

Sentencia C-868/01

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Creación y supresión de contralorías distritales y municipales

Referencia: expediente D-3411

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo transitorio del artículo 21 de la ley 617 de 2000

Demandante: Federmán Enrique Navarro Berrío

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., quince (15) de agosto de dos mil uno (2001).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano FEDERMAN ENRIQUE NAVARRO BERRIO, demandó el párrafo transitorio del artículo 21 de la ley 617 de 2000 “Por la cual se reforma parcialmente la ley 136, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.”

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

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.188 del 9 de octubre de 2000, y se subraya lo demandado

“LEY 617 DE 2000

“Por la cual se reforma parcialmente la ley 136, el decreto extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

(.....)

“Artículo 21. Creación y supresión de contralorías distritales y municipales. El artículo 156 de

la ley 136 de 1994, quedará así:

Artículo 156. Creación y supresión de Contralorías Distritales y municipales. Únicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias Contralorías.

Las Contralorías de los municipios y distritos a que se refiere el inciso anterior deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal, refrendada por la Contaduría General de la nación.

Parágrafo. En los municipios o distritos en los cuales no haya contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva contraloría departamental. En estos casos no podrá cobrarse cuota de fiscalización u otra modalidad de imposición similar a los municipios o distritos.

Parágrafo transitorio. El 31 de diciembre del año 2000, las Contralorías que funcionan en los municipios o distritos de categoría 2, distintas a las autorizadas en el presente artículo, 3, 4, 5 y 6 quedarán suprimidas.

Vencido el término señalado en el presente parágrafo no podrá ordenarse gasto alguno para financiar el funcionamiento de las contralorías de estos municipios o distritos, salvo los necesarios para su liquidación.”

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que la norma acusada viola el inciso tercero del artículo 272 de la Constitución, por cuanto “corresponde única y exclusivamente a los Concejos Municipales organizar sus propias Contralorías. Prueba de lo anterior es que todas las contralorías municipales que se han creado o suprimido en Colombia, ha sido a través de Acuerdos emanados de los Concejos municipales, a quienes constitucionalmente se les asignó dicha facultad. Por lo tanto, si el legislador desea suprimir las Contralorías municipales, como lo plantea la norma acusada, primero debe proceder a reformar la Constitución Política de tal forma que se quite a los Concejos Municipales la facultad de crear o suprimir Contralorías y se le asigne esa función al Congreso de la República.”

Por otra parte, agrega que dicha disposición también infringe el inciso primero del artículo 29 de la Constitución por desconocer “el artículo 156 de la ley 136 de 1994 en el cual se establecen los requisitos y procedimientos que se deben seguir para suprimir las ontralorías municipales.”

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María Magdalena Botía de Botía, obrando en su calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte declarar exequible el precepto demandado, con los siguientes argumentos:

* El párrafo acusado sustituye el artículo 156 de la ley 136 de 1994 y tiene por objeto aplicar y desarrollar lo dispuesto en los artículos 150 numerales 1 y 23, y 272 de la Constitución. En dichos cánones se consagra que el control fiscal de los municipios le corresponde ejercerlo a las contralorías departamentales y defiere a la ley la creación de las contralorías municipales.

* Armonizando dichas disposiciones constitucionales con el artículo 322 que autoriza al legislador para categorizar municipios, tomando como variables la viabilidad económica de la entidad correspondiente, se concluye que “la insuficiencia de recursos constituye un argumento válido de discrecionalidad para ejercitar la autorización contenida en el artículo 272 disponiendo la supresión de las contralorías en aquellos municipios que no tengan un volumen de operaciones lo suficientemente importante para tenerlas, o no cuenten con los recursos suficientes para sostenerlas (..) la supresión no impide ni entorpece el ejercicio de las competencias atribuidas a los municipios y distritos para ‘organizar las contralorías’, pues tal facultad debe ejercerse únicamente por parte de aquellos entes territoriales que legalmente están facultados para tenerlas. De otra parte la supresión no se traduce en ausencia de control fiscal puesto que por disposición constitucional el control en esos municipios lo ejerce la contraloría departamental; y continuarán ejerciéndolo las contralorías municipales y distritales, en aquellos municipios y distritos en donde estén autorizadas y organizadas, organización que, se reitera, continúa en cabeza de los concejos municipales y distritales, pues la ley únicamente se ocupa de autorizarlas.” En consecuencia, considera que no vulnera la norma acusada ningún precepto superior. Sin embargo, aclara que en los procesos de inconstitucionalidad no se puede alegar la violación de disposiciones de carácter legal, como lo hace el actor para sustentar la violación del artículo 29 de la Carta.

La ciudadana Nancy I. González Camacho, obrando en su condición de apoderada del Ministerio del Interior, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada, por no vulnerar la Constitución. Los argumentos que expone con ese fin son los siguientes:

* De conformidad con el artículo 272 de la Constitución “es optativo de la ley decidir sobre la creación y supresión de las contralorías. Su organización y funcionamiento se efectúa por las Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales, que haya autorizado la ley. Sobre este aspecto considero pertinente resaltar que estas corporaciones públicas no tienen competencia para suprimir contralorías.”

* La ley acusada “es una respuesta a la necesidad de implantar pronto correctivos a la problemática financiera de las entidades territoriales, pues sin la ley no es posible garantizar la viabilidad económica de la gran parte de municipios y departamentos, en el mediano y largo plazo. Sin unas finanzas sólidas, soportadas en la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la autonomía de las entidades territoriales quedará reducida a un mero formalismo y la sostenibilidad del proceso de descentralización no estará garantizada.”

1. Intervención de la Contraloría General de la República

La ciudadana Ana Lucía Padrón Carvajal, obrando como apoderada de la Contraloría General de la República, solicita a la Corte declarar exequible la disposición acusada, con estas argumentaciones:

* El párrafo transitorio objeto de demanda, se expidió con fundamento en los artículos 150, 272 y 320 de la Constitución. En efecto: el artículo 272 consagra que la vigilancia de la gestión fiscal de los municipios incumbe a las contralorías departamentales “salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales”. Es claro entonces, que el legislador tiene potestad para regular lo relativo a dichos entes.

* No existiendo contradicción entre lo dispuesto en los artículos 272 y 320 de la Carta, “el artículo 320 citado, tendría de todas formas prevalencia sobre el artículo 272, en virtud de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la ley 57/1887” que ordena preferir la norma posterior.

1. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, actuando en su calidad de Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, considera que la norma demandada es inexecutable y solicita que así se declare. Los argumentos en que se fundamenta son éstos:

* Aplicando el principio de autonomía territorial consagrado en la Constitución y defendido por la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, el párrafo acusado es claramente violatorio de los artículos 272 y 313-6 de la Constitución, “pero sobre todo del artículo primero, en donde aparece fijada la autonomía con la fuerza de un principio fundamental.”

* En lo que respecta a las Contralorías Municipales, la competencia del legislador “debe ser entendida en conformidad con los principios fundamentales, y si nuestro ordenamiento jurídico reconoce con tal fuerza la autonomía territorial, se antoja autoritario y desconocedor de todo derecho a participar que el propio legislador suprima la Contraloría, señalando punto y hora a partir de la cual dejará de existir. En primer lugar, el que exista o no contraloría es cuestión que parte del régimen jurídico básico de las entidades territoriales, ya que la importancia del órgano lo sitúa sin lugar a dudas en la columna vertebral de la estructura del municipio. Luego la competencia para tratar este asunto no es del legislador ordinario, sino que hace parte de la reserva ley orgánica (ver sent. C-600ª/95). En segundo término, si el legislador ha determinado que dejen de existir las contralorías en algunos municipios, ha de disponer tal cosa en un imperativo dirigido a los concejos municipales, señalando para éstos el deber de proceder a la supresión, en los términos y condiciones que defina la ley. De ninguna manera puede hacerlo por sí mismo, porque de este modo está vaciando completamente las competencias que los artículos 1, 272 y 313 de la Carta atribuyen a los cabildos.”

La ciudadana Ana María Olaya Leyva, actuando en su propio nombre, intervino en este proceso para impugnar la demanda de la referencia pues, en su sentir, la norma demandada no vulnera el ordenamiento superior, por que el Constituyente en el artículo 272 superior, defirió al legislador la competencia para regular lo correspondiente a las Contralorías Municipales. Además, la facultad de “organizar” las Contralorías es una atribución de los concejos municipales, que pretende garantizar el principio de autonomía administrativa, “pero como se ha dicho en múltiples oportunidades ello no implica una independencia absoluta. Es claro, que en todo caso los actos de los concejos municipales deben acatar la Constitución y las leyes.”

Sin embargo, hay que aclarar que la facultad de organización no comprende la de creación y supresión de dichas entidades, pues “si bien la Constitución le atribuye a los concejos la facultad de organizar sus contralorías no hace mención sobre las facultades de creación y supresión, lo cual corresponde a la ley, en este caso a la demandada.

Finalmente, agrega que el actor se equivoca al invocar violado el artículo 29 superior basado en la violación de normas legales, pues la inconstitucionalidad de una disposición no puede fundamentarse en la violación de normas legales.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2505, recibido en esta corporación el día 4 de abril de 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del párrafo transitorio del artículo 21 de la ley 617 de 2000. Los argumentos que expone en su concepto son los que se resumen a continuación.

* Después de referirse a la autonomía de las entidades territoriales y de citar la jurisprudencia de esta corporación al respecto, concluye que “en los asuntos que puedan tener incidencia nacional, prima lo unitario sobre lo autonómico en razón de la necesaria coordinación que tiene que ejercer y por su carácter preeminente para la vida social en su conjunto, especialmente cuando de materias macroeconómicas se trate.”

* La Carta Política le asigna al legislador, en el artículo 272, la facultad “de determinar la supresión y creación de las contralorías municipales, en cuyo caso los concejos serían los llamados a organizarlas como entidades dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.”

* No le asiste razón al actor en su acusación, pues “si bien la Constitución radica en cabeza de los concejos la función de organizar las contralorías municipales cuando la ley las autoriza, no les da facultad de crearlas y en este orden, tampoco de suprimirlas.”

* La supresión de algunas contralorías municipales obedece a políticas macroeconómicas, lo cual no vulnera la Constitución, pues dicha medida se produjo por que aquellos entes “no tienen la capacidad para cumplir con los gastos de funcionamiento que implica la administración de estos órganos de control fiscal (...) lo cual no implica la ausencia de control fiscal, ya que por disposición constitucional, le corresponde a las contralorías departamentales ejercer éste en los municipios donde no existan contralorías.”

* No se vulnera el artículo 29 superior pues es potestad del Congreso interpretar, reformar y derogar las leyes.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con el artículo 241-4 del Estatuto Supremo, corresponde a esta corporación pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada, por formar parte de una ley de la República.

1. Cosa juzgada

Esta corporación ya se pronunció sobre el artículo 21 de la ley 617 de 2000, que en esta oportunidad se demanda, en la sentencia C-837 de agosto 9 de 2001, dictada dentro del proceso D-3297 (acumulado), siendo declarado exequible, en relación con el cargo de

violación de los artículos 119, 267 y 272 de la Constitución. En consecuencia, ha operado el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional que impide a la Corte volver sobre lo decidido.

Ante esta circunstancia, sólo resta ordenar estarse a lo resuelto en dicho fallo y así se hará.

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

R E S U E L V E :

Estar a lo resuelto en la sentencia C-837 de agosto 9 de 2001, mediante la cual se declaró exequible el artículo 21 de la ley 617 de 2000.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-868/01

LEY-Criterio dominante/LEY DE AJUSTE DE FINANZAS PUBLICAS-Tema predominante (Aclaración de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Posibilidad de autonormarse (Aclaración de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Consecuencia del pluralismo (Aclaración de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Otorgamiento de créditos previa autorización del Ministerio de Hacienda (Aclaración de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA CREDITICIA-No intervención del Gobierno (Aclaración de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA CREDITICIA-Desarrollo natural de objeto social (Aclaración de voto)

DEPARTAMENTO-Inexistencia de norma constitucional que habilite al legislador para categorización (Aclaración de voto)

DEPARTAMENTO-Establecimiento legislativo de capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal (Aclaración de voto)

DEPARTAMENTO-Diagnóstico sobre fortalezas y debilidades de circunscripciones (Aclaración de voto)

DEPARTAMENTO-Autorización legislativa para delegar atribuciones del orden nacional (Aclaración de voto)

DIPUTADO-Remuneración (Aclaración de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Remuneración de categorías de empleo (Aclaración de voto)

Ni el Congreso ni el Presidente de la República tienen poderes constitucionales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo en el orden territorial, ya que ello quebrantaría in límine la autonomía que la Constitución reivindica en cabeza de las entidades territoriales, haciendo literalmente nugatoria la vocación descentralizadora que entraña y pregona el Estatuto Supremo en torno a la nómina territorial.

DIPUTADO-Falta de competencia de órgano emisor al regular remuneración (Aclaración de voto)

Como quiera que en relación con la Ley 617 de 2000, tanto en la Sentencia C-540 de 2001 como en la Sentencia C-579 del presente año, he manifestado que, a mi juicio, en su integridad, dicha ley es inexecutable por violación de varias disposiciones de la Constitución, razón por la cual he salvado el voto, en esta oportunidad me veo precisado a aclarar mi voto en el sentido de que, por las mismas razones expuestas en los salvamentos de voto a las dos sentencias anteriormente mencionadas, sigo considerando que es igualmente inexecutable el artículo 21 de la misma ley, posición de aclaración que asumo en esta oportunidad para respetar esos fallos, aunque sigo discrepando de las decisiones allí contenidas.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA