

Sentencia C-528/96

MUNICIPIO-Vulneración de autonomía fiscal/MUNICIPIO-Condonación deudas por razones de justicia

Es claro que para que pueda realizarse una condonación debe existir una obligación. En el caso particular de los municipios, la obligación debe ser a favor del propio municipio, cualquiera que haya sido su causa. El municipio es la entidad fundamental administrativa y política. El departamento es el puente entre la Nación y el municipio, y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento. Aunque la Constitución no niega la armonía que debe existir entre los municipios que integran el departamento y el propio departamento, en el caso concreto de la gestión de los intereses de los entes territoriales, la administración de los recursos y el establecimiento de los tributos, la Constitución consagra la autonomía de tales entes, bajo las limitaciones señaladas en la propia Constitución y la ley. Tal autonomía no es absoluta, tiene límites, consagrados en la Constitución y la ley. Pero las limitaciones que esta última establezca, no pueden vulnerar el núcleo esencial de la autonomía. Esta es la razón para considerar que la autorización que debe dar la asamblea departamental al concejo, en el caso de la condonación de obligaciones a favor del municipio, vulnera la autonomía fiscal del municipio. Cabe advertir que estas condonaciones sólo podrán decretarse cuando existan razones de justicia y equidad.

Referencia: Expediente D-1260

Demandada de inconstitucionalidad del artículo 63 del decreto 1222 de 1986, "Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental."

Actor: José Hermes Ruiz Sierra.

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D. C., según consta en acta número cuarenta y siete (47) a los diez (10) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano José Hermes Ruiz Sierra, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 60., y 241, numeral 50., de la Constitución, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 63 del decreto 1222 de 1986 “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.”

Por auto del 19 de marzo de 1996, el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 10., de la Constitución, y 70., inciso 2o., del decreto 2067 de 1991. Dispuso, también, el envío de la copia de la demanda al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso; además, al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991, y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. NORMA ACUSADA.

El siguiente es el texto de la norma acusada:

“DECRETO NÚMERO 1222 DE 1986

(abril 8)

“Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.

(...)

“ARTÍCULO 63. Facúltese a las Asambleas para que en cada caso especial autoricen a los Concejos para condonar deudas a favor de los tesoros municipales, total o parcialmente. Esto no podrá hacerse sino por graves motivos de justicia.”

B. LA DEMANDA.

Para el demandante, la disposición acusada infringe los artículos 311 y 313, numerales 1, 2 y 4 de la Constitución. El concepto de la violación puede resumirse así:

El artículo 63 demandado viola el artículo 311, pues permite que la asamblea departamental tenga injerencia sobre las decisiones del municipio, restándole autonomía a éste y desconociendo su carácter de entidad fundamental.

Además, la norma acusada obstaculiza la posibilidad de que el municipio pueda bastarse a sí mismo, sin la participación de terceros.

Se viola el artículo 313, numeral 1, pues el municipio, por razones de justicia, puede requerir condonar impuestos, asunto que está siendo obstaculizado por la norma demandada, al supeditar tal posibilidad al pronunciamiento de la asamblea. Y, en igual sentido, se vulnera el numeral 2 del mismo artículo.

El actor considera que es en el numeral 4 del artículo 313 en donde más claro se observa que la norma demandada viola la Carta, pues la Constitución le otorga al municipio la facultad de votar los tributos y gastos locales. Por consiguiente, si puede votar los tributos, debe tener la facultad de condonarlos o exonerarlos.

C. INTERVENCIONES.

En el presente asunto no hubo intervención ciudadana.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en su concepto No.949 del 8 de mayo de 1996, solicita se declare la inexequibilidad del artículo demandado. Explica así sus razones:

Concluye que, por lo mismo, es inaceptable que las asambleas departamentales intervengan en asuntos tributarios de los municipios, porque dicha facultad constitucional corresponde a la competencia de dichos entes, y son ellos quienes deben ejercerla a través de sus concejos.

Por las anteriores consideraciones, solicita sea declarado inexequible el artículo 63 del decreto 1222 de 1986.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución, pues se demanda un artículo que es parte de un decreto expedido con fuerza de ley.

Segunda.- Lo que se debate.

El actor considera que facultar a las asambleas departamentales para que, a su vez, permitan a los concejos condonar deudas a favor de los tesoros municipales, viola las normas constitucionales que consagran la autonomía municipal, y, especialmente, los artículos 311 y 313, numerales 1, 2 y 4.

Es decir, lo que se debate es si, de conformidad con la Constitución, es posible la injerencia de las asambleas departamentales en asuntos directamente relacionados con la administración de los recursos de los municipios.

Al respecto, es pertinente analizar qué es la condonación o remisión y por qué esta forma de extinguir obligaciones hace parte de la administración de los recursos del municipio, o de la forma de establecer los tributos.

El Código Civil no define qué es condonación o remisión, en los artículos que tratan el tema (artículos 1711 y ss). El Diccionario de la Lengua Española, vigésima primera edición, tiene la siguiente definición:

“Condonar. Perdonar o remitir una pena de muerte o una deuda.”

Es claro que para que pueda realizarse una condonación debe existir una obligación. En el caso particular de los municipios, la obligación debe ser a favor del propio municipio, cualquiera que haya sido su causa.

Por consiguiente, ¿existe razón para que la asamblea departamental autorice al concejo para la condonación de obligaciones a favor del municipio?

Al respecto, es pertinente señalar que la Constitución, en los artículos correspondientes a la organización territorial, consagra la autonomía de los entes territoriales, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Este es uno de los principios fundamentales del régimen constitucional, consagrado en el artículo 1o. de la Constitución: “Colombia es un Estado

social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales . . .” (se resalta).

En desarrollo de este principio, el Título XI de la Carta consagra las órbitas en que se desenvuelven los entes territoriales (departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas) y las atribuciones que tiene cada uno.

En efecto, el artículo 311 de la Constitución dice que el municipio es la “entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado”, y que los departamentos tienen autonomía para “la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. . . ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios. . .” (artículo 298).

Es decir, el municipio es la entidad fundamental administrativa y política. El departamento es el puente entre la Nación y el municipio, y el coordinador de los municipios entre sí, dentro del propio departamento. Aunque la Constitución no niega la armonía que debe existir entre los municipios que integran el departamento y el propio departamento, en el caso concreto de la gestión de los intereses de los entes territoriales, la administración de los recursos y el establecimiento de los tributos, la Constitución consagra la autonomía de tales entes, bajo las limitaciones señaladas en la propia Constitución y la ley.

Por esto, el artículo 287 de la Constitución, en lo pertinente, establece:

“Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

“. . .

“3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

“. . .”

La Corte Constitucional, en la sentencia C-506, de 9 de noviembre de 1995, afirmó:

“En síntesis, el municipio que antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley.” (Cfr. Corte Constitucional C-506 de 1995, Magistrado Ponente, doctor Carlos Gaviria Díaz)

Tal autonomía no es absoluta, tiene límites, consagrados en la Constitución y la ley. Pero las limitaciones que esta última establezca, no pueden vulnerar el núcleo esencial de la autonomía. Esta es la razón para considerar que la autorización que debe dar la asamblea departamental al concejo, en el caso de la condonación de obligaciones a favor del municipio, vulnera la autonomía fiscal del municipio.

Además, la misma Constitución, al establecer las atribuciones de las asambleas departamentales, no consagra la prevista por el artículo 63, demandado. Basta ver las facultades del artículo 300 de la Constitución. Cabe aclarar que este artículo fue modificado por el Acto Legislativo 01, de 1996, pero en nada cambió este asunto.

Cabe advertir que estas condonaciones sólo podrán decretarse cuando existan razones de justicia y equidad, según lo expuesto en la sentencia C- 511, del ocho (8) de octubre de 1996, en la que se decretó la inexistencia de una ley que concedía una amnistía tributaria.

Por las anteriores consideraciones, la Corte declarará la inexistencia del artículo 63 del decreto 1222 de 1986, pues viola no sólo los artículos constitucionales señalados por el demandante, sino los que consagran la autonomía de los entes territoriales.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase INEXEQUIBLE el artículo 63 del decreto 1222 de 1986.

Cópiese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General