

C-891-99

Sentencia C-891/99

COMISARIAS-Aportes de la Nación con destino a financiación de gastos de funcionamiento

La determinación del contenido y alcance de la norma acusada dirigidos, exclusivamente, para las comisarías -Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada-, no fue resultado de una actuación caprichosa del legislador extraordinario al momento de la expedición de la disposición enjuiciada que desconociera el ordenamiento superior, en los artículos 4o., 309, 359-3 por cuanto tiene su justificación en la evolución normativa que obtuvo la asignación de recursos nacionales para efectos de respaldar la financiación de los gastos de funcionamiento de esos antiguos territorios nacionales, circunstancia no tomada en cuenta por el demandante al momento de instaurar la respectiva demanda de inconstitucionalidad. No es acertada la afirmación del actor en el sentido de que constituían un derecho patrimonial adquirido por las antiguas intendencias con anterioridad a la Carta Política de 1991, cuyo traslado a los nuevos departamentos una vez erigidos, debía ser respetado.

RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA-Excepción respecto a Comisarías

Debe entenderse que cuando el numeral 3º del art. 359 de la CP exceptúa de la prohibición general que gobierna las rentas nacionales de destinación específica, a aquellas asignadas en favor de los antiguos territorios nacionales "con base en leyes anteriores", el alcance de la protección constitucional debe limitarse a las que configuran apropiaciones determinadas de los ingresos de la Nación, dirigidos, total o parcialmente, a financiar una actividad estatal, previamente establecida en la ley de presupuesto. En este punto conviene precisar que, como se expresa en la misma disposición demandada, la obligación de mantener en términos reales las apropiaciones decretadas, corresponde al Gobierno Nacional. De manera que, una disposición legal que establezca cualquier clase de compromiso de ingresos para financiar los gastos de funcionamiento de las antiguas comisarías, como ocurre con la norma sub examine, no reúne la condición necesaria para la aplicación de ese mandato superior exceptivo.

CONVENCION COLECTIVA-A nivel departamental/CONVENCION COLECTIVA-Limitaciones en cuanto a cubrimiento de gastos de funcionamiento

La limitación que establece el legislador en el parágrafo del artículo 28 del Decreto 2274 de 1991 para impedir que los recursos de los aportes del presupuesto nacional lleguen a financiar los gastos de funcionamiento que puedan ocasionar las convenciones colectivas pactadas por los gobiernos departamentales, sin sujeción a las disposiciones legales sobre la materia, en criterio de esta Corte no configura una restricción a los derechos de asociación y negociación colectiva con que cuentan los trabajadores para mejorar, de manera justa y equitativa, las condiciones económicas y sociales de trabajo. La sujeción de los acuerdos colectivos de negociación a la legalidad preestablecida sobre la materia, no constituye una presunción que contradiga el principio de la buena fe y, de alguna forma, reviva la teoría de la peligrosidad, como lo anuncia el actor en su demanda. Una limitante como la que se establece en el parágrafo que se examina contribuye a organizar y racionalizar el gasto público, toda vez que opera en la distribución de los recursos del presupuesto de las entidades territoriales correspondientes.

Referencia: Expediente D-2411

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 del Decreto 2274 de 1991

Actor: Alexander López Quiroz

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Santafé de Bogotá D.C., diez (10) de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alexander López Quiroz demandó el artículo 28 del Decreto 2274 de 1991 “por el cual se dictan normas tendientes a

asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.”.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.078, del 4 de octubre de 1991, y se subraya lo demandado

“ NORMAS SOBRE LA ORGANIZACION DE LOS ENTES ERIGIDOS COMO DEPARTAMENTOS

“DECRETO NUMERO 2274 DE 1991”

(octubre 4)

por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere el artículo transitorio 39 de a Constitución Política.

DECRETA:

(...)

IX - Patrimonio departamental.

(...)

Artículo 28. Transferencias de las antiguas Comisarías. En desarrollo de lo dispuesto en el numeral tercero (3º) del artículo 359 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional mantendrá en términos reales las apropiaciones decretadas en el Presupuesto Nacional para la vigencia fiscal de 1991, con destino a la financiación de los gastos de funcionamiento de

los Departamentos de Amazonas , Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada.

El ajuste para mantenerlo en términos reales se hará anualmente con base en la evaluación de los ingresos propios generados en cada departamento, de tal forma que la asignación se efectúe sólo cuando no se generen los suficientes recursos para cubrir los gastos de funcionamiento.

Parágrafo. En ningún caso se asignarán recursos para cubrir gastos de funcionamiento correspondientes a convenciones colectivas que pacten los gobiernos departamentales, que no se ajusten a las disposiciones legales sobre estas materias.”.

III. LA DEMANDA

En primer término, señala que con la expedición de la disposición acusada, sin justificación alguna, se excluye a las antiguas intendencias del derecho a recibir recursos de la Nación para financiar sus gastos de funcionamiento cuando los recursos propios resultaren insuficientes, con lo cual se ignora lo expresamente autorizado por el artículo 5o. del Decreto 1926 de 1975.

De esa manera, en su criterio, se infringen los artículos 4o., 58, 309 y 359-3 de la Constitución, pues se desconoce la protección constitucional de los derechos adquiridos de las antiguas intendencias en su tránsito como nuevos departamentos, y de las rentas específicas que dichas entidades son beneficiarias, con base en leyes anteriores, al igual que el principio de la confianza legítima, máxime cuando el artículo 26 del Decreto 2274 de 1991 ratifica el derecho a los recursos, para luego ser inexplicablemente revocado por el artículo 28 acusado.

Por otra parte, el actor indica que los artículos 39 y 55 constitucionales, relativos a la libertad de asociación y de negociación colectiva, resultan vulnerados con la norma censurada, pues la restricción allí impuesta para el cubrimiento de los gastos de funcionamiento provenientes de las convenciones colectivas pactadas por los departamentos, cuando no se ajusten a las disposiciones legales, en su entender atenta contra los derechos adquiridos de los trabajadores, ya que sería presumir que fueron obtenidos irregularmente, en contradicción del principio de la buena fe, recogido en el artículo 83 de la Carta Política, y replanteando “la extinguida teoría de la peligrosidad, el cual (sic) es absolutamente contrario a nuestro

ordenamiento jurídico”.

Por último, el accionante observa que con la expedición de la Ley 141 de 1994, que prohíbe la inversión de las regalías del petróleo para el pago de los gastos de funcionamiento, se produjo una lesión al mencionado principio de la confianza legítima, pues dicha decisión fue intempestiva y no previó la posibilidad de crear otros ingresos de libre destinación para las entidades territoriales, generando la quiebra de las antiguas intendencias, asunto que considera no se puede desligar del estudio del artículo 28 del Decreto 2274 de 1991 enjuiciado, toda vez que, “si las regalías continuaran siendo un recurso con el cual pagar gastos de funcionamientos no tendría la Nación que realizar las transferencias para gastos [d]e funcionamiento de los nuevos departamentos como obligación consagrada del Artículo 5 del Decreto 1926 de 1975”.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano César Augusto López Botero, actuando como apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino a fin de defender la constitucionalidad de la disposición censurada, en la forma que se sintetiza en seguida:

De un lado, el representante de esta entidad presenta un análisis sobre el proceso histórico de la administración de los territorios nacionales y la evolución legislativa del régimen administrativo y presupuestal de las intendencias y comisarías, ahora departamentos, para afirmar que, contrario a lo que sostiene el actor, el artículo 5o. del Decreto 1926 de 1975, fundamento de las pretensiones de la demanda, antes de la expedición de la Carta Política de 1991 se encontraba derogado por los artículos 13 y 33 del Decreto 469 de 1986, dictado en virtud del ejercicio de las facultades otorgadas al Presidente de la República en la Ley 22 de 1986 “por la cual se dictan normas sobre el Régimen Administrativo de las Intendencias y Comisarías”.

Así las cosas, el interviniente argumenta que con posterioridad se llegó a la expedición del Decreto 2274 de 1991, cuyo artículo 28 demandado, sobre el régimen patrimonial de los

nuevos departamentos, adoptó el citado artículo 13 del Decreto 469 de 1986 e incorporó el ajuste que en términos reales debe darse a los aportes nacionales para gastos de funcionamiento, en beneficio de las Comisarías, dada la diferencia de desarrollo económico y social de estas entidades frente a las Intendencias.

Adicionalmente, señala que no es acertada la denominación que se hace en el artículo examinado de los mencionados aportes del presupuesto nacional como de renta de destinación específica, pues con ellos “no se afectó ninguna renta para su financiamiento, ni se dispuso de un ingreso para que el mismo sea destinado a subvencionar la actividad de las Intendencias y Comisarías”.

Si bien opina que se desnaturalizó dicho concepto, esto “no conduce a mutar el carácter ni naturaleza de ese aporte ni produce el efecto de atar alguna renta con ese propósito”; en consecuencia, señala que no se está ante la hipótesis del artículo 359, numeral 3o., constitucional y, por lo tanto, esa clase de aportes no forman parte del patrimonio de la entidad territorial ni constituye un bien o recurso objeto de protección constitucional propia, en la forma de un derecho adquirido; en ese caso, el legislador puede modificarlo sin contrariar disposición constitucional alguna.

De otro lado, estima que la única defensa de las norma sería aquella que consulta criterios técnicos y de conveniencia, en especial los relativos al proceso de descentralización, respecto de lo cual puntualiza que “en ningún momento se les está asignando funciones adicionales ni a las Comisarías ni a las Intendencias que no puedan socorrer con cargo a las participaciones con que cuentan en virtud del artículo 359 ib. y con los recursos propios”. Añade que, con el cambio constitucional, “las entidades territoriales cuentan con una suma importante de recursos que compromete, en buena medida, las políticas en el ámbito nacional. El esfuerzo fiscal realizado es de grandes proporciones y no se puede desconocer la existencia de un compromiso hacia la descentralización...”.

En relación con la violación del principio de la confianza legítima expresa que “en ningún momento se crearon factores objetivos con base en los cuales las antiguas Intendencias debían gozar de tales aportes, precisamente, porque esa norma ya no cobijaba a esos territorios, y, en consecuencia, no podía generarse una expectativa legítima sobre su permanencia hacia un futuro: simplemente había sido derogada con antelación.”.

Por último, en cuanto a la violación de los derechos de asociación y negociación colectiva, considera que, los planteamientos del demandante no presentan cargo alguno de inconstitucionalidad, por lo que no es tarea de la Corte entrar a estudiarlo; aunque, agrega que, la norma cuestionada no limita ni excluye la posibilidad negocial, al contrario, su parágrafo es plenamente consistente con el sistema previsto por el legislador para fijar las condiciones de trabajo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en Concepto No. 1849, recibido el 22 de julio de 1999, presenta escrito frente al asunto de la referencia, solicitando se declare la constitucionalidad de la norma demandada, con base en estas consideraciones:

Según lo indica el jefe del Ministerio Público, de conformidad con el análisis efectuado a la normatividad administrativa y fiscal existente al momento de la expedición de la norma acusada, en concordancia con lo ya expuesto por el interviniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el beneficio inicialmente reconocido para las intendencias y comisarías por el Decreto 1926 de 1975, art. 5o., según el cual el gobierno nacional incluiría anualmente en el proyecto de ley de apropiaciones las partidas necesarias para cubrir los gastos de funcionamiento de esas entidades, cuando los ingresos propios de las mismas no fuesen suficientes, no está vigente para las antiguas intendencias.

En efecto, para sustentar lo anterior, señala que el referido Decreto 1926 de 1975 fue objeto de algunas modificaciones incorporadas tanto por el Decreto 467 de 1986 como por el Decreto 469 de 1986, art. 33. Además, precisa que en el artículo 13 de ese mismo Decreto 469, a solicitud del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, el beneficio aludido de las transferencias se mantuvo para las comisarías, y sólo para las intendencias que se crearan en el futuro, hasta por un término no superior a los primeros 5 años de su existencia, prohibiendo la apropiación de partidas para cubrir los gastos de funcionamiento de las convenciones colectivas que pactaran los gobiernos comisariales e intendenciales, sobrepasando las directrices del Gobierno Nacional o transgrediendo las disposiciones sobre competencia en estas materias.

Por todo lo anterior, encuentra que la norma acusada no desconoce el ordenamiento superior, pues con ésta no se atenta contra los bienes y derechos pertenecientes a las antiguas intendencias (C.P., arts. 4o., 309 y 359-3), toda vez que “precisamente las normas con fuerza de ley que establecían el régimen de las Intendencias y Comisarías, vigentes antes que entrara a regir la Carta Política de 1991, habían eliminado la renta nacional con destinación específica a favor de las intendencias, para atender gastos de funcionamiento.”. Es más, agrega que en caso que legislador extraordinario hubiese eliminado la aludida renta, esto resultaba razonable por cuanto la finalidad de esa renta era la de beneficiar a las regiones menos desarrolladas del país y las intendencias no presentaban una situación de atraso mayor frente a las comisarías.

Para finalizar, observa que el precepto legal acusado no viola los artículos 39, 58 y 356 de la Ley Fundamental, ya que su contenido no tiene relación alguna con el derecho a constituir sindicatos, ni con la propiedad privada y menos aún con el situado fiscal, como tampoco el artículo 55 superior, debido a que la norma demandada lo que prohíbe es la asignación de recursos para cubrir gastos de funcionamiento correspondientes a convenciones colectivas pactadas por los gobiernos departamentales, cuando éstas no se ajusten a las disposiciones legales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

El artículo transitorio 39 de la Carta Política revistió al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por un término de tres meses, para expedir decretos con fuerza de ley “mediante los cuales se asegure la debida organización y el funcionamiento de los nuevos departamentos erigidos como tales en la Constitución (...)”.

Con base en dicha facultad se expidió el Decreto 2274 de 1991 “por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, cuyo artículo 28 es la norma acusada en el presente proceso.

La Corte Constitucional es competente para examinar su constitucionalidad, de conformidad con los criterios establecidos en la sentencia C-126 de 19931, en la que al pronunciarse sobre otras disposiciones de ese mismo Decreto acusado (arts. 24, inciso 2o., 25, 34 y 39) se señaló lo siguiente:

“Esta Corporación es competente para conocer de la demanda de la referencia, en atención a lo dispuesto por los artículos 10° transitorio en concordancia con el literal a) del artículo 6° también transitorio de la Carta, ya que las normas acusadas fueron dictadas por el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó la Asamblea Nacional Constituyente en el artículo 39 transitorio de la misma, con la participación de la Comisión Especial Legislativa.”.

2. La materia a examinar

2.1. Síntesis de los cargos formulados en la demanda

Como ya se anunció, la demanda que ocupa la atención de la Corte se dirige contra la totalidad del artículo 28 del Decreto 2274 de 1.9912, preceptiva legal que regula lo relativo a los aportes de la Nación a las antiguas comisarías, con destino a la financiación de sus gastos de funcionamiento.

El cuestionamiento que contra dicha norma expone el actor en su escrito, se concreta en tres cargos principales, a saber:

El primero, por una violación de los artículos 4o., 309 y 359-3 superiores y del principio de la confianza legítima, en razón a que se desconoce la protección constitucional de los derechos patrimoniales adquiridos de las antiguas intendencias, así como de las rentas específicas reconocidas con base en leyes anteriores, con la inaplicación, en la disposición acusada, del beneficio establecido en el artículo 5o. del Decreto 1926 de 1975, el cual las definía como destinatarias de recursos de la Nación para financiar gastos de funcionamiento.

El segundo se configura por la vulneración de los mandatos superiores sobre libertad de asociación y de negociación colectiva (C.P., arts. 39 y 55), toda vez que la restricción que se contempla sobre los gastos de funcionamiento por convenciones colectivas pactadas por los gobiernos departamentales, cuando éstas no se ajusten a las disposiciones legales sobre la materia, supone para el accionante una presunción de adquisición de esos derechos laborales con infracción a la ley, lo que desconoce el principio de la buena fe (C.P., art. 83) y restablece la teoría de la peligrosidad.

El tercer cargo se hace consistir en la violación del principio de la confianza legítima, pues para el libelista con la norma demandada y la expedición de la Ley 141 de 1994, normatividad que el actor estima debe ser analizada dentro del presente juicio de constitucionalidad, se excluyó injustificadamente a esas entidades del beneficio presupuestal de contar con unas transferencias para asumir los gastos de funcionamiento y se prohibió la inversión de las regalías del petróleo con ese mismo destino, lo que produjo la quiebra de las antiguas intendencias, pues no se previeron otros ingresos de libre destinación que permitieran garantizarlo.

2.2. Problema jurídico

La controversia expuesta en los términos anteriores habrá de resolverse a partir de la determinación de si el beneficio presupuestal que establece el artículo 5o. del Decreto 1926 de 1975 configura una renta de destinación específica de propiedad de las antiguas intendencias, respecto de la cual deba existir una protección constitucional exigible por los nuevos departamentos, lo que requiere de la presentación de algunas consideraciones previas acerca de la justificación de la expedición de la norma demandada, la vigencia, titularidad y naturaleza del beneficio que el actor señala la misma omitió en perjuicio de las intendencias.

Así mismo, se analizará si, como lo expresa el accionante, constituye una presunción de mala fe la sujeción de las negociaciones colectivas a la normatividad vigente para efectos de que se asuman sus costos dentro del presupuesto de la correspondiente entidad territorial y si los cuestionamientos que hace el actor a las determinaciones del legislador respecto de la utilización de las regalías del petróleo significan una violación constitucional.

1. La expedición de la disposición demandada en el nuevo orden constitucional

Con la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 se produjo una reconfiguración integral del Estado, que cobijó la organización política, administrativa y fiscal imperante en las antiguas intendencias y comisarías, entidades integrantes de la estructura administrativa y territorial estatal, como resultado de la reforma de la Constitución Nacional de 1886, producida mediante el Acto Legislativo No. 1 de 1936, y caracterizadas por un régimen

especial de protección y dependencia del poder central, ejercitado por el gobierno nacional, en la forma denominada “territorios nacionales”.

El precario desarrollo económico unido a la reducida población de esos territorios nacionales, fortalecieron la tendencia a someterlos, de una especie de autonomía atenuada, hacia una más firme descentralización regional. En ese orden de ideas, la principal decisión que para el apoyo de estas regiones adoptó el Constituyente de 1991, fue la de incorporarlas a la categoría de departamentos, buscando una igualdad administrativa y política entre las diferentes regiones.

Ahora bien, la autonomía de las entidades territoriales como principio fundamental del estado social de derecho colombiano, para la gestión de sus intereses y dentro de los límites que fijan la Constitución y la ley, trajo aparejados los derechos de las mismas a gobernarse por autoridades propias, a ejercer sus competencias, a administrar sus recursos y a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como a participar en las rentas nacionales (C.P., art. 287).

Así las cosas, los departamentos gozan de la autonomía necesaria para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social de su territorio, y responden por una labor administrativa, de coordinación, de complementariedad de los municipios e intermediación entre la actividad nacional y municipal, así como por la prestación de los servicios constitucional y legalmente asignados, de manera eficiente, con el fin de satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes y elevar su nivel de vida (C.P, art. 98).

De conformidad con el artículo 309 de la Carta Política, fueron erigidas en departamentos las intendencias de Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y las Comisarías del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada.

La transformación de esas entidades en “ nuevos departamentos” supuso para ellas la asunción de funciones y cometidos estatales en el ámbito de una autonomía política y administrativa de mayor grado, para lo cual resultaba indispensable la adopción de medidas que facilitaran una transición gradual hacia un régimen de mayor descentralización administrativa y política.

Para ello, se revistió, en el artículo 39 transitorio de la Constitución, al Presidente de la República de facultades extraordinarias, para que a través de decretos con fuerza de ley se asegurara la debida organización y funcionamiento de esos nuevos departamentos, pudiendo para tales fines suprimir las instituciones nacionales encargadas de la administración de las antiguas intendencias y comisarías, así como asignarles los bienes nacionales que a juicio del Gobierno debían pertenecerles.

En cumplimiento de esos mandatos, el Presidente de la República expidió el Decreto 2274 de 1991, cuyo artículo 28 se acusa por el demandante en el presente proceso de constitucionalidad. La motivación que asistió en ese entonces a la Comisión Especial Legislativa³ durante el estudio del proyecto de decreto presentado por el gobierno nacional establecía para los nuevos departamentos los siguientes propósitos:

La departamentalización de las intendencias y comisarías se erige, así, en una auténtica estrategia de desarrollo para esas regiones y de promoción humana para sus habitantes, quienes ahora verán ensancharse el horizonte con nuevas oportunidades de participación en la vida nacional y seccional y con posibilidades más inmediatas de mejoramiento en sus niveles de vida”.

Y, en lo que atañe al tema de la definición de la configuración del patrimonio de los nuevos entes territoriales fue claro el propósito del Constituyente de 1991 de mantener la totalidad del patrimonio público de las antiguas intendencias y comisarías en cabeza de los nuevos entes territoriales, motivación que aparece recogida en el Capítulo IX del Decreto 2274 de 1991 referido al “Patrimonio departamental”.

Efectivamente, el artículo 26 de ese Decreto 2274 de 1991 desarrolla el tema de los bienes y rentas de los nuevos departamentos y los artículos 27 y 28 de ese mismo Estatuto, adoptan medidas de orden presupuestal. El primero de ellos, dispone sobre las partidas del presupuesto nacional apropiadas en la vigencia fiscal del año de 1991 en favor de las antiguas intendencias y comisarías, así como las que habían sido asignadas también en su favor, dentro del presupuesto del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO), organismo ulteriormente suprimido y liquidado (art. 29).

En el artículo 28 del Decreto 2274 de 1991, acusado, por su parte, se establecen mandatos de orden presupuestal dirigidos a garantizar a las comisarías las apropiaciones que en su

favor existían en el presupuesto nacional para cubrir el déficit generado en sus gastos de funcionamiento, el mecanismo para asegurar el ajuste anual en términos reales de esas transferencias y la prohibición de asignar recursos para cubrir gastos de funcionamiento derivados de las convenciones colectivas pactadas por los gobiernos departamentales, cuando no se ajusten a las disposiciones legales sobre esas materias.

Destáquese de lo antes señalado que, efectivamente la regulación que allí se señala no contempla a las intendencias existentes en ese momento, en una exclusión que el actor considera contraría la Carta Política, en sus artículos 4o., 309 y 359-3, pues señala que dicho beneficio proviene del artículo 5o. del Decreto 1926 de 1975. En consecuencia, resulta imperioso analizar las razones por las cuales el legislador extraordinario adoptó tal tratamiento normativo, como se hará a continuación.-

1. Vigencia y titularidad del beneficio presupuestal invocado por el actor en favor de las antiguas intendencias

Desde el momento de su creación, como ya se señaló mediante el Acto Legislativo No. 1o. de 1936, la administración de las intendencias y comisarías quedó sometida a un directo e inmediato control ejecutivo y administrativo por parte del gobierno nacional, y deferido al legislador el tratamiento en cuanto a su organización y división administrativa interna, así como en relación con la expedición de estatutos especiales y regímenes propios en materias tales como la electoral, judicial y la contencioso administrativa.

El desarrollo económico, social, y cultural de estas grandes regiones del territorio nacional, al igual que el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, se constituyó en objeto de una nueva consideración por parte del Estado desde el punto de vista de su planeación, propósito que resultó atendido por el legislador mediante la expedición de la Ley 2a. de 1943 “ por la cual se dictan algunas disposiciones sobre administración, división administrativa y régimen electoral de las Intendencias y Comisarías” y por la Ley 28 de 1974 “por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa y se dictan otras disposiciones”.

Con base en esta ley de facultades se creó y organizó, a través del Decreto 1925 de 1975, el

Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO) -ampliamente conocido por la labor que ejerció en la coordinación, vigilancia y orientación de esas divisiones administrativas- y, con el Decreto 1926 de 1975, se dictó el régimen administrativo y fiscal de éstas, mediante el cual se distribuyeron funciones entre el gobierno nacional, los consejos intendenciales o comisariales y los respectivos intendentes y comisarios, como autoridades participantes en la dirección de su administración.

Para efectos del presente estudio, el artículo 5o. del mencionado Decreto, frente a las funciones de administración asignadas por el legislador extraordinario al gobierno nacional con respecto de los denominados “territorios nacionales”, estableció:

“Artículo 5o. Cuando los ingresos propios de las Intendencias y Comisarías no alcanzaren a cubrir sus gastos de funcionamiento, el Gobierno Nacional incluirá anualmente en el proyecto de ley de apropiaciones las partidas que con tal fin fueren necesarias.”.

La intención de una actualización y modernización del régimen administrativo, presupuestal y fiscal de las intendencias y comisarías, a fin de contar con mecanismos jurídicos más eficaces para el cumplimiento de sus fines, hizo que el Presidente de la República, revestido de precisas facultades extraordinarias por la Ley 22 de 1985, dictara una nueva normatividad en esas materias, lo que ocurrió con los Decretos 4676 y 469 de 1986, incorporando éste último algunas modificaciones al Decreto 1926 de 1975, antes aludido.

Precisamente, en el artículo 13 de ese Decreto 469 de 1986 queda consignada la voluntad del legislador extraordinario de conceder la destinación de aportes nacionales hacia el presupuesto de funcionamiento, en forma exclusiva para las comisarías y, excepcionalmente, para las intendencias que con posterioridad sean creadas, como se lee en el texto del mismo que a continuación se cita:

“Artículo 13. Aportes nacionales para el presupuesto de funcionamiento de las Comisarías. A solicitud del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, cuando los ingresos propios de las Comisarías no alcanzaren a cubrir los gastos de funcionamiento, el Gobierno Nacional incluirá anualmente en el proyecto de ley de apropiaciones, las partidas que con tal fin fueren necesarias. Esta norma también cobijará a las Intendencias que se creen en el futuro y hasta por un término no superior a los primeros cinco (5) años de su existencia.

Parágrafo. En ningún caso se apropiarán partidas para cubrir gastos de funcionamiento correspondientes a convenciones colectivas que pacten los gobiernos comisariales, sobrepasando las directrices que formule el Gobierno Nacional o que no se ajusten a las disposiciones legales sobre competencia en estas materias. Igual prohibición rige para los gobiernos intendenciales.”.

La disposición transcrita presenta una plena armonía con la derogatoria expresa que, más adelante, en ese mismo Decreto 1926 de 1975, en su artículo 33, se hace del artículo 5o. del Decreto 1926 de 1975.

De manera pues que, recogiendo las consideraciones expuestas por el representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en la vista fiscal, sobre este particular, la Corte encuentra que la norma que autorizaba los aportes de ingresos nacionales con destino al presupuesto de gastos de funcionamiento de los nuevos departamentos, cuando los ingresos propios no alcanzaren a cubrirlos, al momento de la expedición de la disposición acusada, era el Decreto 469 de 1.986, el cual presentaba como destinatarias únicas y titulares de ese derecho, a las antiguas comisarías, en virtud de la modificación que por los artículos 13 y 33 del Decreto Ibidem fue objeto el artículo 5o. del Decreto 1926 de 1975.

En consecuencia, el Decreto 2274 de 1991, en su artículo 28 enjuiciado, lo que hizo fue recoger el contenido normativo del artículo 13 del Decreto 469 de 1986; es más, derogó integral y expresamente este Decreto, como se puede observar de su artículo 43.

Se colige, entonces, que la determinación del contenido y alcance de la norma acusada dirigidos, exclusivamente, para las comisarías -Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada-, no fue resultado de una actuación caprichosa del legislador extraordinario al momento de la expedición de la disposición enjuiciada que desconociera el ordenamiento superior, en los artículos 4o., 309, 359-3, como pretende hacerlo ver el accionante, por cuanto tiene su justificación en la evolución normativa que obtuvo la asignación de recursos nacionales para efectos de respaldar la financiación de los gastos de funcionamiento de esos antiguos territorios nacionales, circunstancia no tenida en cuenta por el demandante al momento de instaurar la respectiva demanda de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, no es acertada la afirmación del actor en el sentido de que constituían un derecho patrimonial adquirido por las antiguas intendencias con anterioridad a la Carta

Política de 1991, cuyo traslado a los nuevos departamentos una vez erigidos, debía ser respetado.

De la misma manera, la Corte no observa que la disposición censurada contradiga el ordenamiento superior cuando ordena mantener en términos reales las apropiaciones del presupuesto nacional decretadas para la vigencia fiscal de 1991, con destino a la financiación de los gastos de funcionamiento de los departamentos de Amazonas, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada (inciso 1o.), ni realizar un ajuste anual con ese fin, como tampoco que se someta a control la realización del supuesto fáctico que da lugar al aludido beneficio presupuestal, esto es que los nuevos departamentos -antiguas comisarías- no generen los suficientes recursos para cubrir sus gastos de funcionamiento.

Por último, es de destacar que tampoco es viable la reclamación que hace el actor para las intendencias del derecho a recibir esas apropiaciones del presupuesto nacional, por constituir el mismo una renta nacional de destinación específica, aspecto sobre el cual entra la Corte a pronunciarse.

1. Protección del régimen de rentas de destinación específica de las antiguas intendencias y comisarías en la Carta Política de 1991

La disposición demandada, en su inciso primero, dice estar sometida en su contenido al cumplimiento del numeral 3o. del artículo 359 de la Carta Política, disposición que proscribe en forma genérica las rentas nacionales de destinación específica, entendidas éstas como ingresos o recursos permanentes y concretos del presupuesto nacional que deben reservarse total o parcialmente a la satisfacción de determinado servicio o necesidad pública.⁸

Sobre esta clase de técnica presupuestal esta Corte señaló lo siguiente en la sentencia C-590 de 19929:

“Se les ha denominado rentas atadas, y consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacendística, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto

nacional, ya que desconocen el principio de la unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto.”

Posteriormente, la Corporación ahondó en el mismo tema en la sentencia C-490 de 199310, de la siguiente manera:

“ Las rentas nacionales, a que se refiere el artículo 359 constitucional, son aquellas que constituyen ingresos tributarios del nivel nacional de gobierno, en oposición a los ingresos de las entidades territoriales.

El artículo precitado, como anotó esta Corporación, “se aplica exclusivamente a las rentas de carácter nacional que entran al Presupuesto general y no a las rentas locales que engrosan los presupuestos departamentales, distritales o municipales... Así las cosas, entiende la Corte que la prohibición del artículo 359 se aplica con exclusividad a las rentas nacionales de carácter tributario. En ningún caso a las rentas propias de las entidades territoriales o descentralizadas por servicios del orden local, como tampoco a las contribuciones parafiscales”.¹¹

La razón de ser de las rentas de destinación específica es la de asegurar la afectación de un porcentaje fijo del presupuesto público a un fin determinado, que se considera importante. Esta técnica, utilizada tradicionalmente por las finanzas públicas nacionales, ha permitido garantizar un piso mínimo de gasto social en Colombia. Sin embargo las actuales tendencias presupuestales abogan por una mayor flexibilidad presupuestal; de allí su proscripción constitucional para el nivel nacional.”.

Ahora bien, la prohibición constitucional de que existan rentas nacionales de destinación específica en el presupuesto general, en criterio de esta Corte, tiene como fundamento “reivindicar las funciones que el presupuesto está llamado a cumplir como el más decisivo instrumento de política fiscal en manos de la democracia y al cual se confía la eficiente y justa asignación de los recursos y el desarrollo económico.”¹²

Lo anterior, por cuanto en dicha decisión se traduce un firme propósito de salvaguardar los recursos del presupuesto nacional destinados al situado fiscal o a la participación de los ingresos de la Nación¹³, en el entendido de que la asignación de rentas de esa naturaleza

trastorna la flexibilidad presupuestal¹⁴ y “menoscaban la función política de orientar el gasto y los recursos existentes a satisfacer las necesidades que en cada momento histórico se estiman prioritarias.”¹⁵

No obstante, la restricción que sobre las rentas nacionales de destinación específica recae no es absoluta, sino excepcional, toda vez que la misma Carta Política establece los casos especiales en que éstas resultan viables, como sucede con los señalados en ese mismo artículo 359, numerales 1o., 2o. y 3o., y en los artículos superiores 336, numeral 4o. (monopolio de los licores para salud y educación), 356, numerales 1o. y 2o. (situado fiscal), 361 (recursos del Fondo Nacional de Regalías con destino a las entidades territoriales) y 131 (tributación especial de las notarías).¹⁶

Para el evento del artículo 359 constitucional, las salvedades a la mencionada regla son se concretan a las siguientes situaciones:

“ ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.”.

Compartiendo lo expresado por el interviniente a nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debe entenderse que cuando ese numeral 3o. exceptúa de la prohibición general que gobierna las rentas nacionales de destinación específica, a aquellas asignadas en favor de los antiguos territorios nacionales “con base en leyes anteriores”, el alcance de la protección constitucional debe limitarse a las que configuran apropiaciones determinadas de los ingresos de la Nación, dirigidos, total o parcialmente, a financiar una actividad estatal, previamente establecida en la ley de presupuesto.

En este punto conviene precisar que, como se expresa en la misma disposición demandada,

la obligación de mantener en términos reales las apropiaciones decretadas, corresponde al Gobierno Nacional.

De manera que, una disposición legal que establezca cualquier clase de compromiso de ingresos para financiar los gastos de funcionamiento de las antiguas comisarías, como ocurre con la norma sub examine, no reúne la condición necesaria para la aplicación de ese mandato superior exceptivo.

En efecto, observada la redacción del contenido normativo que se acusa, a partir del artículo 5o. del Decreto 1926 de 1975, pasando por la reforma del artículo 13 del Decreto 469 de 1986, hasta llegar a la redacción actual del artículo 28 del Decreto 2274 de 1991, se observa que la asignación que allí se ordena de recursos de la Nación para cubrir los gastos de funcionamiento por el déficit causado en los presupuestos de las antiguas intendencias y comisarías, en un principio, y luego aplicable solamente a éstas últimas entidades, no configura la afectación de una renta nacional con destinación específica.

“(…) todo gasto debe forzosamente estar contemplado en una ley; sin embargo, las leyes a que se refiere la Corte comportan un efecto adicional que consiste en atar a su satisfacción una renta del Estado o una porción de la misma. En este sentido, la ley anual de presupuesto no se limita a la posibilidad de registrar la apropiación, puesto que se conjuga aquí un título de gasto, con una orden de gasto y una destinación específica de una renta. De ahí que sólo en los casos autorizados por la Constitución sea posible darle carta de naturaleza a estas leyes que de manera tan penetrante afectan todas las fases del ciclo presupuestal.”. (Subraya la Sala de la citada tomada de la Sentencia C-317 de 1.998, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En consecuencia, tampoco era procedente el cargo del actor en contra del artículo 28 del Decreto 2274 de 1991, en el sentido de que impedía disfrutar a las intendencias de una renta nacional de destinación específica.

Sin embargo, como la indebida denominación que hace ese artículo 28 trae consigo las consecuencias presupuestales ya anotadas de un renta de esa naturaleza, se declarará inexecutable la expresión “En desarrollo de lo dispuesto en el numeral tercero (3º) del artículo 359 de la Constitución Política”.

1. La supuesta violación de los principios de asociación y negociación colectiva, derechos adquiridos por las negociaciones colectivas y la buena fe y principio de la confianza legítima

El accionante pretende una transgresión de los mandatos superiores sobre libertad de asociación y de negociación colectiva (C.P., art. 39 y 55), derechos adquiridos mediante convenciones colectivas pactadas con los gobiernos departamentales y principio de la buena fe que debe regir en las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas, al impedirse, en la disposición acusada, que se asignen del presupuesto nacional recursos para cubrir los gastos de funcionamiento que esas negociaciones laborales produzcan, cuando “no se ajusten a las disposiciones legales sobre estas materias”.

Los artículos 39 y 55 de la Carta Política garantizan, respectivamente, el derecho de asociación sindical de los trabajadores y de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, lo cual incluye a los trabajadores oficiales, con las excepciones que establezca la ley.

Por consiguiente, al Estado, en consonancia con el artículo 55 de la Carta Política, le corresponde promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos del trabajo; compromiso que incluye el señalamiento de los instrumentos para que el diálogo y las negociaciones sean realizables en condiciones de paz y tranquilidad social. Dentro de este propósito, el artículo 56 superior ordena la integración de una comisión tripartita permanente, conformada por representantes del gobierno, los empleadores y los trabajadores, que fomente las buenas relaciones laborales, contribuya a la solución de los conflictos colectivos del trabajo y concerte las políticas salariales y laborales.

Es imperioso que, dentro del ordenamiento jurídico, existan los mecanismos y procedimientos propios, precisos e idóneos que permitan impulsar la realización de todo proceso de solución de conflictos colectivos del trabajo y, a la vez, tengan la capacidad de ofrecer a sus participantes el convencimiento de que los acuerdos obtenidos dentro de una negociación colectiva, en cuanto a las condiciones económicas y sociales del trabajo logradas, cuentan con efectividad jurídica.

Tal normatividad se plasma tanto en las normas pertinentes del Código Sustantivo del Trabajo, como en los Convenios Internacionales del Trabajo 8717 y 9818 los cuales forman parte de la legislación colombiana, en virtud del artículo 53-3 de la Carta Política.

Ahora bien, la limitación que establece el legislador en el párrafo del artículo 28 del Decreto 2274 de 1991 para impedir que los recursos de los aportes del presupuesto nacional lleguen a financiar los gastos de funcionamiento que puedan ocasionar las convenciones colectivas pactadas por los gobiernos departamentales, sin sujeción a las disposiciones legales sobre la materia, en criterio de esta Corte no configura una restricción a los derechos de asociación y negociación colectiva con que cuentan los trabajadores para mejorar, de manera justa y equitativa, las condiciones económicas y sociales de trabajo.

La sujeción de los acuerdos colectivos de negociación a la legalidad preestablecida sobre la materia, no constituye una presunción que contradiga el principio de la buena fe y, de alguna forma, reviva la teoría de la peligrosidad, como lo anuncia el actor en su demanda.

No puede perderse de vista que la convención colectiva constituye una fuente de derecho, es decir creadora de normas jurídicas vinculantes y obligatorias interpartes¹⁹, que para alcanzar las concertaciones de los intereses laborales que con ella se pretendan, requiere de un sometimiento a cauces legales precisos, lo cual no resulta desproporcionado, pues, precisamente, permite que adquieran fuerza normativa coercitiva con seguridad jurídica, para los aspectos materiales, jurídicos y económicos que resulten de las mismas.

De manera que fijar una consecuencia negativa al desconocimiento de las disposiciones legales sobre convenciones colectivas, lo que hace es preservar la coherencia que éstas deben presentar en sus formas y trámites con la normatividad vigente para fines de su efectividad jurídica.

En efecto, es de recordar que la protección constitucional que recae sobre los derechos adquiridos presupone una concordancia de los mismos con las leyes civiles (C.P., art. 58) y, además, es a la ley a la que corresponde señalar los ámbitos específicos de la aplicación de la negociación colectiva²⁰, lo cual no significa que se esté limitando los alcances materiales de las negociaciones en materia de regulación de las condiciones laborales, ya que “la negociación colectiva no es entonces un instrumento residual para regular las relaciones laborales, sino el instrumento por antonomasia, que desplaza el sistema de fijación por el

estado de las condiciones de trabajo”²¹

Adicionalmente, una limitante como la que se establece en el párrafo que se examina contribuye a organizar y racionalizar el gasto público, toda vez que opera en la distribución de los recursos del presupuesto de las entidades territoriales correspondientes.

Finalmente, resta por analizar el último argumento del accionante, por el cual se enjuicia la disposición demandada, en el sentido de que desconoció el principio de la confianza legítima para las intendencias, al interpretarse conjuntamente la disposición demandada con la Ley 141 de 1994 “Por la cual se crean el Fondo Nacional de regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones”.

El demandante señala que la citada Ley 141 se encuentra asociada al tema sub examine, ya que, al prohibir la inversión de las regalías del petróleo para el pago de los gastos de funcionamiento, se lesionó el mencionado principio de la confianza legítima, pues hubo una transición a la categoría de departamentos, sin que se hubiesen creado otros ingresos de libre destinación, lo que finalmente produjo la quiebra de las antiguas intendencias, hecho agravado con la exclusión injustificada de las intendencias del beneficio presupuestal en la disposición acusada.

Es evidente que un argumento como el anterior no presenta una violación de orden constitucional. De un lado, no es posible entrar a examinar la constitucionalidad de la Ley 141 de 1994 en lo mencionado, en tanto no constituye objeto del presente control. De otro lado, la argumentación planteada entraña más bien un juicio de conveniencia sobre los resultados económicos que para un ente territorial genera una determinada disposición, lo que claramente evidencia una censura a la facultad de configuración normativa del legislador para destinar a las entidades territoriales los recursos que provengan del Fondo Nacional de Regalías, según el mandato del artículo 361 de la Carta Política, materia que, en esos términos, escapa al estudio de esta Corte.

En consecuencia de lo anterior, la Corte declarará, en la parte resolutive de esta sentencia, la exequibilidad del artículo 28 del Decreto 2274 de 1991, salvo en la expresión “En desarrollo de lo dispuesto en el numeral tercero (3º) del artículo 359 de la Constitución Política”,

contenida en su inciso primero, la cual se declarará inexecutable.

VII. DECISION

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 28 de del Decreto 2274 de 1991 "por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.", salvo en la expresión "En desarrollo de lo dispuesto en el numeral tercero (3°) del artículo 359 de la Constitución Política", contenida en su inciso primero, la cual es INEXEQUIBLE.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VCITORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

2 “por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

3 Ponentes Designados los doctores: EduardoVerano de la Rosa, Carlos Fernando Giraldo Angel, Luis Emiro Valencia Sánchez, Armando Novoa García y Ramiro Vieira Arango, Gaceta Legislativa, Tomo I, No. 5, del lunes 26 de agosto de 1.99, pág. 7.

4 “por el cual se dicta el régimen administrativo y fiscal de las Intendencias y Comisarías”.

6 “por el cual se establece el Régimen Administrativo de las Intendencias y Comisarías y se dictan otras disposiciones”.

7 “por el cual se expiden normas sobre el régimen presupuestal y fiscal de las intendencias y comisarías y sus entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”.

8 Ver la Sentencia C-057/93, M.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

9 M.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez.

10 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

11 Corte Constitucional. Sentencia C-040 precitada.[de 1.993, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón].

12 Sentencia C-317/98, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

13 Ver a Sentencia C-004/93, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

14 Ver las Sentencias C-590/92, C-490/93, entre otras.

15 Sentencia C-317/98, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

16 Ver la Sentencia C-590/92, M.P. Dr. Simón Rodríguez Rodríguez, ya aludida.

17 Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (sic)
(Ley 26 de 1.976)

18 Convenio relativo a la aplicación de los principio9s del derecho de sindicación (sic) y de
negociación colectiva (Ley 27 de 1.976).

19 Ver la sentencia C-013/93, M.P. DR. Eduardo Cifuentes Muñoz.

20 Ver a sentencia T-597/92, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

21 Sentencia C-112 /93, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.