciones en las regalías nacionales.

1. El porcentaje de los recursos que asigne la ley, con destino al medio ambiente y a la protección de los recursos naturales renovables, provenientes del Fondo Nacional de Regalías.

1. Los ingresos causados por las contribuciones de valorización que se establezcan, conforme a la ley, para la financiación de obras de beneficio común ejecutadas en ejercicio de sus funciones legales.

1. Un porcentaje hasta del 10% del producto del impuesto de timbre a los vehículos que autónomamente decidan fijar los Departamentos, como retribución del servicio de reducción del impacto o de control de las emisiones de las emisiones de sustancias tóxicas o contaminantes del parque automotor.

1. El 50% de las indemnizaciones, distintas a la recompensa que beneficiará en su totalidad al actor, impuestas en desarrollo de los procesos instaurados en ejercicio de las acciones populares de que trata el artículo 88 de la Constitución Política. Estos valores corresponderán a la Corporación que tenga jurisdicción en el lugar donde se haya producido el daño ambiental respectivo. En caso de que corresponda a varias Corporaciones, el juez competente determinará la distribución de las indemnizaciones.

8. El 50% del valor de las multas o penas pecuniarias impuestas, por las autoridades de las entidades territoriales que forman parte de la jurisdicción de la respectiva Corporación, como sanciones por violación a las leyes, reglamentos o actos administrativos de carácter general en materia ambiental.

9. Los recursos que se apropien para serles transferidos en el presupuesto nacional.

10. Las sumas de dinero y los bienes que a cualquier título le transfieran las entidades o personas públicas o privadas, los bienes muebles o inmuebles que actualmente posean y los que adquieran o les sean transferidos en el futuro a cualquier título.

11.Los derechos causados por el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, concesiones y salvoconductos, de acuerdo a la escala tarifaria que para el efecto expida el Ministerio del Medio Ambiente.

“PARAGRAFO. Los recursos y rentas previstos en este artículo ingresarán al Fondo Nacional Ambiental en aquellas regiones del país donde no se hayan organizado corporaciones autónomas regionales, hasta el momento en que éstas se creen. Estas rentas deberán asignarse a programas y proyectos que se ejecuten en las regiones respectivas.”

De acuerdo con el artículo transcrito, el patrimonio con el cual fueron creadas las Corporaciones, ya que son desmembraciones del patrimonio público, según la ley 151 de 1959, las sumas de dinero y especies que a cualquier título les transfiera la Nación, los bienes muebles e inmuebles y los que les sean transferidos a cualquier título, están sometidos a la Ley Orgánica de Presupuesto. No así los que corresponden a los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 11 del artículo 46, que se acaba de transcribir, que no se someten a las normas presupuestales de la Nación.

Lo anterior, no implica que tales recursos no sean objeto del control fiscal de la Contraloría General de la República, o que la ley, en forma específica, determine la manera de su manejo presupuestal, en razón de la autonomía que la Constitución reconoce a estas Corporaciones.

El control fiscal que efectúa la Contraloría lo ejerce de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la Constitución.

Atendiendo, pues, a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones, la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades: en relación con los recursos provenientes de la Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4o. del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución.

La Corte señala que el alcance de esta decisión se extiende exclusivamente a la interpretación constitucional sobre el régimen presupuestal de las Corporaciones Autónomas Regionales; en razón a que el estudio del artículo 4º del decreto 111 de 1996, se realizó confrontando las normas de la Constitución que regulan las Corporaciones Autónomas Regionales, y no con toda la Carta, los efectos de la cosa juzgada son relativos.

III. DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 4o. del decreto 111 de 1996, en los términos de esta sentencia, bajo el entendido de que se aplica exclusivamente para las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación . Por consiguiente, no se extiende al manejo de los demás recursos de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

-En comisión-

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Con salvamento de voto

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Con aclaración de voto

CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ

Magistrada (e)

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Antonio Barrera Carbonell, no suscribe la presente providencia, por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-275/98

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL-Autonomía presupuestal (Aclaración de voto)

Dada la autonomía que según el suscrito, tienen las Corporaciones Autónomas Regionales, por expreso mandato constitucional, la forma como aparece redactada la parte resolutiva de la sentencia materia de aclaración puede propiciar interpretaciones equívocas que debiliten la independencia de dichos organismos, dentro de la interferencia que se hace de la Nación en el manejo de los recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales. Por consiguiente, a mi juicio, la interpretación exacta para reafirmar la verdadera autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, es que el precepto acusado y las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional, no se aplican a aquellas cuando se trata del manejo de sus recursos.

Referencia: Expediente D-1895

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4o. del decreto 11 de 1996, “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

Magistrada Ponente (E):

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

El suscrito Magistrado formuló aclaración de voto con respecto de la sentencia dictada en el proceso de la referencia, por medio de la cual se declaró exequible el artículo 4o. del Decreto 111 de 1996, por las razones que a continuación se indican.

El precepto demandado dispone que para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituído por fondos públicos y no sean empresas industriales y comerciales del Estado, o sociedades de economía mixta o asimiladas a estas por la ley de la república, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 179 de 1994, artículo 63).

En la sentencia No. C-275 de 1998, se expresa que dicho precepto es exequible, “bajo el entendido de que se aplica exclusivamente para las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación, y no se extiende al manejo de los demás recursos de las corporaciones”.

Dada la autonomía que según el suscrito, tienen las Corporaciones Autónomas Regionales, por expreso mandato constitucional (artículo 150 numeral 7), la forma como aparece redactada la parte resolutiva de la sentencia materia de aclaración puede propiciar interpretaciones equívocas que debiliten la independencia de dichos organismos, dentro de la interferencia que se hace de la Nación en el manejo de los recursos propios de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Por consiguiente, a mi juicio, la interpretación exacta para reafirmar la verdadera autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, es que el precepto acusado y las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional, no se aplican a aquellas cuando se trata del manejo de sus recursos.

Fecha ut supra,

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-275/98

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Naturaleza (Salvamento de voto)

Resulta al menos sorprendente que, habiéndose tomado entonces a las corporaciones autónomas regionales como establecimientos públicos del orden nacional, se las excluya ahora -así sea parcialmente- de una norma perteneciente a la Ley Orgánica de Presupuesto Nacional que se refiere a personas jurídicas públicas del orden nacional no clasificadas como empresas industriales y comerciales del Estado ni como sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas, justamente para hacerles extensivas -dada su no clasificación- las disposiciones que rigen para las que sí son establecimientos públicos del orden nacional.

CORPORACIONES AUTONOMAS REGIONALES-Régimen presupuestal (Salvamento de voto)

La redacción de la parte resolutiva de la Sentencia da a entender algo totalmente contrario a lo que sus fundamentos contemplan y muy probablemente ocasionará divergencias en su interpretación, con repercusión, a mi juicio negativa, en la autonomía de las corporaciones autónomas. En efecto, el artículo acusado se declara nuevamente exequible, “bajo el entendido de que se aplica exclusivamente para las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación”. Un texto más acorde con todo lo que se afirma en la parte motiva de la providencia hubiese podido decir con mayor fortuna que el precepto se declaraba exequible “bajo el entendido de que, en el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales, no se les aplica sino exclusivamente en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación”. En esa forma no se habría corrido el riesgo de que una interpretación puramente literal, prevalida de la norma a cuyo tenor “en caso de contradicción entre la parte resolutiva y la parte motiva de un fallo, se aplicará lo dispuesto en la parte resolutiva” (art. 14, inciso 3, del Decreto 2067 de 1991), pretenda deducir, contra lo querido por esta Corte, que el artículo examinado sólo es aplicable a las corporaciones autónomas regionales y no a otros entes.

Referencia: Expediente D-1895

Debo salvar mi voto, con el mayor respeto hacia la decisión adoptada, por varios motivos referentes tanto a ésta como a providencias anteriores en relación con las cuales he hecho lo propio:

1. En Sentencia C-220 del 29 de abril de 1997 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), la Corte resolvió:

"Primero. Declarar EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, cuyo texto corresponde al artículo 63 de la ley 179 de 1994, norma compilada, en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la ley 30 de 1992, y aquéllas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P.

Segundo. Esta sentencia rige a partir de la fecha de su notificación".

2. Discrepé de la resolución en referencia por las siguientes razones:

"…la Corte no tenía la obligación de considerar, como apto para resolver de fondo, el cargo formulado por el actor. Por el contrario, la circunstancia de que la norma objeto de acción nada dispusiera sobre las universidades públicas, menos todavía para quitarles o disminuirles la autonomía garantizada en la Constitución, era suficiente para declarar que sustancialmente faltaba uno de los elementos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 para estructurar, al menos, un cargo de inconstitucionalidad.

Empero, aun aceptando en gracia de discusión que el juicio de constitucionalidad podía darse en el fondo, en mi parecer, según resulta del artículo 352 de la Constitución, la disposición demandada ha debido ser declarada exequible, pura y simplemente, ya que la Ley Orgánica del Presupuesto es precisamente la que puede y debe regular lo correspondiente al régimen presupuestal de las entidades públicas, en sus distintas modalidades.

En efecto, esa norma constitucional dispone que "la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la

capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”.

Debe observarse que, no obstante ser la autonomía y la descentralización de las entidades territoriales principio básico de nuestro sistema (art. 1 C.P.), el artículo 353 ibídem hace a ellas extensivo lo así dispuesto en materia presupuestal, cuando expresa: “Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”.

De lo cual deduzco que el concepto de autonomía plasmado en la Constitución no se opone a que la Ley Orgánica de Presupuesto disponga el régimen aplicable, en ese campo, a entidades que gozan de dicha característica en mayor o menor grado.

(…)

Todo lo que hace la norma demandada, como corresponde a su carácter orgánico, es señalar, para cada tipo de entidades públicas, el régimen presupuestal que se les asigna a las que no tengan la naturaleza de empresas industriales o comerciales del Estado ni de sociedades de economía mixta o asimiladas por la ley:”se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional”.

Como puede verse, en el enunciado legal del que se trata se encuentra ausente todo elemento normativo que en sí mismo pueda afectar la autonomía de las entidades públicas cobijadas por él, y es mucho más lejano -y, en realidad, artificial- ese componente respecto de organismos que el artículo ni siquiera menciona, como las universidades públicas.

Bien puede el legislador establecer un régimen presupuestal, el más autónomo y amplio, para los establecimientos públicos, e inclusive prever grados de mayor o menor autonomía entre ellos, o, por el contrario recortársela al máximo, y nada de eso se deriva de la disposición que ahora examina la Corte, pues ella, como surge de su literalidad, hace un señalamiento genérico, que, como tal, de ninguna manera puede ser calificado, en sí mismo, de autónomo o absorbente.

La Corte Constitucional podría verificar las posibles discrepancias con la autonomía universitaria, al estudiar las normas legales que consagraran de manera concreta el régimen presupuestal de los establecimientos públicos del orden nacional, pero ese examen requeriría

precisamente que la demanda recayera de modo específico sobre tales preceptos. No es posible adelantarlo sobre la disposición que apenas remite a ellas, como en este caso ocurre.

(…)

En el análisis que ha emprendido la Corte no puede pasar desapercibido que, según el régimen legal hasta ahora vigente para los establecimientos públicos, contemplado en el Decreto 1050 de 1968, la autonomía es una de las características esenciales de los establecimientos públicos.

En efecto, el artículo 5 de dicho decreto dispone:

"Artículo 5. De los establecimientos públicos. Son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público, y que reúnen las siguientes características:

a) Personería jurídica;

b) Autonomía administrativa;

c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial".

Así las cosas, se interpreta mal la disposición de la norma orgánica en cuanto se deduce que, por haber remitido al régimen presupuestal de los establecimientos públicos del orden nacional, se perjudica la autonomía de unos determinados entes en ella no previstos, como las universidades públicas.

(…)

Lo que más preocupa de la sentencia es la inclusión, en su parte resolutiva, de una normatividad legal específica, como factor obligatorio de constitucionalidad de la disposición acusada.

No se me oculta que los incisos 2 y 3 del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 fueron declarados exequibles por la Corte (Sentencia C-547 del 1 de diciembre de 1994. M.P.: Dr. Carlos Gaviria

Díaz), pero de esa exequibilidad no se sigue el cambio de naturaleza de la norma pertinente, de jerarquía legal, de manera que, como parece entenderlo la Corte, hubiera asumido nivel constitucional que permitiera condicionar a ella la constitucionalidad de otro precepto.

En efecto, como en nutrida jurisprudencia se ha reconocido, el juicio de constitucionalidad implica la valoración, por el órgano competente, de los elementos intrínsecos de la norma inferior respecto de la superior, esto es, la comparación entre el precepto legal y el principio o mandato constitucional, pero jamás la confrontación entre normas de la misma jerarquía, por lo cual, pudiendo el legislador modificar la ley e inclusive derogarla, una norma legal no puede ser contraria a otra para definir, con base en esa oposición, la inconstitucionalidad de una de ellas, a menos que, como se dijo en reciente fallo, sea la propia Carta Política la que condiciona formal o sustancialmente la constitucionalidad de una norma a lo que otra disponga, como cuando se exige que los decretos leyes expedidos con base en facultades extraordinarias se sometan a lo estipulado en la ley habilitante (art. 150, numeral 10, de la Constitución), o cuando a la expedición de toda ley deben preceder el trámite y los requisitos señalados en la Ley Orgánica que plasme el reglamento del Congreso (art. 151 de la Carta), pues la actividad legislativa está sujeta a ellas.

Es evidente que de la Constitución no se deduce la forzosa sujeción de la Ley Orgánica de Presupuesto a las disposiciones de la Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, ley ordinaria a la cual, por mandato de la sentencia hoy proferida, quedó atada la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Presupuesto, en una total desfiguración de la jerarquía normativa que nuestra Carta contempla.

En mi criterio, se dio el valor de cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.) a una disposición legal, en términos tales que, hacia el futuro, como el legislador ni autoridad alguna pueden consagrar normas que reproduzcan lo declarado inexequible por motivos de fondo -y aquí lo fue en realidad aunque no se emplee el término, el contenido implícito sobre extensión del régimen presupuestal de los establecimientos públicos del orden nacional a las universidades públicas-, llegamos a la conclusión descabellada de que la Ley 30 de 1992 es irreformable por el legislador en lo que atañe al presupuesto de las universidades públicas, so pena de vulnerar dicho postulado.

Me pregunto qué pasaría si el legislador, en ejercicio de la potestad que le reconoce el

numeral 1 del artículo 150 de la Constitución, varias veces objeto de la doctrina de esta Corte, decidiera reformar o derogar la Ley 30 de 1992 y, por ejemplo, establecer reglas distintas en el campo presupuestal para las universidades. ¿En qué quedaría la constitucionalidad que ahora se declara, del artículo 63 de la Ley 179 de 1994, si ella está condicionada en el sentido de que el régimen presupuestal de las universidades del Estado "es el ordenado por las normas de la Ley 30 de 1992"? (subrayo)

(…)

La sentencia también condiciona la exequibilidad en el sentido de que, para darse ella, se aplique a las universidades el régimen consagrado en las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto "que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P.".

En últimas, este condicionamiento entraña, en mi sentir, la resignación por parte de la Corte Constitucional de su facultad y de su deber de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, pues implica que otro órgano, el que ordene la aplicación concreta del Estatuto Orgánico de Presupuesto a las universidades públicas, sea el que decida sobre el núcleo esencial de la autonomía universitaria, a propósito de una norma, integrante del mismo estatuto, que ya ha sido declarada exequible sobre el supuesto anticipado del exacto juicio al respecto.

(…)

Dejo la inquietud acerca de cuál será el régimen presupuestal concreto y definido al que quedarán sujetas las universidades públicas a partir del día siguiente al de la notificación del presente fallo.

(…)

Finalmente, no entiendo la razón por la cual ha resultado más estricta la Corte Constitucional en lo relativo a la autonomía presupuestal de las universidades públicas que en lo referente a la misma autonomía cuando se trata de la Rama Judicial del Poder Público, como puede verse en la Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997, de la cual, por ese motivo entre otros, también hube de depositar salvamento de voto".

3. Pese a que en la parte motiva de la Sentencia se dijo entonces que “además, la Corte estima que el alcance de esta decisión se extiende exclusivamente a la interpretación constitucional sobre la autonomía de las universidades públicas, y por lo tanto así lo dirá en la parte resolutiva de esta providencia”, lo cual hace pensar que la Corte delimitó los efectos de su fallo e hizo que la cosa juzgada constitucional no fuera a ese respecto absoluta, considero que la misma estructura de aquél, fundado -como no ha debido ocurrir- en la explicitación de algo que la norma orgánica no había previsto, para consagrar, a partir de allí, una regla excepcional -y por lo tanto, de interpretación y aplicación restrictivas- con efecto exclusivo en las universidades públicas, impedía a la Corte que, en una nueva sentencia, ampliara el alcance de la excepción que ella misma había creado como única, con el objeto de cobijar ahora a las corporaciones autónomas regionales.

Eso significa que, si el día de mañana la Corte, a propósito de una nueva demanda contra esta misma disposición -a cuyo respecto, siguiendo la lógica del presente fallo, no hay todavía cosa juzgada constitucional absoluta (así se ha advertido en su texto de manera expresa)- decide considerar el caso de otro tipo de entes con régimen especial, podría proseguir plasmando nuevas excepciones a la regla legal, hasta el infinito, pese a su exequibilidad ya declarada.

Ello no conduce a nada distinto de la inseguridad jurídica, pues los organismos encargados de aplicar la disposición de la ley orgánica no gozarán de certidumbre sobre el verdadero cubrimiento de la regla allí estatuida, lo cual hace inane la exequibilidad declarada.

Algo que me parece un verdadero despropósito desde el punto de vista del control de constitucionalidad es que la Corte se reserve hacia el futuro la facultad de incluir nuevas excepciones a una norma que no las consagra y que, al menos por ahora, ha sido declarada ya dos veces exequible.

4. El fondo de mi discrepancia es de carácter técnico, en materia de control constitucional, y por tanto de ella no se puede deducir que me oponga al criterio central que inspira la sentencia, referente a la autonomía presupuestal de las corporaciones autónomas regionales.

Al respecto, me permito recordar que, junto con el H. Magistrado Carlos Gaviria Díaz, suscribí salvamento de voto en relación con el Fallo de esta Corte que atribuyó a dichos entes, no

obstante lo expuesto en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, el carácter de entidades nacionales, específicamente bajo la categoría de establecimientos públicos (Sentencia C-423 del 29 de septiembre de 1994. M:P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

En dicho salvamento de voto expresamos:

El artículo 7 Ibídem había advertido que, fuera de la división general del territorio, existirían otras, para arreglar el servicio público, y que las divisiones relativas a lo fiscal, lo militar, la instrucción pública, la planificación y el desarrollo económico y social podrían no coincidir con la división general.

Pese a que las aludidas eran las únicas referencias que la Constitución hacía a la competencia del Congreso en la materia, de allí podía deducirse que las corporaciones autónomas regionales eran, por mandato constitucional, establecimientos públicos, y que, si el legislador era el llamado a crearlos (artículo 76, numeral 9, de la Constitución), estaba facultado, desde luego, para crear dicha especie de ellos.

No había duda en el sentido de que era el legislador el encargado de expedir las leyes que contuvieran los estatutos básicos de cada una de las corporaciones autónomas que se crearan.

También era claro que el legislador actuaba sin sujeción a reglas diferentes de las que se desprendían de la propia Constitución.

2) La Carta Política en vigencia modificó de manera expresa el alcance de las atribuciones legislativas al respecto.

El artículo 150, numeral 7, de la Constitución estatuye que al Congreso corresponde, por medio de leyes, “reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía”.

A diferencia de lo que en la misma disposición se encuentra para los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, cuya creación sí compete de manera expresa al Congreso de la República, el Constituyente le atribuyó una función bien distinta en cuanto a las corporaciones autónomas regionales, a las que no incluyó dentro de la categoría de los

establecimientos públicos: la de reglamentar su creación y funcionamiento. Se trata de una norma especialmente aplicable a esos organismos y, puesto que toca con asignación de atribuciones constitucionales, es de interpretación estricta sin que ello signifique desconocer la cláusula general de competencia.

A nuestro juicio, los términos usados por la Constitución no pueden ser más claros; de ellos surge, sin mayores complicaciones, que el Congreso tiene a su cargo la responsabilidad de dictar las leyes que, por vía general, dispongan las reglas pertinentes a la creación y funcionamiento de tales entidades.

La creación es, entonces, un acto que estará a cargo de aquél organismo al que la ley designe. Este, al proferirlo, deberá someterse a los requisitos, trámites y condicionamientos que el legislador en cumplimiento de su función de regulación general, haya dispuesto.

Puede inclusive admitirse que el Congreso plasme en esas normas generales la competencia de la ley para establecer en concreto las corporaciones autónomas, pero claro está, dentro de un régimen de autonomía como el que contempla la Carta, a partir de la asociación entre departamentos o municipios de una determinada región, siempre que se sigan las directrices y las pautas que la ley general señale.

Lo que sí resulta evidente es que ni el Congreso ni organismo alguno está hoy autorizado para crear corporaciones autónomas regionales sin haberse dictado con anterioridad la ley que reglamente la creación y funcionamiento de las mismas, pues al hacerlo estaría pretermitiendo una exigencia constitucional expresa.

Estimamos, de todas maneras, que el sentido con el cual quiso el Constituyente estructurar el ordenamiento territorial, consistió en ampliar las posibilidades de iniciativa de las regiones, dando ocasión a la gestión directa de sus intereses y de los asuntos que les conciernen, entre otros el relativo al medio ambiente.

Una interpretación como la acogida por la Corte hace incoherente la normatividad sobre corporaciones autónomas regionales con las posibilidades que el propio Constituyente ha previsto de convertir a las regiones en entidades territoriales mediante ley orgánica dictada previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial y sometida a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

Consideramos que la ley general a la que nos referimos -sin cuya existencia previa no puede la Rama Legislativa asumir en casos particulares la competencia para crear corporaciones autónomas regionales- debe ser una ley orgánica, de aquéllas previstas en el artículo 151 de la Constitución, a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, y dar cabida a la iniciativa y a la participación de las entidades territoriales. Interpretada la Constitución de manera sistemática, el tema encaja dentro de las materias que corresponde regular a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (artículos 285, 286, 287, 288, 297, 302, 306 y 307 de la Constitución, entre otros).

3) La sentencia de la cual discrepamos señala, sin sustentarlo, que "con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos".

Ante el silencio de la Carta, corresponde al legislador -según resulta del mismo artículo 150, numeral 7- definir la naturaleza jurídica de los aludidos organismos.

Aún ubicados en la hipótesis de que la norma indicada para regular el tema desde el punto de vista general fuera precisamente la Ley de la cual hacen parte los artículos acusados, es decir, la 99 de 1993, deberíamos atenernos a la definición que ella adopta en su artículo 23 -no demandado- sobre tal naturaleza. De los términos usados por el precepto tampoco se desprende que las corporaciones tengan carácter de establecimientos públicos, ya que muy concretamente se las concibe como "entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargada por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente".

Si se observa, la definición legal introduce diferencias específicas respecto del género "entidades descentralizadas", de lo cual se infiere que pertenecen a dicho género pero no que correspondan a la especie de los establecimientos públicos. Atribuye a las corporaciones un carácter corporativo proveniente específicamente de la integración entre entidades

territoriales, vinculadas entre sí por razones geográficas, geopolíticas y ecológicas, a la vez que les señala un objeto específico y determinado, relativo a la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, que habrán de cumplir dentro del área de su jurisdicción.

Los elementos que, con arreglo a tal disposición, comparten dichas entidades con los establecimientos públicos -autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica- también son rasgos de otras entidades descentralizadas como las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Pensamos que la mínima consecuencia del régimen de autonomía dispuesto por la Constitución para las corporaciones autónomas regionales es la de reconocerles una naturaleza jurídica propia y distinta de la prevista para otras entidades descentralizadas.

Por otra parte, no se ve cómo podría conciliarse el concepto de establecimiento público nacional, proveniente de la voluntad unilateral del centro de la organización del Estado, expresada en la ley, con la voluntad asociativa entre entidades territoriales, a partir de la cual deberían surgir las corporaciones autónomas regionales según la filosofía de la Constitución de 1991.

4) Las ideas que exponemos en este Salvamento de Voto no son incompatibles con el sentido de la cláusula general de competencia en materia legislativa, que reside en el Congreso. Otra cosa es afirmar la necesidad de que éste se someta a los expresos lineamientos y requisitos establecidos de manera directa por la Constitución, en este caso el de no proceder a legislar por vía específica (creando una Corporación) sino con arreglo a normas legislativas previas y generales.

Entender la cláusula general de competencia como autorización ilimitada para que el Congreso asuma amplísimas funciones, pese al expreso mandato constitucional que les asigna determinado alcance, representa un exceso no admisible en el Estado de Derecho.

5) La interpretación que prohijamos tampoco desconoce el carácter unitario del Estado colombiano, pues en modo alguno lleva a que cada departamento o municipio pueda establecer, sin control ni orden, corporaciones autónomas regionales.

Por el contrario, la tesis esbozada defiende la imperatividad de unas reglas generales trazadas por el Congreso de la República con sujeción a las cuales -y sólo dentro de ellas- pueda procederse a la creación de los mencionados entes.

Como surge de la preceptiva constitucional, el sistema introducido en 1991 buscó conciliar la prevalencia del Estado Unitario con la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, de donde resulta que su correcto entendimiento rechaza por igual la idea de una exagerada independencia de dichas entidades, llevada hasta el punto de romper la unidad política del Estado, como la que menoscabara los derechos mínimos que a ellas reconoció el Constituyente, dentro de unos márgenes razonables de decisión sobre los asuntos que más directamente tocan con su interés.

6) No se nos escapa que los artículos 23 a 32 de la Ley 99 de 1993 establecieron algunas reglas de carácter general acerca de la naturaleza jurídica, los órganos de dirección y administración, el objeto y las funciones de las corporaciones autónomas regionales, pero nos abstenemos de emitir concepto alguno sobre su constitucionalidad por cuanto no han sido demandadas.

En cambio, sí consideramos que las normas materia de impugnación son contrarias a la Carta Política por dos razones básicas:

a) Por cuanto fueron expedidas sin que previamente se hubiera dictado la ley que reglamentara la creación de las corporaciones autónomas regionales, que a nuestro juicio debía ser la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial;

La sentencia en mención dijo en efecto:

” En virtud de lo anterior debe esta Corporación señalar que, con la promulgación de la Constitución de 1991, las corporaciones autónomas regionales mantuvieron su condición de establecimientos públicos, aunque tienen un objeto específico dado el carácter especial que el mismo Constituyente les otorgó (Art. 150-7 C.P.), y una finalidad singular cual es la de promover y encauzar el desarrollo económico y social del territorio comprendido bajo su jurisdicción, atendiendo de manera especial a la conservación, defensa y adecuado aprovechamiento de los recursos naturales”.

Resulta al menos sorprendente que, habiéndose tomado entonces a las corporaciones autónomas regionales como establecimientos públicos del orden nacional, se las excluya ahora -así sea parcialmente- de una norma perteneciente a la Ley Orgánica de Presupuesto Nacional que se refiere a personas jurídicas públicas del orden nacional no clasificadas como empresas industriales y comerciales del Estado ni como sociedades de economía mixta o asimiladas a éstas, justamente para hacerles extensivas -dada su no clasificación- las disposiciones que rigen para las que sí son establecimientos públicos del orden nacional.

5. Finalmente, la redacción de la parte resolutiva de la Sentencia da a entender algo totalmente contrario a lo que sus fundamentos contemplan y muy probablemente ocasionará divergencias en su interpretación, con repercusión, a mi juicio negativa, en la autonomía de las corporaciones autónomas.

En efecto, el artículo acusado se declara nuevamente exequible, “bajo el entendido de que se aplica exclusivamente para las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación”.

Un texto más acorde con todo lo que se afirma en la parte motiva de la providencia hubiese podido decir con mayor fortuna que el precepto se declaraba exequible “bajo el entendido de que, en el caso de las Corporaciones Autónomas Regionales, no se les aplica sino exclusivamente en lo que corresponde a los recursos provenientes de la Nación”.

En esa forma no se habría corrido el riesgo de que una interpretación puramente literal, prevalida de la norma a cuyo tenor “en caso de contradicción entre la parte resolutiva y la parte motiva de un fallo, se aplicará lo dispuesto en la parte resolutiva” (art. 14, inciso 3, del Decreto 2067 de 1991), pretenda deducir, contra lo querido por esta Corte, que el artículo examinado sólo es aplicable a las corporaciones autónomas regionales y no a otros entes.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra