

**Sentencia C-1105/01**

**COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL**-Ley de organización territorial

**INHIBICION CONSTITUCIONAL POR PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Razones específicas de violación

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA**-Señalamientos/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Señalamientos que debe contener la demanda

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Carencia de tema dominante

**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ORGANIZACION TERRITORIAL**-Tema dominante

**DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD**-Cargo concreto

**INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**-Ausencia de cargos concretos

**PERSONERO MUNICIPAL**-Función de veedor del tesoro público difiere de control fiscal/**CONTRALORIA DEPARTAMENTAL**-Vigilancia de gestión fiscal por no existencia en municipio

*Las atribuciones del personero como veedor del tesoro son distintas a las funciones propias de control fiscal, por lo cual no hay invasión de las competencias propias de las contralorías. El personero no asume directamente las funciones de control fiscal ni desplaza a las contralorías de estas competencias. Y es que no podía ser de otra forma porque, como lo destacan los intervinientes, por expreso mandato constitucional, corresponde a las contralorías departamentales la vigilancia de la gestión fiscal en aquellos municipios en donde no haya contralorías municipales.*

**MINISTERIO PUBLICO**-Funciones/**PERSONERO MUNICIPAL**-Funciones propias del Ministerio

**PERSONERO MUNICIPAL**-Agente del Ministerio

**PERSONERO MUNICIPAL**-No limitación función de veedor del tesoro en donde no exista contraloría

**INHABILIDADES CONSTITUCIONALES**-No flexibilización por ley/**INHABILIDADES LEGALES**-No menos severa que la constitucional

**INHABILIDADES CONSTITUCIONALES POR PARENTESCO DEL SERVIDOR PUBLICO**-Nominador y nominado

**INHABILIDADES LEGALES POR PARENTESCO DEL SERVIDOR PUBLICO**-No nominador

**NORMA ACUSADA Y NORMA CONSTITUCIONAL**-Distinción en estructura gramatical y normativa/**INHABILIDADES**-Regulaciones diversas

**INHABILIDADES POR PARENTESCO EN ENTIDADES TERRITORIALES**-No designación de funcionarios

**INHABILIDADES CONSTITUCIONALES Y LEGALES**

**ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN MATERIA DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Control al cumplimiento por el Ministerio de Hacienda

**CONTROL FISCAL**-Categorías en reparto general de competencias/**CONTROL DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Ejercicio en ciertos casos por Contraloría General

*Del reparto general de competencias asignado por el Constituyente respecto del control fiscal, pueden sintetizarse dos grandes categorías: (i) la vigilancia de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, asignada a la Contraloría General de la República, y (ii) la vigilancia de la administración y de particulares o entidades que manejan fondos o bienes de los departamentos, distritos o municipios, asignada a las contralorías departamentales, distritales y municipales, según el caso. Lo anterior, con el objetivo de fortalecer y desarrollar el principio de autonomía para la gestión y control de intereses propios, así como la descentralización, respecto de la distribución de funciones y asignación de responsabilidades. Sin embargo, la propia Carta autoriza al legislador para que, en ciertos eventos, encomiende el control fiscal de las entidades territoriales en cabeza de la Contraloría General de la República. Ello responde a criterios de alta política fiscal, donde el manejo y administración de fondos territoriales incide directamente en ámbitos del nivel nacional, cuando median intereses que trascienden las expectativas locales, o cuando por diversas razones se justifica una coordinación de los recursos asignados.*

**CONTROL FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Alcance por parte de la Contraloría General

*La Corte además que el control asignado a la Contraloría General de la República sobre las entidades territoriales, aún cuando es posterior, no se*

*reduce únicamente a la posibilidad de revisar y fenecer cuentas, sino que comprende también la determinación de la responsabilidad fiscal.*

**CONTROL FISCAL DE RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Alcance por parte de la Contraloría General

**ACUERDOS DE REESTRUCTURACION EN MATERIA DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Juicio fiscal por Contraloría General ante incumplimiento

**CUENTAS DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Intervención excepcional de la Contraloría

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**-Intervención excepcional respecto a los fiscos de entidades territoriales

**ACUERDOS DE REESTRUCTURACION**-Responsabilidad fiscal ante daño del erario público

Referencia: expedientes D-3499 y D-3510, acumulados.

Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000, en su totalidad, y subsidiariamente contra los artículos 1º, 2º, 4º a 12, 14, 21 Parágrafo Transitorio, 24, 49, 67, 95 y Único Transitorio.

Actores: Carlos Fernando Muñoz Castrillón y Antonio Eduardo Bohórquez Collazos.

Magistrado Sustanciador:  
Dr. EDUARDO MONTEALEGRE  
LYNETT

Bogotá, D.C., octubre veinticuatro (24) 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

## **SENTENCIA**

### **I. ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Carlos Fernando Muñoz Castrillón (Expediente D-3499) y Antonio Eduardo Bohórquez Collazos (Expediente D-3510) presentaron demandas contra la Ley 617 de 2000, *“por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, 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”*.

La Sala Plena de la Corte, teniendo en cuenta la similitud temática, decidió acumular las demandas. El magistrado sustanciador las admitió, las fijó en lista para la intervención ciudadana y corrió traslado al Procurador para que rindiera el concepto de rigor. El ciudadano Luis Fernando Villota Quiñones, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la ciudadana Nancy González Camacho, en representación del Ministerio del Interior, y el ciudadano Luis Edmundo Suárez Soto, en representación del Departamento Nacional de Planeación, intervinieron en este proceso para impugnar la demanda. Por su parte, el ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en representación de la Federación Colombiana de Municipios, también intervino en el proceso y solicitó la acumulación del mismo con los expedientes D-3260 y D-3262 (acumulados), que tratan de la misma ley y también son estudiados por esta Corporación. Este ciudadano se limitó entonces a reproducir su intervención en los mencionados expedientes D-3260 y D-3262 (acumulados). Por su parte, el Procurador General de la Nación, rindió su concepto de rigor (No. 2573) recibido el 12 de junio del año en curso.

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

## **II. DEMANDAS E INTERVENCIONES**

Para facilitar el estudio de este caso, la Corte resumirá en un mismo aparte las demandas e intervenciones ciudadanas, para luego presentar, en el siguiente acápite, el concepto del Procurador.

### **A- EXPEDIENTE D-3499.**

El ciudadano Fernando Muñoz Castrillón demanda la totalidad de la Ley, y en forma subsidiaria, sus artículos 2º (parágrafo 4º), 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º (parcial), 10, 11 (parcial), 12 (parcial) y 14.

#### **1. Cargos contra la totalidad de la ley**

##### **a- Texto acusado y cargos.**

Por su extensión, la ley demandada no será transcrita en su integridad, por lo cual se remite al Diario Oficial No. 44.188 de 2000, en el cual fue publicada.

El actor considera que la Ley acusada es lesiva del artículo 158 superior, en la medida en que desconoce el principio de unidad de materia. Afirma el actor que en ella se regulan varios temas diversos, entre los cuales están: a) Reformas al régimen municipal (Ley 136 de 1994) en cuanto a la categorización de municipios, inhabilidades e incompatibilidades para alcaldes y concejales, requisitos para creación de municipios, etc; b) Reformas al régimen departamental; c) Modificaciones a la ley orgánica del presupuesto; d) Modificaciones a la Ley 550 de 1999, de reactivación económica; e) Disposiciones sobre saneamiento fiscal a nivel territorial y nacional. El actor considera entonces que la ley acusada no regula un solo tema específico; de hecho es difícil determinar cuál es su materia, dada la multiplicidad de normas que modifica y la variedad de temas que se abordan en su articulado, por lo cual, según su parecer, habría que concluir "que en ella no se aborda un tema específico contraviniéndose así lo dispuesto" en el artículo 158 de la Carta.

## **b- Intervenciones**

El ciudadano Luis Fernando Villota Quiñones, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opone al cargo formulado. Considera que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, si bien es cierto que debe existir unidad de materia en las leyes, *“ello no implica que la regulación legal no pueda contener disposiciones que están referidas todas ellas a un punto central.”* En ese orden de ideas, el delegado del Ministerio considera que la ley bajo estudio *“ha consagrado un régimen para las entidades territoriales en cuanto a su organización y funcionamiento”* que pretende *“proteger su viabilidad financiera”*, por lo cual es necesario que trate diferentes esferas del mismo asunto, sin que ninguno de los conceptos regulados sea extraño al tema central de la ley en mención.

La ciudadana Nancy González Camacho, obrando como representante del Ministerio del Interior, defiende la constitucionalidad de la ley. Argumenta que no se debe efectuar una interpretación restrictiva del contenido de la ley impugnada, con el fin de establecer si se respeta o no el principio de unidad de materia, pues el alcance de este concepto se determina dentro del contexto del Estado social de derecho y teniendo en cuenta el contenido del título. Agrega que de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no se desconoce el principio de unidad de materia si se puede establecer una relación fehaciente y clara entre los asuntos tratados en una ley (Sentencia C-390 de 1996). La ciudadana, a través de citas de reiterada jurisprudencia de esta Corporación, apoya su argumento, y concluye que en el presente caso la relación entre los distintos asuntos es obvia, y por tanto la ley demandada es constitucional.

El ciudadano Luis Edmundo Suárez Soto, en representación del Departamento Nacional de Planeación, defiende la constitucionalidad de la ley acusada.

Considera que sí hay unidad de materia ya que al tratar el tema de la descentralización -como en este caso- deben tocarse aspectos institucionales, fiscales y políticos que se encuentran incluidos en la ley bajo examen, pues la finalidad de esta normativa es la superación de la crisis fiscal que afrontan las entidades territoriales, crisis que no les permite responder adecuadamente con sus obligaciones jurídicas y sociales, frente a los trabajadores y la ciudadanía.

2. Demanda contra los artículos 2° (parágrafo 4°), 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° (parcial), 10, 11 (parcial), 12 (parcial) y 14

**a. Normas acusadas y cargos**

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, y se subraya los apartes acusados:

*Artículo 2. Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6 de la Ley 136 de 1.994, quedará así:*

(...)

Parágrafo 4°. Cuando un municipio descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.

(...)

“Artículo 4. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

<i>Categoría</i>	<i>Límite</i>
<i>Especial</i>	<i>50%</i>
<i>Primera</i>	<i>55%</i>
<i>Segunda</i>	<i>60%</i>
<i>Tercera y cuarta</i>	<i>70%</i>

”

Artículo 5. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los departamentos. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

<u>Año</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>
<u>CATEGORIA</u>				
<i>Especial</i>	<i>65,0%</i>	<i>60,0%</i>	<i>55,0%</i>	<i>50,0%</i>
<i>Primera</i>	<i>70,0%</i>	<i>65,0%</i>	<i>60,0%</i>	<i>55,0%</i>
<i>Segunda</i>	<i>75,0%</i>	<i>70,0%</i>	<i>65,0%</i>	<i>70,0%</i>

”

Artículo 6°. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, lo siguientes límites:

<u>Categoría</u>	<u>Límite</u>
<i>Especial</i>	50%
<i>Primera</i>	65%
<i>Segunda y Tercera</i>	70%
<i>Cuarta, quinta y sexta</i>	80%

"

Artículo 7°. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos o municipios cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

<u>Año</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>
<b><u>CATEGORIA</u></b>				
<i>Especial</i>	61%	57%	54%	50%
<i>Primera</i>	80%	75%	70%	65%
<i>Segunda y Tercera</i>	85%	80%	75%	70%
<i>Cuarta, Quinta y Sexta</i>	95%	90%	85%	80%

"

Artículo 8°. Valor máximo de los gastos de las Asambleas y Contralorías Departamentales. A partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los departamentos de categoría especial los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el ochenta por ciento (80%) de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el sesenta por ciento (60%) del valor total de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración.

Las contralorías departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, los límites que se indican a continuación:

<u>Categoría</u>	<u>Límite gastos Contralorías</u>
<i>Especial</i>	1.2%
<i>Primera</i>	2.0%
<i>Segunda</i>	2.5%
<i>Tercera y Cuarta</i>	3.0%

"

Artículo 9°. Período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

<u>Año</u>	2001	2002	2003	2004
<u>CATEGORIA</u>				
<u>Especial</u>	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
<u>Primera</u>	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%
<u>Segunda</u>	3.2%	3.0%	2.7%	2.5%
<u>Tercera y cuarta</u>	3.7%	3.5%	3.2%	3.0%

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las Contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo."

Artículo 10. Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

<u>PERSONERIAS</u>	<u>Aportes máximos en la vigencia</u>
	<u>Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación</u>
<u>CATEGORIA</u>	
<u>Especial</u>	1.6%
<u>Primera</u>	1.7%
<u>Segunda</u>	2.2%

Aportes Máximos en la vigencia en  
Salarios Mínimos legales mensuales



<i>Tercera</i>	<i>350 SMML</i>
<i>Cuarta</i>	<i>280 SMML</i>
<i>Quinta</i>	<i>190 SMML</i>
<i>Sexta</i>	<i>150 SMML</i>

---

CONTRALORIAS

Límites a los gastos de las Contralorías municipales.

Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

---

CATEGORIA

<i>Especial</i>	<i>2.8%</i>
<i>Primera</i>	<i>2.5%</i>
<i>Segunda (más de 100.000 habitantes)</i>	<i>2.8%</i>

---

Parágrafo. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos (\$1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales."

Artículo 11. Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo décimo se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

---

	<u>Año</u>			
	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>

---

CONCEJOS

<i>Especial, Primera y Segunda</i>	<i>1.8%</i>	<i>1.7%</i>	<i>1.6%</i>	<i>1.5%</i>
------------------------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

PERSONERIAS

<i>Especial</i>	<i>1.9%</i>	<i>1.8%</i>	<i>1.7%</i>	<i>1.6%</i>
<i>Primera</i>	<i>2.3%</i>	<i>2.1%</i>	<i>1.9%</i>	<i>1.7%</i>
<i>Segunda</i>	<i>3.2%</i>	<i>2.8%</i>	<i>2.5%</i>	<i>2.2%</i>

CONTRALORIAS

<i>Especial</i>	<i>3.7%</i>	<i>3.4%</i>	<i>3.1%</i>	<i>2.8%</i>
<i>Primera</i>	<i>3.2%</i>	<i>3.0%</i>	<i>2.8%</i>	<i>2.5%</i>
<i>Segunda</i>	<i>3.6%</i>	<i>3.3%</i>	<i>3.0%</i>	<i>2.8%</i>
<i>(más de 100.000 habitantes)</i>				

---

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo."

*“Artículo 12. **Facilidades a entidades territoriales.** Cuando las entidades territoriales adelanten programas de saneamiento fiscal y financiero, las rentas de destinación específica sobre las que no recaigan compromisos adquiridos de las entidades territoriales se aplicarán para dichos programas quedando suspendida la destinación de los recursos, establecida en la ley, ordenanzas y acuerdos, con excepción de las determinadas en la Constitución Política, la ley 60 de 1993 y las demás normas que modifiquen o adicionen, hasta tanto queden saneadas las finanzas.*

*(...) Artículo 14. (...) Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para su liquidación.*

El demandante considera que las normas acusadas, al regular la forma como los municipios pueden manejar sus recursos propios, resultan lesivas de la Carta, especialmente de los artículos 1º, 287 y 362. Según su parecer, esta injerencia indebida en la autonomía territorial es clara cuando esas disposiciones establecen “topes máximos que las entidades territoriales pueden determinar, de sus recursos propios, para atender las erogaciones por gastos de funcionamiento”, o cuando “suspenden por ley, las destinaciones específicas que se hayan adoptado mediante acuerdo u ordenanza”. Para reforzar sus argumentos, el actor cita apartes de las sentencias C-506 de 1995 y C-447 de 1998 sobre el manejo autónomo de los recursos en las entidades territoriales.

## **b- Intervenciones**

El ciudadano Luis Fernando Villota Quiñones, apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considera que no asiste razón al demandante, puesto que la autonomía territorial no es un postulado absoluto que faculte a tales entes para ejecutar u orientar recursos de manera arbitraria, sino para el fin último de satisfacer las necesidades o bienes jurídicos de los habitantes de la respectiva entidad. Por lo mismo, la ley acusada, al propender por racionalizar el gasto en beneficio de la inversión, se adecua a la Constitución.

El ciudadano Luis Edmundo Suárez Soto, en representación del Departamento Nacional de Planeación, argumenta que no son de recibo los cargos del

demandante, ya que la autonomía territorial es limitada por la Constitución y la ley, pues Colombia es una república unitaria, y es aceptable crear un marco regulatorio con el fin de hacer efectivos los intereses de las entidades territoriales y a la vez cumplir con las finalidades del Estado conforme a sus competencias. En ese sentido, señala el interviniente, ya se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia C-497 de 1994. Finalmente escribe el ciudadano que se deben armonizar los intereses de los municipios, departamentos y distritos con las finalidades del Estado, y ya que la ley bajo estudio tiene por objeto definir un marco general para ejercer la autonomía territorial garantizando a la vez la primacía del interés general y el bien común, no puede ser declarada inconstitucional.

## **B- EXPEDIENTE D-3510**

El ciudadano Antonio Eduardo Bohórquez Collazos demanda los artículos 1° (parcial), 2° (parcial), 21 (parcial), 24 (parcial), 49 (parcial), 67 (parcial), 95 y Único Transitorio.

### **1- Demanda contra los artículos 1 (parcial) y 2 (parcial).**

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, y se subraya los apartes acusados:

#### **a. Normas demandadas y cargos.**

*"Artículo 1. Categorización presupuestal de los departamentos. En desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, establécese la siguiente categorización para los departamentos:*

*Categoría especial. Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Primera categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales igualen o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Segunda categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos mil (700.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001) y hasta de ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Tercera categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a sesenta mil uno (60.001) y hasta de ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Cuarta categoría. Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o inferiores a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Parágrafo 1. Los departamentos que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.*

*Los departamentos cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.*

*Parágrafo 2. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un departamento destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.*

*Parágrafo 3. Cuando un departamento descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.*

*Parágrafo 4. Los Gobernadores determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo departamento.*

*Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.*

*La Dirección General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al gobernador las certificaciones de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.*

*Si el respectivo Gobernador no expide la certificación sobre categorización en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.*

*Cuando en el primer semestre del año siguiente al que se evalúa para la categorización, el departamento demuestre que ha enervado las condiciones para disminuir de categoría, se calificará en la que acredite en dicho semestre, de acuerdo al procedimiento establecido anteriormente y teniendo en cuenta la capacidad fiscal.*

*Parágrafo transitorio. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República, remitirán a los Gobernadores las certificaciones de que trata el presente artículo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición de la presente ley, a efecto de que los gobernadores*

determinen, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo departamento. Dicho decreto de categorización deberá ser remitido al Ministerio del Interior para su registro.

Artículo 2. *Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6 de la Ley 136 de 1.994, quedará así:*

*“Artículo 6. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo a su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:*

*Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.*

**Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.**

*Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.*

*Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.*

**Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.**

*Parágrafo 1°. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.*

*Parágrafo 2°. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.*

*Parágrafo 3°. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece esta ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.*

*Parágrafo 4°. Cuando un municipio descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.*

*Parágrafo 5°. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.*

*Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.*

*El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.*

*Si el respectivo Alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.*

**Parágrafo 6°.**El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

*Parágrafo 7°. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría, en ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ciento por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.*

*Parágrafo 8°. Los municipios colindantes con el Distrito Capital, con población superior a trescientos mil uno (300.001) habitantes, se clasificarán en segunda categoría.*

*Parágrafo 9°. Las disposiciones contenidas en el presente artículo serán de aplicación obligatoria a partir del año 2004.*

*En el período comprendido entre el año 2000 y el año 2003, podrán seguirse aplicando las normas vigentes sobre categorización. En este caso, cuando un municipio deba asumir una categoría determinada, pero sus ingresos corrientes de libre destinación sean insuficientes para financiar los gastos de funcionamiento señalados para la misma, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y*

*Crédito Público la certificación de la categoría que se adecue a su capacidad financiera.*

*La categoría certificada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público será de obligatoria adopción.*

*En estos eventos, los salarios y honorarios que se establezcan con base en la categorización deberán ajustarse para la vigencia fiscal en que regirá la nueva categoría.*

*Parágrafo transitorio. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República, remitirán a los alcaldes las certificaciones de que trata el presente artículo dentro de los treinta (30) días siguientes a la expedición de la presente ley, a efecto de que los alcaldes determinen, dentro de los quince (15) días siguientes a su recibo, la categoría en la que se encuentra clasificado el respectivo distrito o municipio. Dicho decreto de categorización deberá ser remitido al Ministerio del Interior para su registro.”*

El actor considera que las normas transcritas son lesivas de los 53, 58, 302 y 320 de la Carta.

En primer lugar, argumenta que el parágrafo 3° del artículo 1° y el parágrafo 4° del artículo 2°, al establecer que cuando un departamento o municipio descienda de categoría, los salarios u honorarios de sus respectivos servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría, violan lo dispuesto en los artículos 53 y 58 Superiores. Afirma el demandante que “*el salario de los servidores públicos se erige en uno de sus derechos adquiridos*”, y por ello no debe ser desconocido por las autoridades, que deben reajustarlo periódicamente de manera “*ascendente*”, y no disminuyéndolo, como lo hacen los apartes acusados.

En segundo lugar, señala el demandante que el artículo primero viola el artículo 302 superior, puesto que, si bien dice ser un desarrollo del mismo, “*se puede verificar que, ni siquiera de manera tácita, al productor de las leyes por antonomasia se le permite que lleve a cabo la discriminación plasmada en la norma atacada.*” De hecho, a diferencia de lo que ocurre con el artículo 320 de la Carta, el Constituyente no autorizó al legislador para categorizar departamentos.

En tercer lugar, considera que la expresión “Distritos”, contenida en el artículo 2° acusado, lesiona el artículo 320 superior, por cuanto éste no incluye a tales entidades territoriales dentro de la autorización conferida al Legislador para trazar categorías. Es decir, la Constitución sólo autoriza establecer categorías de municipios.

## **b- Intervenciones**

El ciudadano Luis Fernando Villota Quiñones, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opone a los argumentos de la demanda. Explica que “*la categorización de las entidades territoriales*

*obedece a una realidad económica de la misma entidad”, y que, además, “entre la categoría y el salario hay identidad de circunstancias económicas de la entidad territorial”. Por ello considera que la norma acusada busca que las entidades territoriales sean viables desde el punto de vista financiero.*

Por otra parte, según su parecer, las disposiciones acusadas no lesionan los artículos 302 y 320 de la Carta, puesto que si bien el primero no establece expresamente la posibilidad de establecer categorías departamentales, tampoco lo prohíbe; asimismo, añade el interviniente, aunque el artículo 320 sólo hace alusión a los municipios, es claro que el régimen distrital no tiene ninguna diferencia con el municipal, excepto en cuanto a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, por lo cual la categorización propuesta es viable.

El ciudadano Luis Edmundo Suárez Soto, en representación del Departamento Nacional de Planeación, defiende la constitucionalidad de las normas demandadas. En primer lugar asume que en este caso no se trata de derechos adquiridos porque no han ingresado a la propiedad del sujeto, pues para el interviniente resulta obvia la interpretación según la cual, los empleados que ya se encontraban trabajando en los entes aludidos, continuarán con sus derechos, pero los que ingresen se registrarán por la norma bajo estudio. Además, señala el interviniente, es competencia del Congreso determinar los principios y parámetros que el Gobierno ha de tener en cuenta para establecer la escala de remuneración y los demás elementos del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública. Concluye entonces, que el Congreso ha obrado dentro de sus potestades y por lo tanto no hay violación a la Carta.

## **2. Demanda contra el artículo 21 parágrafo transitorio**

A continuación se transcribe el texto acusado y se subraya el aparte acusado:

*“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 habitantes (100.000), 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 2ª, distintas a las autorizadas en el presente artículo 3ª, 4ª, 5ª y 6ª 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”.*

El demandante considera que el parágrafo acusado viola el artículo 272, inciso tercero, de la Carta, puesto que en virtud de éste, corresponde a las asambleas y a los concejos organizar sus respectivas contralorías, dentro del marco general trazado por el legislador respecto de la creación, existencia y supresión de tales entes. Es decir, señala el ciudadano, que corresponde a la ley determinar las bases para que, en el marco de la autonomía de los entes territoriales, éstos puedan crear, organizar y suprimir contralorías -lo cual no quiere decir que el Legislador pueda crearlas o suprimirlas directamente-. Sin embargo, concluye el actor, es esto último lo que el Congreso efectuó en la norma acusada, lesionando así el principio de descentralización administrativa.

Por su parte, el ciudadano Luis Fernando Villota Quiñones, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opone al cargo formulado. Explica que la propia Carta, en el inciso segundo del artículo 272, atribuye el control fiscal de los municipios a las contralorías departamentales, dejando a la ley la posibilidad de determinar lo relacionado con los municipios y en este caso, el control fiscal de los entes territoriales donde se suprima contraloría departamental, pasa a manos de la contraloría departamental, por lo cual la disposición demandada no afecta el control fiscal.

### **3- Demanda contra el artículo 24 (parcial)**

A continuación se transcribe el texto acusado y se subraya el aparte acusado:

*“Artículo 24. Atribuciones del personero como veedor del Tesoro. En los municipios donde no exista Contraloría municipal, el personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público. Para tal efecto tendrá las siguientes atribuciones:*

*1. Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva.*

*2. Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.*

*3. Realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal.*

*4. Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio.*

5. Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio.

6. Coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción.

7. Solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario.

8. Tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas.

9. Promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo municipal, de acuerdo con la ley.

10. Procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley. En ellos presentará los informes sobre el ejercicio de sus atribuciones como veedor del Tesoro Público.”

Para el demandante, la norma acusada desconoce los artículos 6, 268 y 272 de la Constitución. Según su parecer, los artículos 268 y 272 superiores, prescriben cuáles son las competencias que se le asignan al Contralor General de la República, las cuales radican, en forma similar, en los contralores departamentales, distritales y municipales. Sin embargo, agrega el actor, la norma acusada asigna funciones propias del sistema de control fiscal a los personeros distritales, autoridad distinta a los contralores, “*olvidando además que en dichos entes territoriales el control aludido debe ser ejercido por las contralorías departamentales*”. El demandante concluye entonces que al asignar competencias de control fiscal a quien no es el señalado por la Carta, y al retirar competencias constitucionalmente asignadas a los contralores departamentales, el Legislador lesionó el artículo 6° de la Carta.

Por su parte, el ciudadano Luis Fernando Villota Quiñones, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opone a los argumentos de la demanda. Señala que el mismo artículo 272 de la Carta dispone que la vigilancia de la gestión fiscal incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine para las contralorías municipales; “*y precisamente en el presente caso la ley determinó que en algunos municipios dependiendo de su categoría, no existieran las contralorías y asignó funciones al personero, de veedor del tesoro municipal*”. Por ello considera que no lesiona la Carta que tales funciones se hayan asignado al personero, por cuanto éste es un representante de la comunidad local, que vela por sus derechos, y contribuye así a materializar el principio de democracia participativa, al controlar las finanzas territoriales. Concluye entonces el interviniente que “*no puede afirmarse que las funciones asignadas al personero en la ley cuestionada sean las mismas de los contralores, pues no puede dejar de observarse que en ninguna de esas*

*funciones está la posibilidad de exigir, ordenar y sancionar a los servidores públicos, función que sí tiene la Contraloría”.*

#### **4- Demanda contra el artículo 49 (parcial).**

A continuación se transcribe el texto acusado y se subraya el aparte acusado:

*“Artículo 49. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales; y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales. Los Gobernadores, Diputados, Alcaldes Municipales y Distritales, y miembros de Juntas Administradoras Locales Municipales y Distritales no podrán nombrar, ser miembros de juntas o concejos directivos de entidades del sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembro de juntas directivas, representantes legales revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.*

*Los cónyuges o compañeros permanentes de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes municipales y distritales y Concejales municipales y distritales, y miembros de juntas locales municipales y distritales y sus parientes dentro del segundo (2°) grado de consanguinidad, primero (1°) de afinidad o primero (1°) civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.”*

El actor considera que el aparte acusado riñe con lo dispuesto en el artículo 126 de la Carta, en la medida en que hace más flexible el régimen trazado por el Constituyente. Así, mientras que el canon constitucional aludido dispone que los servidores públicos no podrán nombrar personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente, la norma acusada establece que la prohibición sólo alcanza hasta el segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad.

#### **5- Demanda contra el artículo 67 (parcial)**

##### **a- Norma acusada y cargos.**

A continuación se transcribe el texto acusado y se subraya el aparte acusado:

*“Artículo 67. Control de Cumplimiento. Sin perjuicio de las competencias de las Contralorías Departamentales y Municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración.*

*El incumplimiento de los acuerdos de reestructuración será causal para sancionar a los alcaldes y gobernadores hasta con destitución del cargo. En caso de incumplimiento, la Contraloría General de la República abrirá juicios fiscales a los responsables de dicho incumplimiento”.*

Explica el demandante que los apartes acusados desconocen el artículo 1º de la Carta, al permitir que entidades del orden nacional, como el Ministerio de Hacienda o la Contraloría General, desplacen a los entes de control de tipo territorial, asumiendo, en consecuencia, competencias que constitucionalmente han sido asignadas, en virtud de la descentralización administrativa, a los entes territoriales.

Asimismo, considera que permitir que particulares, como las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, controlen el cumplimiento de los acuerdos de reestructuración desconoce los principios de la descentralización administrativa, y además facilita que aquellos se erijan, potencialmente, en juez y parte.

Finalmente, según su parecer, cuando la norma prescribe que será la Contraloría General de la República quien abra los juicios fiscales a quienes incumplan los acuerdos de reestructuración, *“no solo desplaza groseramente a los organismos de control de estos entes territoriales de su competencia como juez natural de dichos juicios”* sino que además convierte en regla general la excepcionalidad consagrada en la parte final del inciso tercero del artículo 267 superior, *“en tanto otorga a aquella la calidad de veedora casi permanente de las cuentas de algunos entes territoriales, por virtud de los procesos de ajuste que deben ser llevados a cabo por todos estos”*.

## **b. Intervenciones**

El ciudadano Luis Fernando Villota Quiñones, actuando a nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considera que el actor desconoce el manejo de las operaciones de crédito público, y el control que la Nación debe efectuar sobre ellas, *“máxime cuando la reestructuración implica renegociar deuda pública con quienes otorgaron los recursos y que no son otros que las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria”*. Es decir, la Nación tiene la función de velar por el manejo de las operaciones de crédito público de las entidades territoriales, por ser éste un asunto relacionado con el manejo macroeconómico del Estado, de conformidad con los artículos 150-19 y 335 de la Carta.

Por otra parte, señala que las entidades financieras, no obstante ser privadas, cumplen la función de manejar el ahorro del público, la cual no es propiamente una función privada. El ciudadano recuerda que, tal y como lo señaló en su momento la Corte Suprema de Justicia, la actividad desarrollada por las entidades financieras es una que otorga el Estado como concesión para canalizar los excedentes de recursos de algunas personas, hacia las necesidades de otras, *“actuación que se ejerce a través de la Superintendencia Bancaria, razón suficiente para que la ley en el artículo cuestionado le atribuya ese control a esta entidad”*.

## **5- Demanda contra el artículo 95.**

El artículo 95, integralmente acusado, establece:

*“Artículo 95. Normas orgánicas. Los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 son normas orgánicas de presupuesto.”*

El ataque básico contra el artículo 95 es porque el actor considera que esa disposición está confiriendo fuerza orgánica a los artículos que ella menciona (a saber los artículos 3 al 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92, 93), lo cual, según su criterio, desconoce el artículo 151 de la Carta, pues la Ley 617 de 2001 es ordinaria, y por consiguiente no puede contener "temas de una ley orgánica, en este caso presupuesto".

## **6- Demanda contra el artículo transitorio único**

El artículo único transitorio, integralmente demandado, preceptúa:

*“Artículo Transitorio. Mientras se expide la ley orgánica de ordenamiento territorial, o la ley que regule el régimen departamental, el número de diputados por departamentos será el siguiente:*

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>No. DE DIPUTADOS</b>
<b>AMAZONAS</b>	<b>11</b>
<b>ANTIOQUIA</b>	<b>29</b>
<b>ARAUCA</b>	<b>11</b>
<b>ATLANTICO</b>	<b>19</b>
<b>BOLIVAR</b>	<b>18</b>
<b>BOYACA</b>	<b>18</b>
<b>CALDAS</b>	<b>16</b>
<b>CAQUETA</b>	<b>15</b>
<b>CASANARE</b>	<b>11</b>
<b>CAUCA</b>	<b>16</b>
<b>CESAR</b>	<b>16</b>
<b>CORDOBA</b>	<b>17</b>
<b>CUNDINAMARCA</b>	<b>19</b>
<b>CHOCO</b>	<b>15</b>
<b>HUILA</b>	<b>16</b>
<b>GUAINIA</b>	<b>11</b>
<b>GUAVIARE</b>	<b>11</b>
<b>GUAJIRA</b>	<b>15</b>
<b>MAGDALENA</b>	<b>16</b>
<b>META</b>	<b>15</b>
<b>NARIÑO</b>	<b>17</b>
<b>N. SANTANDER</b>	<b>17</b>
<b>PUTUMAYO</b>	<b>13</b>
<b>QUINDIO</b>	<b>15</b>
<b>RISARALDA</b>	<b>16</b>
<b>SAN ANDRES</b>	<b>11</b>
<b>SANTANDER</b>	<b>19</b>
<b>SUCRE</b>	<b>15</b>
<b>TOLIMA</b>	<b>17</b>
<b>VALLE</b>	<b>25</b>
<b>VAUPES</b>	<b>11</b>

El actor considera que esta disposición desconoce el artículo 151 de la Carta, ya que el tema regulado en la norma acusada es propio de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por lo cual no se le puede incluir en una ley ordinaria como la Ley 617 de 2000.

El ciudadano Luis Fernando Villota Quiñones, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, considera que no se presenta la aludida violación del artículo 151 superior, puesto que el trámite que se surtió en el Congreso de la República para expedir la Ley 617 de 2000 fue el correspondiente a las leyes orgánicas.

Por su parte, el ciudadano Luis Edmundo Suárez Soto, representante del Departamento Nacional de Planeación, considera que no se trata de una materia que requiera el trámite de una ley orgánica, ya que se refiere únicamente al número de diputados, modificando el decreto 1222 de 1986 de Régimen Departamental y la Ley 56 de 1993, que definía este aspecto, en desarrollo del artículo 299 de la Constitución.

La ciudadana Nancy González Camacho, obrando como representante del Ministerio del Interior, interviene para defender la norma demandada por considerar que es producto del desarrollo de la función del Congreso que se encuentra en el artículo 293 de la Constitución, con el fin de dar una implementación sistemática a la organización y funcionamiento de las entidades territoriales, garantizando la modernización de departamentos y municipios.

### **III- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2573, recibido el 12 de junio del año en curso, intervino en este proceso para pronunciarse sobre las pretensiones de las dos demandas.

La Vista Fiscal comienza por solicitar que la Corte Constitucional se declare inhibida para pronunciarse en relación con el cargo relativo al desconocimiento de la unidad de materia del texto de la Ley 617 de 2000. El argumento para hacer tal solicitud es la ineptitud de la demanda, pues en ésta sólo se señalan las materias que desarrolla la ley acusada sin indicar las disposiciones que no podían hacer parte de ella. Y según el Procurador, de acuerdo con la sentencia C-540 de 2001, *“es necesario que el autor exprese específicamente cuáles son las disposiciones de la ley que considera inadmisibles y que indique la razón del cargo.”* En este caso, según su parecer, el cargo formulado adolece del mismo defecto que llevó a la Corte a declararse inhibida para conocer de la acusación examinada en la sentencia mencionada anteriormente, pues no se expresan las razones por las cuales se considera que existe una violación al artículo 158 de la Constitución.

En cuanto a los artículos 1° y 2° de la ley bajo examen, el Procurador reitera el concepto presentado en el expediente D-3483, y solicita la declaratoria de exequibilidad condicionada de esos preceptos. Según su parecer, la disminución de salarios presenta una tensión entre el interés general de sanear las finanzas públicas y los derechos de los trabajadores, pero esta tensión no debe resolverse en contra de los intereses de los trabajadores pues no puede disminuirse su remuneración y prestaciones sociales. Encuentra entonces la Vista Fiscal que las normas demandadas contravienen el ordenamiento superior. Con el fin de proteger el principio de conservación del Derecho, y para resolver la tensión anotada atrás, solicita que se declare una constitucionalidad condicionada, que permita respetar los derechos adquiridos y las situaciones consolidadas. Por ello considera que la disposición no debe ser aplicable a aquellos trabajadores vinculados con anterioridad a la recategorización del respectivo departamento o municipio con el fin de no desmejorar sus condiciones laborales y prestacionales. En cambio, los nuevos empleados, que se vinculen con posterioridad a esa fecha, deben recibir el salario determinado por la categoría correspondiente. El Procurador concluye entonces que sólo bajo esta interpretación los parágrafos demandados son constitucionales.

El Ministerio Público solicita a la Corte que el artículo 24 sea declarado exequible. Considera que el actor asume equivocadamente que la función de control fiscal, en los municipios donde se suprimen las contralorías, va a ser ejercida por la personería municipal. Lo cierto es que el ente encargado de tal función es la contraloría departamental, pues la personería sólo se encargará de la función veedora, diferente a la de control fiscal. Por ello, el artículo citado no vulnera el ordenamiento constitucional.

Sobre el artículo 49, el Procurador solicita a la Corte la declaratoria de inexecutable de parte de la norma acusada. Así, el inciso segundo del artículo demandado es constitucional sólo en lo que respecta a los parientes en segundo grado de consanguinidad de los diputados y concejales municipales y distritales, pero inconstitucional en lo que concierne a los gobernadores, alcaldes municipales y distritales y miembros de las juntas administradoras locales, por cuanto frente a éstos, la prohibición de nombrar parientes en grado de consanguinidad es la contenida en el artículo 126 de la Constitución, que estableció normas claras al respecto que no pueden ser desconocidas por las leyes.

Sobre el artículo 67, el Ministerio Público reitera el concepto presentado en el expediente D-3483 y señala que no asiste razón a los actores en sus cargos ya que el control ejercido por las entidades nacionales, no significa el relevo de las funciones de las entidades de control territorial facultadas para ello. En cuanto al control de las entidades financieras, no se transgrede la autonomía de los entes territoriales porque el control se circunscribe sólo a los acuerdos de reestructuración con el fin de defender el crédito otorgado, involucrando el interés general, sin desplazar a los órganos de control. De otro lado, por ser la

Nación la garante de los créditos contraídos por las entidades territoriales y por no existir norma que lo prohíba, el Legislador puede entregar la facultad de adelantar los juicios fiscales de que sean objeto quienes incumplan los acuerdos de reestructuración, a la Contraloría General de la República, pues el artículo 267 de la Constitución Política defirió en la ley tal facultad.

#### **IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

##### **Competencia**

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de la totalidad de la Ley 617 de 2000, y en forma subsidiaria, de los artículos 1° (parcial), 2° (parcial), 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° (parcial), 10, 11 (parcial), 12 (parcial), 14, 21 (parcial), 24 (parcial), 49 (parcial), 67 (parcial), 95 y Único Transitorio de esa misma ley, ya que se trata de demandas ciudadanas de inconstitucionalidad en contra de normas que hacen parte de una ley de la República.

##### **Un problema procesal previo: cosa juzgada constitucional.**

2- Con el fin de delimitar adecuadamente los problemas constitucionales a ser resueltos en esta decisión, comienza la Corte por determinar sobre cuáles de las disposiciones acusadas no será procedente un examen material, porque existe cosa juzgada constitucional, teniendo en cuenta que esta Corporación se ha pronunciado sobre numerosos artículos de la Ley 617 de 2000, en particular en las sentencias C-540 de 2001, C-579 de 2001, C-585 de 2001, C-837 de 2001, C-838 de 2001, C-868 de 2001 y C-920 de 2001. (D-3461, D-3483)

3- La demanda D-3499 se dirige contra la totalidad de la ley por violación de la regla de unidad de materia. Ahora bien, en otros tres casos (sentencias C-540 de 2001, C-579 de 2001 y C-585 de 2001) la Corte ha estudiado ese mismo cargo contra la totalidad de la ley, pero en las tres oportunidades se ha declarado inhibida por ineptitud de la demanda, por lo cual no existe cosa juzgada constitucional. Procede pues un examen de ese cargo.

4- La misma demanda D-3499 ataca los artículos 2° (parágrafo 4°), 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° (parcial), 10, 11 (parcial), 12 (parcial) y 14. El argumento central es que esas disposiciones desconocen la autonomía territorial, en la medida en que la ley interfiere en el manejo de los recursos propios por las entidades territoriales. Ahora bien, la sentencia C-579 de 2001 declaró la constitucionalidad de los artículos 3 a 11 de esa misma ley. Es cierto que en esa sentencia la Corte limitó el alcance de la cosa juzgada, pues en el fundamento 6.7. de la parte motiva, señaló:

*“En consecuencia, habrán de declararse exequibles los artículos 3 al 11 analizados, sólo por el cargo genérico señalado en las demandas - la violación de la autonomía de las entidades territoriales, al incidir el legislador sobre el manejo de recursos de*



*fuente endógena-, y con las salvedades arriba anotadas. Observa esta Corporación que los efectos de cosa juzgada de esta providencia deberán restringirse a los cargos aquí analizados, puesto que en las mismas normas existen ciertos aspectos que, si bien no fueron objeto de acusaciones específicas en este proceso y por lo mismo no han dado lugar a un pronunciamiento particular, podrán serlo en el futuro”.*

Sin embargo, el cargo estudiado por la Corte en esa sentencia es el mismo formulado por el demandante en el presente caso, por lo cual la Corte se estará a lo resuelto en esa sentencia en relación con los artículos 3 a 11 de la Ley 617 de 2000.

5- Igualmente, la Corte constata que la sentencia C-540 de 2001 declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 14 de la Ley 617 de 2000. Es cierto que la Corte limitó la cosa juzgada, pues precisó que la declaración sólo se extendía al "cargo de vulneración de los artículos 210 y 336 de la Constitución". Sin embargo, el cargo fundado en el artículo 210 es el mismo formulado en el presente caso, pues en ambas oportunidades la acusación reside en que el mencionado artículo 14 habría desconocido la autonomía territorial. Por ende, a pesar de que la cosa juzgada sobre el artículo 14 derivada de la sentencia C-540 de 2001 es relativa, de todos modos ella opera en el presente caso por tratarse del mismo cargo. La Corte se estará entonces a lo resuelto en la citada sentencia.

6- Por su parte, la demanda D-3510 ataca parcialmente los artículos 1º y 2º de la mencionada ley. La Corte constata que la sentencia C-579 de 2001 declaró exequibles los artículos 1º y 2º de ese cuerpo normativo. Sin embargo la sentencia limitó el alcance de la cosa juzgada, pues indicó que esa declaración de exequibilidad era "únicamente por los cargos estudiados" en esa providencia. Por ende, debe la Corte examinar si se trata de las mismas acusaciones, con el fin de determinar si procede o no un examen de fondo de las acusaciones de la presente demanda contra esos dos párrafos.

Ahora bien, el actor del expediente D-3510 ataca esos dos apartes básicamente por dos argumentos. De un lado, por cuanto considera que violan el artículo 302 superior, pues la Constitución no autoriza la categorización de municipios y distritos sino únicamente la de los departamentos. Y de otro lado, porque, según su parecer, esas disposiciones desconocen los derechos adquiridos de los servidores públicos a un salario determinado, en la medida en que parecen autorizar una disminución de su remuneración, cuanto una entidad territorial desciende de categoría. Por su parte, la demanda D-3499 también ataca el artículo 2 párrafo 4, pues considera que esa disposición vulnera la autonomía en la medida en que impone a las entidades territoriales restricciones al manejo de sus recursos propios.

La Corte constata que el primer cargo del expediente D-3510 fue expresamente analizado en la sentencia C-579 de 2001, fundamento 5.2, que admitió que la ley podría categorizar departamentos y distritos, y consideró que la regulación de esa categorización por los artículos 1º y 2º de la Ley 617 de 2000 podía ser

considerada un desarrollo del artículo 302 de la Carta. Por consiguiente, en relación con esa acusación, ha operado la cosa juzgada constitucional.

7. Por el contrario, esa sentencia no estudió si esos artículos de la Ley 617 de 2000 desconocían o no derechos adquiridos de los servidores públicos, ni si afectaban o no la autonomía territorial, puntos sobre los cuales la sentencia C-579 de 2001 no implica cosa juzgada constitucional. Sin embargo, con ocasión de la Sentencia C-1098 de 2001 MP. Manuel José Cepeda, la Corte analizó específicamente el punto y declaró inconstitucional el parágrafo 3° del artículo 1 y el parágrafo 4° del artículo 2 de la ley 617 de 2000, en los cuales se disponía que cuando un Departamento o Municipio descendiera de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serían los que correspondieran a la nueva categoría. En este orden de ideas, la presente sentencia deberá estarse a lo resuelto en aquella oportunidad.

8- La misma demanda D-3510 ataca el parágrafo transitorio del artículo 21 de la Ley 617 de 2000, básicamente por desconocer el artículo 272 de la Constitución. Ahora bien, la sentencia C-837 de 2001, MP Jaime Araujo Rentería, declaró la exequibilidad de ese artículo. Es cierto que esa providencia limitó el alcance de la cosa juzgada, pero explícitamente señaló que la exequibilidad operaba en relación con el cargo de violación de los artículos 119, 267 y 272 de la Carta, por lo cual, la acusación de la presente la demanda del expediente D-3510 contra el parágrafo transitorio del artículo 21 se encuentra cubierta por la cosa juzgada, y la Corte se estará a lo resuelto en la citada sentencia C-837 de 2001.

9- La demanda D-3510 cuestiona el artículo 49 de la mencionada ley, pues considera que hace más flexible el régimen de incompatibilidades previsto por el artículo 126 de la Carta. La Corte constata que la sentencia C-837 de 2001, declaró exequible ese artículo. Sin embargo, no ha operado la cosa juzgada constitucional, por cuanto en esa oportunidad la Corte señaló que esa declaración era únicamente “en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia”. Es pues necesario un examen del cargo del demandante contra ese artículo 49 de la Ley 617 de 2000.

10- La demanda D-3510 también ataca parcialmente el artículo 67 de la mencionada ley por violar la autonomía de las entidades territoriales. Ahora bien, la Sala encuentra que el mismo cargo fue analizado en reciente Sentencia (C-1098 de 2001), en cuya oportunidad declaró exequible en forma condicionada ciertos apartes del inciso primero del artículo 67 de la ley 617 de 2000. Así, esa sentencia precisó que el aparte de ese inciso que literalmente dice “*las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria (...) harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración*” era exequible, bajo el entendido que dicho control solo comprende la posibilidad de recibir información del cumplimiento del acuerdo de reestructuración, con el deber para dichas entidades crediticias acreedoras, de poner en conocimiento de los organismos oficiales de control, las irregularidades en que pudieran haber incurrido los entes territoriales

beneficiarios de los créditos. Por consiguiente, en relación con esa expresión del inciso primero, la Corte deberá estarse a lo resuelto en aquella providencia.

No obstante, la referida sentencia (C-1098 de 2001) no estudió otros apartes del inciso primero que fueron demandados en la presente oportunidad, pues la Corte no analizó la constitucionalidad de la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General hicieran también “*control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración*”. Sobre esos mandatos no existe cosa juzgada, y la presente sentencia deberá entonces pronunciarse sobre ellos.

De otro lado, la mencionada sentencia C-1098 de 2001 tampoco analizó la constitucionalidad del segundo inciso del artículo 67 de la ley, norma que impone a la Contraloría General de la República, en caso de incumplimiento de los acuerdos de reestructuración, la obligación de abrir juicios fiscales a los responsables de dicho incumplimiento. Por tal motivo, corresponderá a la Corte adelantar un examen del cargo formulado.

11- La demanda D-3510 cuestiona la constitucionalidad del artículo 95 pues el actor considera que esa disposición desconoce la reserva de ley orgánica. Sin embargo, ese punto ya fue resuelto por la sentencia C-540 de 2001, que declaró la exequibilidad de ese artículo 95, en cuanto se trata de una norma de carácter ordinario. Ha operado entonces la cosa juzgada constitucional y por ello la Corte se estará a lo resuelto en la citada sentencia.

12- La demanda D-3510 también ataca el artículo único transitorio, pues el demandante considera que esa disposición desconoce la reserva de ley orgánica. Ahora bien, la sentencia C-920 de 2001 estudió la constitucionalidad de ese mismo artículo, y lo declaró inexecutable, por lo cual la Corte se estará a lo resuelto en esa sentencia.

13- Conforme a lo anterior, la Corte deberá estudiar el cargo global contra la Ley 617 de 2001 por violación de la regla de unidad de materia, así como las acusaciones parciales contra los artículos 12, 24, 49 y 67 de la Ley 617 de 2001. Entra pues esta Corporación a adelantar el examen de esos cargos.

El ataque global contra la ley por violación de la regla de unidad de materia y la petición de inhibición por demanda inepta.

14- La Vista Fiscal solicita a la Corte que se inhiba de conocer la demanda contra la totalidad de la ley por violación de la regla de unidad de materia, basándose en los criterios desarrollados en la sentencia C-540 de 2001, según el cual, ese tipo de acusaciones configura una demanda inepta, en la medida en que el demandante no indicó cuáles son las razones concretas que determinan que ciertas disposiciones no puedan hacer parte de la mencionada ley. Entra pues esta Corporación a examinar esa petición.

15- En las sentencias C-540 de 2001, C-579 de 2001 y C-585 de 2001, esta Corporación recordó que es una carga mínima de todo demandante indicar

concretamente cuál o cuáles son las razones específicas que implican que ciertas disposiciones desconocen la regla de unidad de materia, sin que sea suficiente que el actor mencione genéricamente los distintos capítulos y temas de la ley, y afirme que son muy heterogéneos. Dijo al respecto esta Corte en la sentencia C-540 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño, fundamento 2 b:

*“En el caso presente el demandante se limitó a señalar que la integridad de la Ley 617 viola el artículo 158 del Texto Fundamental porque toca diferentes temas -económico, fiscal, administrativo y presupuestal-, desconociendo con ello no solo el sentido del principio de unidad de materia sino también la línea jurisprudencial que de tiempo atrás ha elaborado esta Corporación.*

*Ante ello, la Corte encuentra manifiestas deficiencias en la formulación del cargo relativo a la violación del principio de unidad de materia. Por una parte, el actor no trata como una unidad la proposición contenida en el artículo 158 de la Carta, retoma de ella sólo la exigencia de que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y desvincula de la argumentación todo lo relacionado con la inadmisibilidad de las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con la materia de la ley. Por otra parte, la Corte advierte que por ninguna parte aparece una secuencia argumentativa que permita conocer los motivos por los cuales se estima que se ha vulnerado el principio de unidad de materia, es decir, encuentra que se ha incumplido el deber que tiene el actor de exponer "las razones por las cuales dichos textos se estiman violados".*

En esa oportunidad, la Corte se inhibió de conocer de una acusación genérica contra la totalidad de la ley por desconocimiento de la regla de unidad de materia, por considerar que la demanda era inepta, en la medida en que el demandante no concretó las razones de su acusación ni las disposiciones concretamente atacadas. Ese criterio fue reiterado por la sentencia C-579 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett, fundamento 3, que se inhibió también de conocer una acusación contra la totalidad de la Ley 617 de 2000 por violación de la regla de unidad de materia. Específicamente dijo al respecto esta Corte:

*“Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política.*

*(...)*

*Pues bien, en este caso los demandantes omitieron cumplir con uno de los requisitos enunciados, dado que no explicaron por qué no existe, en su criterio, conexión alguna entre el propósito de la ley 617/00, que es de saneamiento y racionalización fiscal de los entes territoriales, y la regulación de las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos territoriales. Se limitan, simplemente, a indicar que se trata de temas diferentes, los cuales, a pesar de la voluntad de la mayoría de los miembros del Congreso, no podían ser regulados en un mismo cuerpo legal”.*

Por su parte, la sentencia C-585 de 2001, MP Alfredo Beltrán Sierra, fundamento 2, reiteró nuevamente ese criterio y también se inhibió de conocer de un ataque contra la mencionada ley por violación de la regla de unidad de materia. Dijo entonces esta Corporación:

*“Si el actor formula un cargo por violación del artículo 158 de la Carta Política, a él le corresponde la demostración de que las distintas normas que forman parte del proyecto carecen de unidad temática, pues, conforme a lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, no basta con mencionar la norma constitucional que se dice infringida, sino que, es indispensable que el actor precise la razón de la violación de la norma constitucional mediante el juicio de comparación entre el contenido normativo de la disposición legal objeto de la acción de inconstitucionalidad y la norma de rango superior contenida en la Carta Política. Ello no se hizo en este caso y, por consiguiente, en razón de tal defecto sustancial de la demanda, no queda a la Corte solución distinta a la de la inhibición”.*

16- Los anteriores precedentes parecen indicar que en la presente oportunidad, la Corte también debería inhibirse de conocer del ataque general contra la Ley 617 de 2000 por vulneración de la regla de unidad de materia. En efecto, al igual que en los anteriores casos, el demandante del expediente D-3499 parece no concretar adecuadamente su cargo, pues simplemente menciona distintos apartes y regulaciones de ese cuerpo normativo, para concluir que esa diversidad de temas abordados por ese cuerpo normativo hace difícil determinar la materia de la citada ley, por lo cual habría que concluir "que en ella no se aborda un tema específico contraviniéndose así lo dispuesto" en el artículo 158 de la Carta. Sin embargo, un análisis más detenido muestra que el caso estudiado en esta sentencia es diverso a los anteriores, y que en la presente oportunidad se justifica un pronunciamiento de fondo. Así, en las otras tres demandas, los actores se limitaban a indicar que la ley reunía una variedad de temas, por lo cual violaba la regla de unidad de materia, o había habido una indebida acumulación de proyectos. En el presente caso, el demandante no se restringe a hacer esas afirmaciones sino que formula un cargo específico: según su parecer, la mencionada Ley 617 de 2000 en su totalidad viola la regla del artículo 158 de la Constitución, en la medida en que carece de materia, ya que no tiene ningún tema dominante, debido a la diversidad y heterogeneidad de los asuntos que regula. Ahora bien, la Corte considera que el actor acierta en señalar que si una ley no tiene realmente ningún tema dominante, entonces ese cuerpo normativo carecería propiamente de una "materia" y estaría desconociendo la regla del artículo 158 superior, según el cual todo proyecto debe referirse a una misma materia. Y en tal evento, es obvio que el ataque debe dirigirse contra la ley en su integridad, y no contra alguna de las disposiciones que la integran, puesto que el vicio afecta la totalidad del cuerpo normativo. No podría tampoco exigirse del actor que señale concretamente cuál o cuáles disposiciones violan el artículo 158 constitucional por no tener conexidad con el tema dominante de la ley, puesto que precisamente el ataque se funda en la tesis de que la ley carece de "materia", en la medida en que no tiene ningún tema dominante. Por todo lo anterior, la Corte concluye que en el presente caso, el cargo general contra la totalidad Ley 617 de 2000 por violar la regla de unidad de materia es apto para

generar un debate de constitucionalidad, por lo cual la Corte se pronunciará de fondo sobre esa acusación.

17- Un breve examen muestra que el cargo contra la totalidad de la ley carece de todo sustento. En efecto, el supuesto básico del ataque del actor es que la mencionada ley no tiene ningún tema dominante, lo cual no es cierto. Así, esta Corte, desde la sentencia C-540 de 2001, señaló que esa ley tiene un tema y materia dominante, relacionado con la organización territorial. Posteriormente, la sentencia C-579 de 2001 reiteró que esa ley tenía relación con la organización territorial, y específicamente con el saneamiento y racionalización de las entidades territoriales, tesis nuevamente reafirmada por la sentencia C-837 de 2001, que indicó que el criterio predominante de esa ley es la organización territorial. Igualmente la sentencia C-778 de 2001 también indicó que el tema dominante de la ley era lograr el saneamiento, financiamiento, racionalización y control del gasto público, mediante la reorganización de las finanzas públicas territoriales. No se requiere mayor examen entonces para concluir que la ley acusada se refiere a una misma materia, pues su tema dominante es la organización territorial, y específicamente la regulación de la descentralización para sanear las finanzas de las entidades territoriales, tal y como lo indica el propio título de la ley.

El cargo del actor será entonces desechado, por lo cual la Ley 617 de 2000 será declarada exequible. Pero, como es obvio, la Corte limitará el alcance de la cosa juzgada constitucional al cargo estudiado. La cosa juzgada será entonces relativa en el siguiente doble sentido: de un lado, la exequibilidad únicamente se hace porque la ley no violó la regla de unidad de materia del artículo 158 de la Constitución. Esto significa que esa misma ley es susceptible de otros ataques globales por otros motivos. Y, de otro lado, la Corte precisa que el hecho de que la ley en sí misma no viole el artículo 158 superior, en la medida en que tiene un tema dominante, no excluye que algunos artículos individuales de esa ley puedan violar esa misma regla, en la medida en que esas disposiciones concretas carezcan de toda conexidad razonable con el tema dominante de la ley. Por ello, la declaración de exequibilidad de la ley por no violar el artículo 158 superior no impide que puedan ser demandadas y examinadas disposiciones individuales de esa misma ley por vulnerar ese mismo artículo constitucional.

### **Inhibición de la demanda contra el artículo 12 parcial.**

18- El demandante formula un cargo genérico contra el artículo 12 parcial, según el cual éste desconocería la autonomía territorial al regular la forma como los municipios manejan sus recursos propios, y que eso es claro cuando “suspenden por ley, las destinaciones específicas que se hayan adoptado mediante acuerdo u ordenanza”. Sin embargo, en ninguna parte el actor explica específicamente cuál es la razón por la cual esa suspensión de los acuerdos u ordenanzas afecta recursos propios y desconoce la autonomía territorial.

Ahora bien, en reiteradas ocasiones, esta Corporación ha precisado que aunque la acción de inconstitucionalidad sea pública, y por ende no esté sometida a

rigorismos procesales especiales, sin embargo los demandantes tienen unas cargas mínimas que cumplir para que la Corte pueda pronunciarse de fondo. En particular, corresponde a los actores precisar con claridad la disposición acusada y formular una acusación susceptible de ser debatida “mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, lo cual implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal”<sup>1</sup>. Esta Corte ha precisado que el actor no cumple ese requisito “si se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, pues su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”<sup>2</sup>. Eso sucede precisamente en el presente caso, por la falta de concreción del cargo por el demandante. La Corte se inhibirá entonces de conocer de la acusación parcial contra el artículo 14, por ineptitud de la demanda.

El cargo contra el artículo 24, las funciones de veedor del tesoro del personero y el control fiscal a nivel municipal.

19- El aparte acusado del artículo 29 establece que en aquellos municipios en donde no exista contraloría municipal, el personero ejercerá las funciones de "veedor del tesoro público". El actor considera que esa disposición desconoce las competencias propias de los órganos de control fiscal (Contraloría General y contralorías departamentales), en la medida en que le asigna funciones propias de control fiscal a los personeros distritales. Por el contrario, uno de los intervinientes y la Vista Fiscal consideran que el precepto se adecua a la Carta, y que el cargo del demandante reside en una confusión entre las funciones de control fiscal y las atribuciones de veedor del tesoro conferidas al personero. Además, agregan estos intervinientes, es claro que por expreso mandato constitucional, en esos municipios corresponde a las contralorías departamentales ejercer el control fiscal.

El problema que plantea el cargo contra el artículo 29 de la Ley 617 de 2000 es entonces si la atribución al personero municipal de funciones de veeduría del tesoro desconoce las competencias de control fiscal propias de las contralorías. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por examinar brevemente el alcance de la función de veedor atribuida al personero municipal, con el fin de determinar si éstas son o no atribuciones propias de los órganos de control fiscal.

20- Los apartes no acusados del artículo 24 describen las atribuciones del personero como veedor del tesoro. Así, esa disposición señala que, entre otras cosas, al personero le corresponde (i) velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa; (ii) velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad,

---

<sup>1</sup> Sentencia C-447 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento 3.

<sup>2</sup> *Ibíd*em

publicidad y valoración de costos ambientales; (iii) realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal; (iv) evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el respectivo municipio; (v) exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio; (vi) coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se gasten o inviertan en la respectiva jurisdicción; (vii) tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas; (viii) promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo municipal, de acuerdo con la ley; (ix) procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley.

Esta breve descripción de las atribuciones del personero como veedor es suficiente para concluir que ellas son muy distintas a las funciones específicas de control fiscal establecidas por la Carta para el Contralor General y para los contralores departamentales (CP arts. 268 y 273), y que comprenden, entre otras cosas, revisar y fenecer y evaluar las cuentas de los responsables del erario, llevar un registro de la deuda pública, y, en particular, establecer la responsabilidad fiscal, imponer las sanciones pecuniarias del caso y ejercer la correspondiente jurisdicción coactiva.

La Corte coincide entonces con los intervinientes en que las atribuciones del personero como veedor del tesoro son distintas a las funciones propias de control fiscal, por lo cual no hay invasión de las competencias propias de las contralorías. Esto es tan claro que, según el ordinal 7 del artículo 24, una de las atribuciones del personero, como veedor del tesoro, es precisamente "solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario". Este precepto confirma que el personero no asume directamente las funciones de control fiscal ni desplaza a las contralorías de estas competencias. Y es que no podía ser de otra forma porque, como lo destacan los intervinientes, por expreso mandato constitucional, corresponde a las contralorías departamentales la vigilancia de la gestión fiscal en aquellos municipios en donde no haya contralorías municipales (CP art. 272).

21- El examen precedente muestra que los cargos del demandante carecen de sustento. Sin embargo, la Corte constata que las atribuciones conferidas al personero como veedor son propiamente funciones del Ministerio Público. En efecto, según el artículo 277 de la Carta, el Procurador y sus delegados y agentes, entre los que se encuentra el personero, deberán, entre otras cosas, (i) defender los intereses de la sociedad y los intereses colectivos, (ii) velar por el ejercicio diligente y eficiente de las funciones administrativas, (iii) intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea



necesario en defensa del orden jurídico y del patrimonio público y (iv) exigir a los funcionarios públicos y a los particulares la información que considere necesaria. Además, la Carta precisa que la ley podrá conferir al Ministerio Público otras atribuciones (CP art., 277 ord. 10). Ahora bien, un examen de las competencias que le fueron conferidas al personero, como veedor del tesoro, en la disposición acusada, y que ya fueron reseñadas en la presente sentencia, muestran que esas atribuciones son desarrollo de las funciones del personero como agente local del Ministerio Público (CP arts. 118 y 313 ord. 8). No existe entonces ningún vicio de inconstitucionalidad en que la ley confiera esas nuevas funciones de ministerio público al personero, como veedor del tesoro, pues en varias ocasiones anteriores, esta Corte había señalado que los personeros municipales, aunque “no son delegados directos ni agentes de la Procuraduría General de la Nación, sí tienen a su cargo el desempeño de las funciones propias del Ministerio Público a nivel municipal.”<sup>3</sup>

Por el contrario, teniendo en cuenta que el artículo 29 de la Ley 617 de 2000 en el fondo no hace más que desarrollar funciones propias del personero como agente del Ministerio Público, la Corte no encuentra ninguna justificación a que la ley restrinja el ejercicio de esas funciones exclusivamente a aquellos municipios en donde no exista contraloría municipal. En efecto, reitera la Corte, ese artículo 29 no confiere al personero atribuciones de control fiscal sino que le desarrolla competencias como ministerio público. En tales condiciones ¿por qué limitar esas funciones del personero como veedor del tesoro exclusivamente a aquellos municipios en donde no exista contralor municipal? No existe ninguna razón aparente. La Corte concluye entonces que esa expresión es discriminatoria y viola la igualdad entre los municipios.

Conforme a lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del aparte acusado del artículo 24, con excepción de la expresión “donde no exista contraloría municipal”, que será retirada del ordenamiento.

### **El ataque parcial contra el artículo 49, inhabilidades constitucionales y legales.**

22- Según el demandante, y en ese punto la Vista Fiscal lo apoya, el aparte final del artículo 49 es inconstitucional, pues establece una inhabilidad que es menos rigurosa que la prevista por el artículo 126 de la Carta para todos los servidores públicos.

Este cargo plantea entonces una primera pregunta y es la siguiente: ¿realmente la expresión acusada del artículo 49 establece una inhabilidad menos severa que la prevista por el artículo 126 de la Constitución? Este punto es trascendental pues si la respuesta a ese interrogante es afirmativa, el actor tendría razón en que la disposición impugnada es inexecutable, pues la ley no puede flexibilizar un régimen de inhabilidades señalado directamente por el Constituyente. Una

---

<sup>3</sup> Sentencia C-431 de 1998. MP Vladimiro Naranjo Mesa, Fundamento 2. En el mismo sentido, ver sentencia C-223 de 1995.

inhabilidad legal no puede ser menos rigurosa que una inhabilidad constitucional sobre la misma materia. Comienza pues la Corte por estudiar el alcance de la inhabilidad señalada por el aparte demandado y su relación con el artículo 126 de la Carta.

23- La expresión impugnada establece que no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, los *"parientes dentro del segundo (2º) grado de consanguinidad, primero (1º) de afinidad o primero (1º) civil"* de los Gobernadores, Diputados, Alcaldes municipales y distritales y Concejales municipales y distritales, y miembros de juntas locales municipales y distritales, y de sus cónyuges o compañeros permanentes. El actor considera que esa inhabilidad resta severidad al mandato del artículo 126 superior, según el cual, *"los servidores públicos no podrán nombrar como empleados a personas con las cuales tengan parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad, primero civil, o con quien estén ligados por matrimonio o unión permanente. Tampoco podrán designar a personas vinculadas por los mismos lazos con servidores públicos competentes para intervenir en su designación."*

Una primera lectura de la norma constitucional y de la expresión acusada del artículo 49 parece dar razón al demandante y a la Vista Fiscal, pues mientras que el mandato constitucional hace referencia a grados de parentesco de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, la disposición impugnada hace referencia a parientes dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad. La norma legal parece entonces menos severa que la inhabilidad de rango constitucional, y el actor y la Vista Fiscal parecerían tener razón. Sin embargo, un examen más atento muestra que la conclusión del demandante y del Ministerio Público es equivocada, por la sencilla razón de que la norma legal acusada y el mandato constitucional regulan hipótesis distintas. En efecto, la inhabilidad constitucional recae sobre el servidor público, quien no puede nombrar a sus parientes dentro de ciertos grados de consanguinidad o afinidad. Para que esta prohibición opere se requiere entonces que el servidor público sea el nominador y su pariente el nominado, y por ello la norma constitucional utiliza, desde el punto de vista gramatical, la forma verbal activa *"los servidores públicos no podrán nombrar..."*. En cambio, la inhabilidad de la norma demandada es diferente porque recae sobre los familiares del servidor público, sin que sea necesario que el servidor sea el nominador. Es más, ni siquiera importa quien sea el nominador, y por ello la norma legal utiliza gramaticalmente la forma verbal pasiva: los parientes *"no podrán ser designados..."*. Para que esta prohibición legal opere basta entonces que una persona sea pariente en los grados de consanguinidad y afinidad previstos de un gobernador, un alcalde, un concejal, un diputado o un miembro de una junta administradora local.

Esta diferencia en la estructura gramatical y normativa entre la norma acusada y el artículo 126 constitucional no es una invención casual del Legislador, pues la propia Carta prevé también regulaciones diversas en materia de

inhabilidades. En efecto, mientras que, como ya lo vimos, el artículo 126 superior recurre a la forma activa, pues señala que los “*servidores públicos no podrán nombrar*”, el inciso segundo del artículo 292 utiliza una forma pasiva muy similar a la empleada por la disposición acusada, pues establece que “*no podrán ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados y concejales, ni sus parientes en el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil*”.

24- Las situaciones reguladas por el artículo 126 de la Carta y el artículo 49 de la Ley 617 de 2000 son entonces distintas, como lo muestra el siguiente ejemplo: supongamos que un hermano del alcalde es nombrado empleado del concejo de ese municipio. Aunque se trata de un pariente de segundo grado de consanguinidad del alcalde, sin embargo ese nombramiento no se encuentra prohibido por el artículo 126 de la Constitución, por la sencilla razón de que el alcalde no es el nominador. Sin embargo, conforme al aparte acusado del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, ese nombramiento no es posible, pues no puede ser nombrado funcionario del municipio quien sea pariente, en el segundo grado de consanguinidad, del alcalde.

Este ejemplo muestra entonces que, contrariamente a lo sostenido por el demandante y por la Vista Fiscal, el artículo 49 de la Ley 617 de 2000 establece inhabilidades que pueden llegar a ser más rigurosas que las previstas por el artículo 126 de la Carta.

25- El anterior examen es suficiente para concluir que el cargo del actor se funda en un supuesto equivocado, pues no es cierto que el aparte acusado haga menos rigurosa la inhabilidad prevista en el artículo 126 de la Carta. La expresión acusada será entonces declarada exequible, pero únicamente por ese cargo.

### **La demanda parcial contra el inciso 1º del artículo 67 de la ley y el control de cumplimiento de los acuerdos de reestructuración.**

26- Entra la Corte a estudiar el cargo dirigido contra los apartes acusados del inciso primero, y según los cuales, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General ejercerán un “*control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración*”. Según el demandante, esos mandatos desconocen la autonomía de las entidades territoriales al permitir que entidades del orden nacional, como el Ministerio de Hacienda o la Contraloría General, desplacen a los entes de control de tipo territorial.

Ahora bien, la Sala encuentra que el mismo cargo fue analizado en reciente Sentencia (C-1098 de 2001), en cuya oportunidad declaró exequible en forma condicionada ciertos apartes del inciso primero del artículo 67 de la ley 617 de 2000. Así, esa sentencia precisó que el aparte de ese inciso que literalmente dice “*las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración*” era exequible, bajo el

entendido que el control de las entidades financieras acreedoras solo comprende la posibilidad de recibir información del cumplimiento del acuerdo de reestructuración, con el deber para dichas entidades, de poner en conocimiento de los organismos oficiales de control, las irregularidades en que pudieran haber incurrido los entes territoriales beneficiarios de los créditos. Por consiguiente, en relación con esa expresión del inciso primero, la Corte deberá estarse a lo resuelto en aquella providencia.

27- En ese orden de ideas, es preciso determinar si cuando la norma señala que “*el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*” ejercerá control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración, vulnera con ello el principio de autonomía territorial.

Pues bien, sobre el particular la Corte observa que, lejos de autorizar la intromisión del Ministerio en asuntos inherentes a otras entidades, la norma asegura un reparto funcional de competencias entre los diferentes organismos del Estado. Así, como fue explicado en la Sentencia C-1098 de 2001, el *control* que autoriza la ley tiene amplio contenido semántico amplio y no simplemente para efectos del control fiscal. Dijo entonces lo siguiente:

*“Encuentra necesario la Corte analizar los términos idiomáticos que en éste se utilizan y, en particular, el alcance de la expresión "hacer control" allí utilizada.*

*En efecto, es ésta una expresión relativamente vaga en razón de su amplitud semántica. Son múltiples las acepciones de las que goza. Así, por ejemplo, las contralorías tienen a su cargo la realización del control fiscal y al Ministerio de Hacienda corresponde el control administrativo.”*

De esta manera, resulta claro que las funciones asignadas al Ministerio de Hacienda no desconocen la autonomía de las entidades territoriales, sino que, por el contrario, armonizan plenamente con ella, más aún cuando la propia norma las confiere “*sin perjuicio de las competencias de las Contralorías Departamentales y Municipales*”. En consecuencia, el aparte acusado deberá ser declarado exequible.

### **La demanda parcial contra el inciso 2º del artículo 67 de la ley y los juicios fiscales por incumplimiento de los acuerdos de reestructuración**

28.- Según el actor, si la Contraloría General de la República es la encargada de abrir juicios fiscales ante el incumplimiento de los acuerdos de reestructuración, como lo prevé la norma acusada, el legislador desplaza abiertamente la competencia de los órganos territoriales de control fiscal (artículo 272 de la Constitución) y convierte en regla general la excepción de ejercer un control sobre dichas entidades (artículo 267 inciso 3º).

29.- Para analizar la cuestión, conviene precisar que del reparto general de competencias asignado por el Constituyente respecto del control fiscal, pueden sintetizarse dos grandes categorías: (i) la vigilancia de la administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, asignada a la

Contraloría General de la República, y (ii) la vigilancia de la administración y de particulares o entidades que manejan fondos o bienes de los departamentos, distritos o municipios, asignada a las contralorías departamentales, distritales y municipales, según el caso. Lo anterior, con el objetivo de fortalecer y desarrollar el principio de autonomía para la gestión y control de intereses propios, así como la descentralización, respecto de la distribución de funciones y asignación de responsabilidades.

Sin embargo, la propia Carta autoriza al legislador para que, en ciertos eventos, encomiende el control fiscal de las entidades territoriales en cabeza de la Contraloría General de la República. Ello responde a criterios de alta política fiscal, donde el manejo y administración de fondos territoriales incide directamente en ámbitos del nivel nacional, cuando median intereses que trascienden las expectativas locales, o cuando por diversas razones se justifica una coordinación de los recursos asignados.

30- La Corte recuerda además que el control asignado a la Contraloría General de la República sobre las entidades territoriales, aún cuando es posterior, no se reduce únicamente a la posibilidad de revisar y fenecer cuentas, sino que comprende también la determinación de la responsabilidad fiscal, como expresamente lo ha reconocido esta Corporación en los siguientes términos<sup>4</sup>:

*“Y entre esas atribuciones se encuentra naturalmente la imposición de la responsabilidad fiscal, pues el artículo 268 ordinal 5º confiere al Contralor la potestad de establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma. Y es que no tiene sentido que la Carta permita una intervención excepcional de la Contraloría General en las entidades territoriales, pero excluya la imposición de formas de responsabilidad fiscal, por cuanto, como esta Corte lo ha señalado en varias oportunidades, los procesos de responsabilidad fiscal son un complemento natural de la vigilancia de la gestión fiscal que ejercen la Contraloría General y las contralorías departamentales y municipales (SU-620 de 1996 y C-484 de 2000).”*

31- Conforme a lo anterior, en principio es factible que la ley atribuya a la Contraloría General la facultad de imponer, en ciertos casos, formas de responsabilidad fiscal en las entidades territoriales. Sin embargo, con el fin de preservar la autonomía de esas entidades, la jurisprudencia de esta Corte ha diferenciado la facultad que tiene la Contraloría General de la República para adelantar el control fiscal sobre recursos de entidades territoriales, según se trate de recursos exógenos o de fuentes endógenas. Sobre el particular ha dicho lo siguiente<sup>5</sup>:

*“En ese sentido, el control que ejerce la Contraloría General de la República sobre los recursos provenientes de ingresos de la Nación será prevalente, ya que en tanto órgano superior del control fiscal del Estado, "no requiere ninguna clase de*

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-364 de 2001 MP. Eduardo Montealegre Lynett. Fundamento jurídico No.11

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-364 de 2001 MP. Eduardo Montealegre Lynett. En sentido similar pueden consultarse las sentencias C-403 de 1999 MP. Alfredo Beltrán Sierra y C-189 de 1998 MP. Alejandro Martínez Caballero.

*autorización, ni solicitud, porque se trata de intereses de carácter nacional y, los recursos que se les transfieran, a pesar de que ingresan al presupuesto de las entidades territoriales, no por eso pierden su esencia y no dejan de tener un destino inherente a las finalidades del Estado (art. 2, C.P.)" (Sentencia C-403/99, ibídem).*

*Algo distinto sucede con los recursos propios de las entidades territoriales, respecto de los cuales la intervención de la Contraloría General, en los términos del artículo 267 Superior, deberá ser excepcional; ello, en la medida en que estos recursos son asuntos propios de los entes territoriales, que delimitan su ámbito esencial de autonomía en tanto manifestaciones del fenómeno de descentralización prescrito por el Constituyente (CP art. 1º)."*

32- En esta oportunidad, la intervención conferida por el legislador a la Contraloría General de la República recae en el control de recursos propios de las entidades territoriales, motivo por el cual, en principio, parecería no ser admisible. Sin embargo, la Corte destaca que la regulación acusada respeta los criterios jurisprudenciales establecidos en las sentencias C-403 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-364 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett, sobre la excepcionalidad de la intervención de la Contraloría General en las cuentas de las entidades territoriales. En el presente caso existen dos razones esenciales que justifican la intervención de la Contraloría General: de un lado, en los acuerdos de reestructuración, la Nación se constituye en garante y avalista de los créditos adquiridos por las entidades territoriales, y ante un eventual incumplimiento, deberá asumir el pago de ciertas obligaciones; la Nación tiene pues un interés financiero directo, que justifica la intervención de la Contraloría General. En segundo lugar, ese traslado competencial obedece a criterios de alta política fiscal, porque en el fondo está de por medio la viabilidad misma de los entes territoriales.

Finalmente, la Corte destaca que la intervención de la Contraloría General sólo ocurre si el acuerdo de reestructuración es incumplido por la entidad territorial, lo cual muestra que dicha intervención sigue siendo excepcional, y se funda en el principio de subsidiariedad, que informa el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP art. 288), pues el órgano de control fiscal nacional sólo actúa cuando la entidad territorial ha fallado en llevar a feliz término el acuerdo de reestructuración. Con todo, con el fin de reforzar la excepcionalidad de esa intervención de la Contraloría General, la Corte condicionará la constitucionalidad de la expresión acusada a que esa apertura de juicios fiscales sólo podrá realizarse cuando el ente nacional de control fiscal ejerza el control fiscal de manera excepcional con respecto a los fiscos de las entidades territoriales.

33- En estas condiciones, la Corte concluye que no viola la autonomía territorial que la disposición impugnada haya facultado a la Contraloría General a abrir juicios fiscales en caso de que haya un incumplimiento de un acuerdo de reestructuración. Sin embargo, la Corte encuentra que la redacción de la norma podría prestarse a una interpretación inconstitucional, en la medida en que podría conducir a una desnaturalización de los procesos de responsabilidad fiscal, que la Carta atribuye al Contralor General de la República y de los

contralores departamentales, municipales y distritales (CP arts. 268, num. 5, y 272.). En efecto, una lectura literal de la disposición podría dar a entender que el juicio fiscal puede ser abierto por el mero hecho del incumplimiento. Sin embargo, ese entendimiento desconoce el carácter resarcitorio de los procesos de responsabilidad fiscal, que ha sido destacado por esta Corte<sup>6</sup>, pues por medio de ellos, como consecuencia de la declaración de responsabilidad, el funcionario o particular debe reparar el daño causado por la gestión fiscal irregular, mediante el pago de una indemnización que compense el perjuicio sufrido por el Estado. Esto significa que sólo puede imponerse responsabilidad fiscal si ha habido daño al erario público, ya que “la declaración de responsabilidad tiene una finalidad meramente resarcitoria, pues busca obtener la indemnización por el detrimento patrimonial ocasionado a la entidad estatal”<sup>7</sup>.

En tales condiciones, la Corte se ve obligada a expulsar del ordenamiento esa interpretación, por ser ella inconstitucional. El aparte acusado será declarado exequible pero bajo el entendido de que deben reunirse los requisitos previstos para ello en la Constitución y en la ley, en cuanto a la posible existencia de un deterioro patrimonial de la entidad territorial.

## **V. DECISIÓN**

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

### **RESUELVE**

Primero: Declarar EXEQUIBLE la Ley 617 de 2000, pero únicamente en relación con el cargo estudiado, conforme a lo señalado en el fundamento 17 de esta providencia.

Segundo: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3499 contra los artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° (parcial), 10, 11 (parcial), ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-579 de 2001.

Tercero: En relación con el cargo formulado en la demanda del expediente D-3499 contra el artículo 14 y contra el artículo 95 de la Ley 617 de 2000, ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-540 de 2001.

Cuarto: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3510 contra los artículos 1 (parcial), 2 (parcial) de la Ley 617 de 2000, así como el cargo formulado por la demanda D-3499 contra el artículo 2 parágrafo

---

<sup>6</sup> Ver, entre otras, las sentencias SU-620 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell y C-557 de 2001, MP Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-620 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.} consideración 6.3. c)

4, de esa misma ley, ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1098 de 2001.

Quinto: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3510 contra la expresión “*las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración*” del inciso primero del artículo 67 de la ley 617 de 2000, ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1098 de 2001.

Sexto: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3510 contra el párrafo transitorio del artículo 21 de la Ley 617 de 2000, ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-837 de 2001.

Séptimo: En relación con los cargos formulados en la demanda del expediente D-3510 contra el artículo único transitorio de la Ley 617 de 2000, ESTARSE A LO RESUELTO C-920 de 2001.

Octavo: INHIBIRSE de conocer de la acusación parcial contra el artículo 14 de la Ley 617 de 2000, por ineptitud de la demanda.

Noveno: Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 24 de la Ley 617 de 2000, que literalmente dice “*En los municipios en donde no exista contraloría municipal, el personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público*”, con excepción de la expresión “*en donde no exista contraloría municipal*”, que es declarada INEXEQUIBLE.

Décimo: Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, que literalmente dice “*parientes dentro del segundo (2°) grado de consanguinidad, primero (1°) de afinidad o primero (1°) civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas*”, pero únicamente por no violar el artículo 126 de la Constitución.

Décimo primero: Declarar EXEQUIBLE la expresión acusada “*el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*”, del inciso primero del artículo 67 de la Ley 617 de 2000.

Duodécimo: Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del inciso 2° del artículo 67 de la ley 617 de 2001, que literalmente dice, “*En caso de incumplimiento, la Contraloría General de la República abrirá juicios fiscales a los responsables de dicho incumplimiento*”, pero bajo el entendido de que deben reunirse los requisitos previstos para ello en la Constitución y en la ley, en cuanto a la posible existencia de un deterioro patrimonial de la entidad territorial y cuando la Contraloría General ejerza el control fiscal de manera excepcional con respecto a los fiscos de las entidades territoriales.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, 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 VICTORIA SACHICA MENDEZ  
Secretaria General

## **Aclaración de voto a la Sentencia C-1105/01**

Como quiera que en relación con las Sentencias C-540 y 579 del presente año en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 y de algunas de sus disposiciones por los cargos formulados por los actores en las demandas respectivas el suscrito magistrado salvó su voto, en esta ocasión, en relación con la Sentencia C-1105 de octubre 24 de 2001, en razón del obligatorio acatamiento a la cosa juzgada sobre el particular, me veo precisado a aclararlo por cuanto continúo considerando que dicha ley ha debido declararse inconstitucional, en su totalidad pero no puedo desconocer que ya existe sentencia anterior sobre el asunto, razón por la cual en esta oportunidad aclaro el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA  
Magistrado

## **Aclaración de voto a la Sentencia C-1105/01**

Referencia: expedientes D-3499 y D-3510, acumulados.

Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000, en su totalidad, y subsidiariamente contra los artículos 1°, 2°, 4° a 12, 14°, 21 Parágrafo Transitorio, 24, 29, 67, 95 y único transitorio.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, procedo a aclarar mi voto en relación con el artículo 67 de la Ley 617 de 2000, por las mismas razones que expuse en los salvamentos atinentes a las sentencias C-540 y C-579 de 2001, particularmente en lo concerniente a la autonomía territorial.

Fecha ut supra,

**JAIME ARAUJO RENTERIA**  
Magistrado

## **Aclaración de voto a la Sentencia C-1105/01**

Referencia: expedientes D-3499 y D-3510, acumulados.

Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000, en su totalidad, y subsidiariamente contra los artículos 1°, 2°, 4° a 12, 14°, 21 Parágrafo Transitorio, 24, 29, 67, 95 y único transitorio.

Actores: Carlos Fernando Muñoz Castrillón y Antonio Eduardo Bohórquez Collazos.

Magistrado Sustanciador:  
Dr. EDUARDO MONTEALEGRE  
LYNETT

Se ha ordenado estarse a lo resuelto en la sentencia C-920 de 2001 en relación con el artículo único transitorio de la Ley 617 de 2000. En su oportunidad, presenté aclaración de voto a dicha sentencia, a la cual me remito en la presente oportunidad. Reitero que considero que, tratándose de normas que corresponden materialmente a una ley orgánica, pero que fueron incluidas en una ley ordinaria, procede su reclasificación, siempre y cuando se den los supuestos expuestos en la aclaración de voto presentada a la sentencia C-579 de 2001.

Fecha *ut supra*.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT  
Magistrado

## **Aclaración de voto a la Sentencia C-1105/01**

Referencia: expedientes D-3499 y D-3510, acumulados.

Demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000, en su totalidad, y subsidiariamente contra los artículos 1º, 2º, 4º a 12, 14º, 21 Parágrafo Transitorio, 24, 29, 67, 95 y único transitorio.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE  
LYNETT

Con el habitual respeto, en reiteración de lo expresado en la respectiva sesión de la Sala Plena, manifiesto que aunque comparto la decisión de la Corte, debo a manera de aclaración de voto, y siguiendo la orientación que se plasma en la aclaración de voto a la Sentencia C-364 de 2001, que suscribí conjuntamente con el Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, precisar que el control posterior excepcional previsto en el inciso 2º del artículo 67 de la Ley 617, comprende igualmente la determinación de la correspondiente responsabilidad fiscal.

Así mismo, cuando se tienen los presupuestos señalados en la ley para el ejercicio de la facultad excepcional prevista en la norma en referencia, es claro que la Contraloría General puede asumir en cualquier tiempo los juicios fiscales iniciados por la Contraloría en el nivel local y llevarlos hasta su finalización.

Fecha ut supra,

ALVARO TAFUR GALVIS  
Magistrado