

Sentencia C-540/01

COMISIONES CONSTITUCIONALES
PERMANENTES-Competencia para aprobación en primer debate

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Distribución del trabajo
PROYECTO DE LEY-Distribución del trabajo

Para la Corte la distribución del trabajo durante el trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República obedece a varios criterios confluyentes, relacionados con la especialización del trabajo legislativo y con la distribución racional de las actividades a cargo del Congreso, los cuales están adicionados con la regla de la publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley. Estos elementos tienen como común denominador el procurar la consecución de los fines esenciales del Estado.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Especialización del trabajo legislativo
PROYECTO DE LEY-Especialización del trabajo legislativo

La especialización del trabajo legislativo se justifica en cuanto ofrece la oportunidad para que los proyectos de ley inicien su trámite de fondo en un grupo de congresistas preestablecido, quienes pueden ser seleccionados para las comisiones permanentes de acuerdo con su área de formación, de experiencia laboral o de interés, con lo cual se establece un vínculo importante entre el perfil de los congresistas y la competencia de la comisión permanente a la que pertenezcan.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN PROCESO LEGISLATIVO-Observaciones ciudadanas/
PROYECTO DE LEY-Observaciones ciudadanas

COMISIONES CONSTITUCIONALES
PERMANENTES-Conexidad material temática/
COMISIONES PERMANENTES-Temas comunes/
PROYECTO DE LEY ESPECIFICO-Improcedencia de interpretación inflexible

Siempre existirán asuntos de ley que de una u otra manera tendrán relación de conexidad material con temas diversos pero convergentes, los cuales, sin embargo, podrían exigir su regulación en un solo texto legislativo. En la Ley 3ª de 1992 permite ilustrar lo anteriormente señalado y en ella se encuentran temas comunes que están distribuidos en varias comisiones permanentes. Esta realidad señala la improcedencia de interpretaciones inflexibles cuando se estudien proyectos de ley específicos, además de permitir la oportunidad para que el Presidente de la Cámara donde se radique el proyecto de ley lo revise, determine cuál es la materia dominante en él y, en aplicación del “criterio de especialidad”, lo remita a la correspondiente comisión constitucional permanente para que dé aplicación a lo señalado en el artículo 157-2 de la Constitución Política.

PROYECTO DE LEY-Distribución temática aproximada para primer debate

En muchas ocasiones la distribución de los proyectos de ley para su aprobación en primer debate es aproximada, debido a las condiciones especiales del contenido de cada proyecto. Si bien la Ley 3ª de 1992 hace una distribución temática entre las comisiones permanentes, la amplitud y variedad de los principios constitucionales que deben ser desarrollados por ley y la dinámica y especificidad de cada materia exigen cierta flexibilidad al momento de distribuir los proyectos de ley para su estudio, trámite y aprobación en primer debate.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA LEGAL-Rigor en comisión competente para primer debate/PROYECTO DE LEY-Duda sobre materia dominante para primer debate/COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Duda sobre materia dominante para primer debate

La Corte considera que en los eventos en que se estudie la constitucionalidad de leyes cuyo contenido dé la sensación de pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes, el control de constitucionalidad que se ejerza debe ser flexible en atención. 1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de ley que ofrece duda

razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley. 2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, según su criterio, remita el proyecto a la comisión que considere competente. 3. Si es procedente la aprobación de proyectos de ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante. 4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella, lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley.

PROCESO LEGISLATIVO-No rigurosidad estricta en distribución del trabajo/**PROYECTO DE LEY**-Flexibilidad en comisión competente para primer debate

No existen fundamentos constitucionales para exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo. Por el contrario, la Constitución y las Leyes consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley.

PROYECTO DE LEY-Criterio dominante para remisión a comisión competente

La Corte considera que, al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda ésta debe resolverse a partir de la finalidad de la ley y no con base en un criterio cuantitativo o matemático.

PROYECTO DE LEY-Comisión respectiva

ORDEN TERRITORIAL-Alcance

El orden territorial tiene que ver con la forma de Estado que en el caso colombiano se consagra como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Componentes básicos del núcleo esencial/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Coexistencia del tema presupuestal y económico

El tema del ordenamiento territorial previsto en la Constitución Política tiene que ver con varios aspectos, entre los cuales juega un papel importante el tema económico y presupuestal. Sin embargo, este elemento coexiste con otros de carácter social, político, administrativo y funcional.

UNIDAD ECONOMICA Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Armonización

Está definido que el legislador puede adoptar medidas conducentes a armonizar el principio de la unidad económica con el de la autonomía de los entes territoriales, facultad que se justifica para articular los niveles nacional y territorial, con el fin de evitar una situación de anarquía institucional. El Estado es uno solo, sin separación tajante ni independencia entre sus niveles nacional y territorial. Precisamente es el principio de coordinación el que permite al legislador armonizar las facultades de las autoridades nacionales con las de las territoriales.

LEY EN MATERIA DE ORGANIZACION TERRITORIAL-Criterio dominante

ORGANIZACION TERRITORIAL-Comisión competente

ORGANIZACION TERRITORIAL-Relación con lo presupuestal

PROYECTO DE LEY-Participación de cualquier miembro del Congreso

PRINCIPIO DE CONSERVACION DEL DERECHO-Duda sobre proceder del legislador

LEY-Vicios en el trámite/**PROYECTO DE LEY**-Decisión razonable en duda sobre comisión competente

Para esta Corporación, en los eventos en que haya duda acerca de la comisión permanente a la cual deba remitirse el proyecto, se generará el vicio en el trámite si hay carencia de una decisión razonable.

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Materia no claramente adscrita/**PROYECTO DE LEY**-Materia no claramente adscrita

PROYECTO DE LEY-Criterio de distribución en comisiones/**COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES**-Criterio de especialidad/**COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES**-Duda razonable sobre materia dominante

La distribución de los proyectos de ley en las comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la materia dominante en cada caso, siendo permitido que un mismo proyecto contenga temas directa o indirectamente asignados a otras comisiones pero que sean conexos entre sí. El criterio de especialidad empleado por la Ley 3ª de 1992 para señalar las materias que conocen las comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el contenido específico y la finalidad de cada proyecto de ley. En caso de duda razonable, el Presidente de la Cámara en donde se haya radicado el proyecto hará uso de la facultad consagrada en el párrafo 2, artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 y, según su criterio, lo enviará a la comisión competente.

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE-Organización territorial

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

Esta Corporación ha desarrollado una línea jurisprudencial de acuerdo con la cual el principio de unidad de materia, consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se orienta a la racionalización del proceso legislativo mediante la inclusión de actos de control sobre los contenidos de las iniciativas legislativas, la garantía de una deliberación pública y transparente sobre los temas de la ley y la determinación de la intensidad del control constitucional.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Manifestaciones de la finalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Acto de control sobre iniciativa legislativa

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Concreción del principio democrático

El principio de unidad de materia permite la concreción del principio democrático en el proceso legislativo pues facilita un conocimiento público del proceso de configuración de la ley, desde los contenidos temáticos planteados en las iniciativas y hasta el producto de ese proceso manifestado en la ley promulgada, y permite también que a las discusiones se vinculen los aportes de una opinión pública dinámica como fuente importante de alimentación de los procedimientos jurídicos inherentes a todo sistema democrático. De ese modo, se evita que se incurra en una práctica que, como la inclusión sorpresiva de disposiciones que no se relacionan con la materia debatida, distorsiona el proceso democrático y socava la legitimidad de la instancia parlamentaria.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Legitimidad del poder político

El principio de unidad de materia produce efectos en el ámbito de la legitimidad del poder político pues, al vincularse también a la intensidad del rigor del control constitucional y al permitir un control flexible que no desconozca la directa ascendencia democrática del parlamento, propicia que los tribunales constitucionales mantengan la Carta más allá de los avatares de

grupos políticos particulares y hace que ellos se vinculen al mantenimiento del consenso que posibilita la pacífica convivencia pero sin desconocer la importancia de la instancia legislativa como ámbito de configuración del derecho, esto es, como punto culminante en el que se recogen los aportes de una opinión pública dinámica y comprometida con los procedimientos democráticos y con la fijación de sus contenidos. Esa importancia de las cámaras legislativas y su papel en el orden político se verían limitados por un control rígido que imponga la sujeción de la ley a núcleos temáticos y proscriba su extensión a temas relacionados con ellos por nexos objetivos y razonables.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Rigor del control constitucional

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Proposición integrada por dos elementos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Fundamentación del cargo por violación/**PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA**-Doble carga argumentativa para el demandante

Cuando se pretende el control de constitucionalidad sobre una ley por violación del principio de unidad de materia, el demandante tiene una doble carga. De una parte debe señalar cuál es la materia desarrollada en la ley y, de otra, debe indicar las disposiciones que no se relacionan con ella. Esto significa que la fundamentación del cargo es insuficiente si la argumentación del actor limita el concepto de la violación sólo al primer aspecto del artículo 158. Es decir, es necesario que el actor exprese específicamente cuáles son las disposiciones de la ley que considera inadmisibles y que indique la razón del cargo, es decir, por qué considera que una o unas normas en concreto no guardan relación con la materia o materias de la ley. Esto impone que el demandante trate la formulación contenida en el artículo 158 como una única proposición jurídica y que en razón de ello presente la materia de la ley, los varios temas que no guardan relación con esa materia e indique cuáles son las disposiciones que resultan inadmisibles con ella.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Deficiencias en formulación de cargos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Razones por las cuales textos se violan

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargos deficientes

LEY-Contenido de normas de diferente naturaleza/**LEY**-Integración de normas ordinarias y orgánicas

LEY-Condiciones para contenido ordinario y orgánico

Una ley puede contener normas orgánicas y normas ordinarias siempre que atienda cuatro condiciones esenciales: 1ª. El respeto al principio de unidad de materia; 2ª. Que se cumplan los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo, 3ª. Que se aplique el criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica y, por lo tanto, puedan coexistir temas de leyes orgánicas siempre y cuando exista conexidad razonable entre ellos y no se presente una separación rígida en los temas regulados, y 4ª. Que la aprobación de las materias de ley orgánica se haga en cumplimiento de los requisitos especiales consagrados en el artículo 151 de la Constitución Política.

LEY ORGANICA-Requisitos constitucionales especiales

Las leyes orgánicas, además de cumplir las normas generales sobre el proceso legislativo, deben reunir cuatro condiciones o requisitos especiales que las diferencian de la legislación ordinaria: el fin de la ley, su contenido o aspecto material, la votación mínima aprobatoria y propósito del legislador al tramitar y aprobar el respectivo proyecto.

LEY ORGANICA-Finalidad

LEY ORGANICA-Naturaleza jurídica y valor normativo

LEY ORGANICA-Materias reservadas

LEY ORGANICA-Mayoría absoluta

LEY ORGANICA-Claridad de propósitos

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Objeto de regulación

De la lectura del artículo 352 de la Constitución Política no queda duda que la Ley Orgánica del Presupuesto regula el sistema presupuestal de la Nación, de las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de todos los niveles administrativos.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Modificación

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Relación de finalidad y contenido

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Voluntad de aprobación

ENTIDADES TERRITORIALES-Ajustes del presupuesto/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ajustes del presupuesto

REPUBLICA UNITARIA Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Concepto

La unidad de la república no puede confundirse con el predominio absoluto del poder central sobre la autonomía territorial. La definición constitucional requiere una interpretación de la “unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque”. De acuerdo con ello, la autonomía de las diferentes entidades territoriales no consiste en la simple transferencia de funciones y responsabilidades del centro al nivel territorial sino que se manifiesta como un poder de autogobierno y autoadministración.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no sólo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos. Sin embargo, esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley.

ESTADO DE DERECHO-Inexistencia de poderes absolutos/**PODER LEGISLATIVO**-No es absoluto

PRINCIPIOS DE UNIDAD NACIONAL Y DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Definición de tensión

La Corte en repetidas oportunidades ha hecho referencia a la necesidad de definir la tensión entre el principio de unidad nacional y el principio de autonomía territorial buscando principalmente la armonía. El equilibrio entre el poder central y la autonomía territorial constituye limitaciones recíprocas. Así, si la unidad nacional prevalece de conformidad con lo dispuesto en la Carta Política al establecer que la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley, la reglamentación debe respetar a su vez, el contenido esencial de la autonomía territorial.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial/**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Respeto del núcleo esencial por legislador

El núcleo esencial debe ser respetado por el legislador porque el principio de autonomía es un componente esencial del orden constitucional. El núcleo esencial de la autonomía territorial se deriva de la posibilidad de gestionar sus propios intereses, entendida como la facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local. La cercanía y eficiencia que persigue la descentralización y la presencia autónoma de las instituciones estatales en conexión directa con las comunidades, tienen recíprocamente constituida la reserva que se confiere al ente central de representar el interés nacional, resguardo del principio de unidad. Entonces, la facultad legislativa para definir el ámbito de la autonomía territorial está limitada tanto por la imposición constitucional que salvaguarda la autonomía territorial como por los principios de fundamentalidad del municipio y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

PRINCIPIO DE UNIDAD NACIONAL Y DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Primacía/AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Responsabilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno/AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Sujeción a metas macroeconómicas y planes de financiamiento estatal

Dentro de los aspectos y facultades que constituyen la primacía del principio de unidad sobre el principio de autonomía se encuentra la responsabilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno. Por ello rige la autonomía presupuestal de los entes territoriales que debe ejercerse dentro de las metas macroeconómicas y de los planes de financiamiento estatal.

FINANZAS PUBLICAS-Dirección/AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ambito de los ajustes financieros/AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Política de saneamiento fiscal

Si bien se reconoce como punto de partida la facultad del poder central de dirigir las finanzas públicas, se debe advertir que esta facultad no se traduce en el vaciamiento de la autonomía presupuestal de los entes territoriales. La facultad de gestión y ejecución de los recursos propios no puede ser afectada por el diseño de una política de saneamiento fiscal de tal forma que haga imposible la atención de los intereses de las localidades. Por ello, se afecta la autonomía no sólo cuando se define específicamente las funciones que se deben cumplir sin dejar margen de acción a las autoridades territoriales sino también cuando el poder central decide transferir en su totalidad las responsabilidades de la nación, sin el acompañamiento de los medios y recursos necesarios para atenderlos eficientemente. Esta transferencia no sólo pone en peligro el principio de autonomía sino también el principio de Estado social de derecho relacionado con los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y cooperación de la administración pública.

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Política de ajuste fiscal/AUTONOMIA

PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites al legislador

ADMINISTRACION PUBLICA-Principios

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Alcance en el orden territorial

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE RENTAS-Ajustes

APROPIACION PRESUPUESTAL-Reducción o aplazamiento

PRESUPUESTO ANUAL DE RENTAS Y GASTOS-Ajustes

ENTIDADES TERRITORIALES-Saneamiento del déficit fiscal/ENTIDADES TERRITORIALES-Saneamiento fiscal y financiero

ENTIDADES TERRITORIALES-Justificación del ajuste del presupuesto

El ajuste de los presupuestos se justifica en la medida en que la programación, elaboración y aprobación se efectúa a partir de los estimativos de recaudo durante la siguiente vigencia fiscal mientras que la ejecución se realiza con base en los recaudos efectivos que obtengan las entidades públicas.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites al presupuesto/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites al legislador por el núcleo esencial/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Autogobierno y autogestión

Si bien se acepta que el poder central puede imponer ciertos límites al presupuesto de las entidades territoriales, ello no conduce a que se afecte el núcleo esencial de la autonomía territorial ni que traduzca en un vaciamiento de este principio. Si bien la autonomía de las entidades territoriales está garantizada por la Constitución y la ley, el legislador debe respetarle los

límites mínimos consagrados en la Constitución y que constituyen su núcleo esencial. Parte nuclear de la autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con su capacidad de autogobierno y autogestión.

ENTIDADES TERRITORIALES-Ajustes referidos a ejecución integral del presupuesto/**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Ajustes del presupuesto por el poder central

El ajuste se refiere a la ejecución integral del presupuesto, no a la proporcionalidad de la ejecución. El ajuste no vulnera la autonomía si está de por medio un asunto de interés general, como es la estabilidad macroeconómica e institucional del país. El poder central sí puede decretar ajustes en los presupuestos de las entidades territoriales cuando sus recaudos sean inferiores a lo presupuestado, con lo cual no se vulnera el contenido mínimo de la autonomía.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Vulneración del núcleo esencial/**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Vulneración por reducción proporcional en todas las secciones del presupuesto/**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Método de tabula rasa/**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Afectación del mínimo porcentaje en todas las secciones del presupuesto

Sí es inconstitucional que se ordene que la reducción deba hacerse “proporcionalmente en todas las secciones del presupuesto”, porque ahí sí vulnera el núcleo esencial de la autonomía, así el propósito del legislador pueda ser noble. La inconstitucionalidad de la norma no radica en el fin de racionalidad económica y de saneamiento fiscal de las finanzas territoriales, sino el medio utilizado. El medio utilizado por el legislador establece un “método de tabula rasa” al afectar en el mismo porcentaje a todas las secciones del presupuesto de las entidades territoriales. Ese medio sí afecta la autonomía, no consulta realidades de cada ente territorial y limita indebidamente a las autoridades territoriales la posibilidad de orientar tales recursos. Rompe el equilibrio entre los principios constitucionales de unidad y de autonomía de las entidades territoriales. Además le resta espacio político a las entidades territoriales para fijar sus prioridades. Igualmente, desconoce el

carácter prioritario del gasto social sobre cualquier otra asignación. Con los recortes proporcionales que se efectúen a todas las secciones del presupuesto, las entidades territoriales se verían obligadas a desconocer la prioridad constitucional del gasto social para darle aplicación a la fórmula consagrada en la ley.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Recursos

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Subordinación de las aprobadas por asambleas y concejos

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Norma única

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Condiciones para ejecución de presupuestos desequilibrados

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Aplicación a los entes territoriales

ENTIDADES TERRITORIALES-Programación y aprobación de presupuestos desequilibrados

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Claridad en cargos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga argumentativa

Si bien la acción pública no exige rigurosidad especial frente a la argumentación si exige claridad en el cargo formulado. En consecuencia, es insuficiente señalar que un artículo de una ley vulnera un principio constitucional determinado si el actor no señala en lo más mínimo por qué considera que la norma legal es inconstitucional. Al no existir conocimiento claro del cargo o del argumento de la demanda, si la Corte se pronunciara de fondo terminaría estructurando la base de la argumentación de su propia decisión, lo cual es ajeno al ejercicio del control de constitucionalidad que se le ha confiado a esta Corporación. La Corte ha señalado que en el ejercicio del control de constitucionalidad la carga argumentativa no le corresponde a esta Corporación.

MONOPOLIO RENTISTICO-Elementos de constitución/MONOPOLIO RENTISTICO-Terminación/EMPRESAS MONOPOLISTICAS DEL ESTADO-Enajenación o liquidación por ineficiencia

Para esta Corporación, en la constitución de un monopolio deben estar presentes dos elementos: uno, el carácter de arbitrio rentístico y, dos, la finalidad de interés público y social. Existe, además, la autorización constitucional para que el Estado acabe el monopolio rentístico cuando incumpla su propósito de generador de rentas o pierda la finalidad de interés público y social. La Constitución Política asigna directamente al Gobierno la función de enajenar o liquidar las empresas monopolísticas del Estado y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

GASTO PUBLICO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Racionalidad y eficiencia

MONOPOLIO RENTISTICO-Finalidad

El monopolio rentístico es un instrumento que protege la explotación de determinadas actividades económicas para que el Estado se procure cierto nivel de ingresos con el fin de atender sus obligaciones. Para el Estado la finalidad del monopolio no es excluir la actividad económica del mercado sino reservarse una fuente de recursos económicos que le reporte su explotación.

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Viabilidad económica

MONOPOLIO RENTISTICO DE ENTIDADES TERRITORIALES-No subsidia indefinidamente actividades ineficientes

El hecho que las entidades territoriales tengan monopolio rentístico amparado por el artículo 336 de la Constitución no significa que el monopolio se transforme en la obligación para el departamento, distrito o municipio de

subsidiar indefinidamente actividades industriales o comerciales ineficientes, cuando esta reserva de mercado está instituida precisamente para que cumpla un papel distinto: ser generador de rentas y no de dispensador de recursos.

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Prohibición de transferencias por ineficiencia

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Liquidación por ineficiencia

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Liquidación por pérdidas bajo presupuestos exigentes/**SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA**-Liquidación por pérdidas bajo presupuestos exigentes

PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL-Empresa estatal deficitaria

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Ineficiencia por pérdidas

ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa en ordenación del gasto

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EN MONOPOLIO RENTISTICO-No generación de rentas

EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD-Finalidad/**EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD**-Eficiencia/**EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD**-Consecuencias por pérdidas en actividad económica

Cosa distinta ocurre con las Empresas Prestadoras del Servicio de Salud cuya finalidad prioritaria no es la de reportar utilidades económicas sino beneficio social. Su función está directamente vinculada al cumplimiento de los fines esenciales y de las obligaciones sociales del Estado, en el marco general del Estado social de derecho. Además de no estar comprendidas en las actividades

señaladas en el artículo 336 de la Constitución, por la naturaleza de su actividad, los criterios para determinar su eficiencia no pueden ser exclusivamente de carácter económico ni de rentabilidad financiera. Para estas entidades las pérdidas en su actividad económica no deben conducir inexorablemente a su liquidación, en cuanto su finalidad primordial no es la de generar rentas a las entidades públicas sino la de participar con su actividad en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho. Se precisa que la decisión de la Corte no implica que estas empresas queden exentas de las obligaciones de eficiencia, cobertura, actualización tecnológica, sistema tarifario y demás aspectos señalados en la ley para ellas, pues la naturaleza de su objeto social no permite establecer un régimen de excepción al acatamiento de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

AUTONOMIA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Garantía y operancia/**ENTIDADES DESCENTRALIZADAS**-Prohibición de transferencias

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO-Pagos de indemnización

CARRERA ADMINISTRATIVA-Indemnización por supresión del cargo

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Referente

El control de constitucionalidad sobre las leyes se ejerce para garantizar el principio de supremacía de la Constitución Política y no para verificar el cumplimiento de preceptos legales por normas de la misma naturaleza y categoría. En consecuencia, el control de constitucionalidad tiene como referente exclusivo la Constitución Política o las normas que, en casos concretos, integren el bloque de constitucionalidad.

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD-Elementos

El juicio de proporcionalidad es una técnica que ha utilizado la Corte para determinar cuándo una diferencia en el trato se ajusta o no a la Constitución. Mediante éste, el juez constitucional debe, en principio, determinar 1) si se

persigue una finalidad válida a la luz de la Constitución, 2) si el trato diferente es "adecuado" para lograr la finalidad perseguida; 3) si el medio utilizado es "necesario", en el sentido de que no exista uno menos oneroso, en términos de sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin perseguido, y 4) si el trato diferenciado es "proporcional stricto sensu", es decir, que no se sacrifiquen valores, principios o derechos (dentro de los cuales se encuentra la igualdad) que tengan un mayor peso que los que se pretende satisfacer mediante dicho trato.

CONCEJO MUNICIPAL-Número de sesiones anualmente remuneradas

MUNICIPIO-Categorización

CONCEJO MUNICIPAL-Número diferente de sesiones según categoría municipal

IGUALDAD DE CONCEJALES-Número de sesiones que anualmente se remunera

CONCEJAL-Remuneración en porcentaje previsto para alcalde

PERSONERO MUNICIPAL-Remuneración

CONTRALOR MUNICIPAL-Remuneración

CONCEJAL-Límites distintos al número de sesiones anualmente remuneradas

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Reserva

La reserva de ley orgánica es una figura excepcional al principio general de la potestad legislativa ordinaria. Por tal razón, las materias que pertenecen a la reserva de la LOOT deben estar señaladas en la Constitución Política. No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva. La reserva de ley orgánica condiciona la actividad legislativa en dos sentidos.

De un lado, “No puede permitir el juez constitucional que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato (...) de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas”. De otro lado, tampoco puede permitirse que el legislador orgánico se arroge competencia sobre una materia que no haga parte de la reserva de ley orgánica porque se atenta contra el principio democrático de la potestad del legislador ordinario. El legislador y el juez constitucional deben evitar extender la reserva de ley orgánica a materias que no fueron amparadas por la Constitución, para evitar, como lo señaló esta Corporación, vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir el principio democrático.

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DE AUTORIDADES TERRITORIALES-Regulación legislativa ordinaria

INCOMPATIBILIDADES DEL GOBERNADOR-Término de no inscripción para elección popular

INHABILIDADES PARA GOBERNADOR-Término de no inscripción para Congreso y Presidencia

INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO-Previsión constitucional y legal/INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO-Sujeción de ley a la Constitución

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos está previsto en la Constitución y la ley. El legislador no puede modificar los límites fijados directamente por el constituyente en cuanto existen varias razones que impiden a la ley ampliar este régimen, entre las cuales se destacan las siguientes: 1ª) La Constitución establece un sistema cerrado de inhabilidades e incompatibilidades por tratarse de restricciones al derecho fundamental de elegir y ser elegido; 2ª) La sujeción de la ley al principio de la supremacía de la Constitución Política, lo cual impide que el legislador consagre regulaciones que estén en contravía de la Carta o modifiquen los preceptos en ella dispuestos; 3ª) Los límites de los derechos fundamentales tienen que ser de interpretación restrictiva; 4ª) Cuando la propia Constitución

establece un límite a un derecho fundamental y se reserva tal prerrogativa, cierra la posibilidad para que la ley, en su ámbito de competencia, pueda ser más restrictiva en esa materia.

INHABILIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO-No ampliación por ley de término constitucional

INHABILIDADES PARA GOBERNADOR-No ampliación por ley de término constitucional

INHABILIDADES DEL ALCALDE-Término de no inscripción para elección popular/**INHABILIDADES DEL ALCALDE**-No ampliación por ley de término constitucional

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Término de no inscripción para Presidencia

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Régimen no diferente para Alcalde de Bogotá

INCOMPATIBILIDADES DEL SERVIDOR PUBLICO-Fecha de la inscripción

INHABILIDADES PARA ALCALDE-Término de no inscripción para Congreso

Referencia: expedientes D-3256 y D-3257

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000

Actores: José Cipriano León Castañeda y Andrés De Zubiría Samper

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., veintidos (22) de mayo de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241-4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que presentaron los ciudadanos José Cipriano León Castañeda y Andrés De Zubiría Samper, contra la Ley 617 de 2000.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso:

"LEY 617 DE 2000 (octubre 6)

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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I **Categorización de las entidades territoriales**

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 párrafo, 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 1994, quedará así:

"Artículo 6°. *Categorización de los distritos y municipios.* Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo 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 la presente 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 párrafo, 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".

CAPITULO II

Saneamiento fiscal de las entidades territoriales

Artículo 3°. *Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.* Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

Parágrafo 1°. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

En todo caso, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

- a) El situado fiscal;
- b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;

- c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales, estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;
- d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;
- e) Los recursos de cofinanciación;
- f) Las regalías y compensaciones;
- g) Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia;
- h) Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización;
- i) La sobretasa al ACPM;
- j) El producto de la venta de activos fijos;
- k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;
- l) Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Parágrafo 2°. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del departamento, distrito o municipio, y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, solo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 3°. Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

Parágrafo 4°. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento.

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:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

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:

	2001	Año 2002	2003	2004
CATEGORI				
A				
Especial	65.0%	60.0	55.0%	50.0%
Primera	70.0%	65.0%	60.0%	55.0%
Segunda	75.0%	70.0%	65.0%	60.0%
Tercera y Cuarta	85.0%	80.0%	75.0%	70.0%

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, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta	80%

y sexta

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:

CATEGORIA	Año			
	2001	2002	2003	2004
Especial	61%	57%	54%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%
Segunda y tercera	85.%85 %	80%	75%	70%
Cuarta, quinta y sexta	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:

Categoría	Límite gastos contralorías
-----------	----------------------------

Especial	1.2%
Primera	2.0%
Segunda	2.5%
Tercera y cuarta	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:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
CATEGORI				
A				
Especial	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
Primera	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%
Segunda	3.2%	3.0%	2.7%	2.5%
Tercera y cuarta	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:

PERSONERIA

S

Aportes máximos en la
vigencia
Porcentaje de los
ingresos
Corrientes de libre
destinación

CATEGORIA

Especial	1.6%
Primera	1.7%
Segunda	2.2%

Aportes máximos en la vigencia

en salarios

mínimos legales mensuales

Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190SMML

CONTRALORIAS**Límites a los gastos de las
contralorías municipales.
Porcentaje de los ingresos
corrientes de libre destinación****CATEGORIA**

Especial	2.8%	
Primera	2.5%	
Segunda (más de 100.000 habitantes)		2.8%

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 a 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:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
CONCEJOS				
Especial, primera y segunda	1.8%	1.7%	1.6%	1.5%

PERSONERIAS

Especial	1.9%	1.8%	1.7%	1.6%
Primera	2.3%	2.1%	1.9%	1.7%
Segunda	3.2%	2.8%	2.5%	2.2%

CONTRALORIAS

Especial	3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda	3.6%	3.3%	3.0%	2.8%

(más de 100.000 habitantes)

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 sus finanzas.

En desarrollo de programas de saneamiento fiscal y financiero las entidades territoriales podrán entregar bienes a título de dación en pago, en condiciones de mercado.

Artículo 13. *Ajuste de los presupuestos.* Si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán proporcionalmente a todas las secciones que conforman el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley.

Artículo 14. *Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes.* Prohíbese al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

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 la liquidación.

CAPITULO III

Creación de municipios y racionalización de los fiscos municipales

Artículo 15. Modifícase el artículo 8° de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

"Artículo 8°. Requisitos. Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características naturales, sociales, económicas y culturales.
2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane.
3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.
4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree un municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio, sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

Parágrafo 1°. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de (6) seis meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después.

Parágrafo 2°. Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Parágrafo 3°. El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior."

Artículo 16. Modifícase el artículo 9° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2° de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:

"Artículo 9°. Excepción. Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.

También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones."

Artículo 17. Adiciónase el artículo 15 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

"Artículo 15. Anexos. El proyecto de ordenanza para la creación de un municipio se presentará acompañado de una exposición de motivos que incluirá como anexos los estudios, certificaciones, el concepto expedido por la Oficina de Planeación Departamental, el mapa preliminar del territorio del municipio que se pretende crear y los demás documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley".

Artículo 18. Contratos entre entidades territoriales. Sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios y distritos, estos podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de

funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

Artículo 19. *Viabilidad financiera de los municipios y distritos.* El artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6° y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última, ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos,

pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

Las oficinas de Planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cubra a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo."

Artículo 20. Honorarios de los concejales municipales y distritales.
El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categoría especial, primera y segunda se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

A partir del año 2007, en los municipios de categoría tercera se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categoría cuarta se podrán pagar anualmente hasta sesenta (60) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categorías quinta y sexta se podrán pagar anualmente hasta cuarenta y ocho (48) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, éstos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo décimo de la presente ley.

Parágrafo. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992".

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. Unicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias Contralorías.

Las contralorías de los municipios y distritos a que se refiere el inciso anterior deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los

gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal, refrendada por la Contaduría General de la Nación.

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

Parágrafo transitorio. El 31 de diciembre del año 2000 las Contralorías que funcionan en los municipios o distritos de categoría 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".

Artículo 22. Salario de contralores y personeros municipales o distritales. El artículo 159 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 159. El monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde."

Artículo 23. Pagos a los miembros de las Juntas Administradoras Locales. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al Tesoro público del respectivo municipio.

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.

CAPITULO IV

Racionalización de los fiscos departamentales

Artículo 25. *Asociación de los departamentos.* Los departamentos podrán contratar con otro u otros departamentos o con la Nación, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo. Con el mismo propósito, los departamentos podrán asociarse para la prestación de todos o algunos de los servicios a su cargo.

Artículo 26. *Viabilidad financiera de los departamentos.* Incumplidos los límites establecidos en los artículos 4° y 8° de la presente ley durante una vigencia, el departamento respectivo adelantará un programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño y contemplar una o varias de las alternativas previstas en el artículo anterior. Cuando un departamento se encuentre en la situación prevista en el presente artículo la remuneración de los diputados no podrá ser superior a la de los diputados de un departamento de categoría cuatro.

A partir del año 2001, el Congreso de la República, a iniciativa del Presidente de la República, procederá a evaluar la viabilidad financiera de aquellos departamentos que en la vigencia fiscal precedente hayan registrado gastos de funcionamiento superiores a los autorizados en la presente ley. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificará los departamentos que se hallen en la situación descrita, sobre la base de la valoración presupuestal y financiera que realice anualmente.

Artículo 27. *Salario de los Contralores Departamentales.* El monto de los salarios asignados a los Contralores departamentales en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del gobernador.

Artículo 28. *Remuneración de los Diputados.* La remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales por mes de sesiones corresponderá a la siguiente tabla a partir del 2001:

	Remuneración de diputados
Especial	30 SMLM
Primera	26 SMLM

Segunda	25 SMLM
Tercera y cuarta	18 SMLM

Artículo 29. *Sesiones de las Asambleas*. El artículo 1° de la Ley 56 de 1993, quedará así:

"Artículo 1°. Sesiones de las Asambleas. Las asambleas sesionarán durante seis (6) meses en forma ordinaria, así:

El primer período será, en el primer año de sesiones, del 2 de enero posterior a su elección al último del mes de febrero de respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el 1° de marzo y el 30 de abril.

El segundo período será del primero de junio al 30 de julio, y el tercer período, será del 1° de octubre al 30 de noviembre.

Podrán sesionar igualmente durante un mes al año de forma extraordinaria, que se remunerará proporcionalmente al salario fijado.

Parágrafo 1°. La remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la Ley 4ª de 1992.

Parágrafo 2°. Los Diputados estarán amparados por el régimen de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias. En todo caso se les garantizará aseguramiento para salud y pensiones. El Gobierno Nacional reglamentará la materia".

CAPITULO V

Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital

Artículo 30. *De las inhabilidades de los Gobernadores.* No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil,

política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

6. Quien haya desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de doce (12) meses antes de la elección de gobernador.

7. Quien haya desempeñado los cargos a que se refiere el artículo 197 de la Constitución Nacional.

Artículo 31. De las incompatibilidades de los Gobernadores. Los Gobernadores, así como quienes sean designados en su reemplazo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

Artículo 32. Duración de las incompatibilidades de los gobernadores. Las incompatibilidades de los gobernadores a que se refieren los numerales 1 y 4 tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta por doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción.

Quien fuere designado como Gobernador, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

Parágrafo. Para estos efectos, la circunscripción nacional, coincide con cada una de las circunscripciones territoriales.

Artículo 33. De las inhabilidades de los diputados. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional,

departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha.

Artículo 34. *De las incompatibilidades de los diputados.* Los diputados no podrán:

1. Aceptar o desempeñar cargo como empleado oficial; ni vincularse como contratista con el respectivo departamento.

2. Intervenir en la gestión de negocios o ser apoderado ante entidades del respectivo departamento o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones de que trata el artículo siguiente.

3. Ser miembro de juntas o consejos directivos del sector central o descentralizado de cualquier nivel del respectivo departamento, o de instituciones que administren tributos, tasas o contribuciones procedentes del mismo.

4. Celebrar contratos o realizar gestiones con quienes administren, manejen, o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo departamento, o sean contratistas del mismo, o reciban donaciones de éste.

5. Ser representante legal, miembro de juntas o consejos directivos, auditor o revisor fiscal, empleado o contratista de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento.

Parágrafo. El funcionario público departamental que nombre a un diputado para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 35. *Excepciones.* Lo dispuesto en los artículos anteriores no obsta para que los diputados puedan, directamente o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos:

1. En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos tengan interés.

2. Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas.

3. Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten.

4. Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la rama jurisdiccional del poder público. Sin embargo, los diputados durante su período constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo departamento, los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del orden departamental y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital.

Artículo 36. *Duración.* Las incompatibilidades de los diputados tendrán vigencia durante el período constitucional para el cual fueron elegidos. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de diputado, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

Artículo 37. *Inhabilidades para ser alcalde.* El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 95. *Inhabilidades para ser alcalde.* No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o

culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección."

Artículo 38. *Incompatibilidades de los Alcaldes.* Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.

3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito, o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a, b, c, y d. del artículo 46 de la Ley 136 de 1994.

Artículo 39. *Duración de las incompatibilidades del alcalde municipal distrital.* Las incompatibilidades de los alcaldes

municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4, tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva circunscripción.

El mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades regirá para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, D.C.

Parágrafo. Para estos efectos la circunscripción nacional, coincide con cada una de las circunscripciones territoriales.

Artículo 40. *De las inhabilidades de los Concejales.* El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de

cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha."

Artículo 41. *De las incompatibilidades de los concejales.* Adiciónase el artículo 45 de la Ley 136 de 1994, con los siguientes numerales:

"5°. Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio."

Artículo 42. *Excepción a las incompatibilidades.* El artículo 46 de la Ley 136 de 1994 tendrá un literal c) del siguiente tenor:

"c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten."

Artículo 43. *Duración de las incompatibilidades*. El artículo 47 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 47. *Duración de las incompatibilidades*. Las incompatibilidades de los concejales municipales y distritales, tendrán vigencia hasta la terminación del período constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de concejal, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión."

Artículo 44. *De las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales*. Adiciónase el artículo 126 de la Ley 136 de 1994, así:

8. "Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio o distrito."

Artículo 45. *Excepciones a las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales*. Modificase y adiciónase el artículo 128 de la Ley 136 de 1994, así:

El literal c) del artículo 128 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten."

Artículo 46. *Duración de las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales.* El artículo 127 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 127. *Duración de las incompatibilidades.* Las incompatibilidades de los miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales tendrán vigencia hasta la terminación del período constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de miembro de junta administradora local, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión."

Artículo 47. *Excepción al régimen de incompatibilidades.* Se exceptúa del régimen de incompatibilidades establecido en el presente capítulo el ejercicio de la cátedra.

Artículo 48. *Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales.* Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.
2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarios o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.
4. Por indebida destinación de dineros públicos.
5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.
6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley.

Parágrafo 1°. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Parágrafo 2°. La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días.

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 concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales no podrán nombrar, ser miembros de juntas o concejos directivos de entidades de 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 administradoras locales municipales y distritales y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades de los sectores central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento, distrito o municipio; ni contratistas de ninguna de las entidades mencionadas en este inciso directa o indirectamente.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de lo previsto en este artículo, los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

Parágrafo 2°. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personal a través de contratos de prestación de servicios.

Artículo 50. Prohibición para el manejo de cupos presupuestales. Prohíbese a los diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales, intervenir en

beneficio propio o de su partido o grupo político, en la asignación de cupos presupuestales o en el manejo, dirección o utilización de recursos del presupuesto, sin perjuicio de la iniciativa en materia de gasto que se ejercerá únicamente con ocasión del debate al respectivo plan de desarrollo y del debate de la ordenanza o acuerdo anual de presupuesto, en la forma que establecen las Leyes Orgánicas del Plan y del Presupuesto.

Artículo 51. *Extensión de las incompatibilidades de los contralores y personeros.* Las incompatibilidades de los contralores departamentales, distritales y municipales y de los personeros distritales y municipales tendrán vigencia durante el período para el cual fueron elegidos y hasta doce (12) meses posteriores al vencimiento del período respectivo o la aceptación de la renuncia.

CAPITULO VI

Régimen para Santa Fe de Bogotá Distrito Capital

Artículo 52. *Financiación de gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá D.C.* Los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá D.C. deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del distrito. En consecuencia, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

- a) El situado fiscal;
- b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;
- c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;
- d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;
- e) Los recursos de cofinanciación;
- f) Las regalías y compensaciones;

- g) El crédito interno o externo;
- h) Los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización;
- i) La sobretasa al ACPM;
- j) El producto de la venta de activos fijos;
- k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;
- l) Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Parágrafo 1°. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del distrito y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, sólo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 2°. Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

Parágrafo 3°. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades de carácter administrativo se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento, independientemente del origen de los recursos con los cuales se financien.

Artículo 53. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá, D. C. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, incluida la personería, no podrán superar el cincuenta por ciento (50%) como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo. Se establece un período de transición a partir del año 2001 para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital con el fin de dar aplicación a la presente ley así:

Año				
	2001	2002	2003	2004
Santa Fe de Bogotá, D.C.	58%	55%	52%	50%

Artículo 54. *Valor máximo de los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D. C.* Durante cada vigencia fiscal, la sumatoria de los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá no superará el monto de gastos en salarios mínimos legales vigentes, más un porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación según la siguiente tabla:

	Límite en salarios mínimos legales mensuales	Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
Concejo	3.640 SMLM	2.0%
Contraloría	3.640 SMLM	3.0%

Artículo 55. *Período de transición para ajustar los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D.C.* Se establece un período de transición a partir del año 2001, para que Santa Fe de Bogotá, D. C., ajuste los gastos del Concejo y la Contraloría, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizados en salarios mínimos en el artículo anterior, se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
Concejo	2.3%	2,2%	2.1%	2.0%
Contraloría	3.8%	3.5%	3.3%	3.0%

a

Artículo 56. *Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes.* Prohíbese al sector central del Distrito Capital efectuar transferencias a las loterías, las empresas prestadoras del servicio de salud y las instituciones de naturaleza financiera de propiedad del Distrito, si las tuviere o llegase a tener, o con participación mayoritaria en ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

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 para la liquidación.

Artículo 57. *Salario del Contralor y el Personero de Santa Fe de Bogotá D. C.* El monto de los salarios asignados al Contralor y al Personero de Santa Fe de Bogotá, D. C. en ningún caso podrá superar el cien por ciento (100%) del salario del alcalde.

Artículo 58. *Honorarios y Seguros de concejales.* A los concejales se les reconocerán honorarios por su asistencia a las sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurren, sus honorarios serán iguales a la remuneración mensual del alcalde mayor dividida por veinte (20).

En todo caso el monto de los honorarios mensuales de los concejales no excederán la remuneración mensual del alcalde mayor.

También tendrán derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales y a un seguro de salud. El alcalde contratará con una compañía autorizada los seguros correspondientes.

Cuando ocurran faltas absolutas, quienes llenen las vacantes correspondientes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

El pago de los honorarios y de las primas de los seguros aquí previstos estará a cargo del Fondo Rotatorio del Concejo.

Artículo 59. *Honorarios y Seguros de ediles.* A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por esta ley a los concejales.

En ningún caso los honorarios mensuales de los ediles podrán exceder la remuneración mensual del alcalde local.

El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estarán a cargo del respectivo fondo de desarrollo local.

Artículo 60. *Inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para el Alcalde Mayor, los concejales, los ediles, el contralor y el personero de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital.* Las disposiciones en materia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para ser elegido a cargo o corporación de elección popular para el nivel municipal y distrital contenidas en el Capítulo Quinto de la presente ley, rigen para Santa Fe Bogotá Distrito Capital.

CAPITULO VII

Alivios a la Deuda Territorial

Artículo 61. *Requisitos para Otorgar las Garantías.* La Nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades

territoriales con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, cuando se cumplan todos los siguientes requisitos:

- a) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, requieran de un programa de ajuste fiscal;
- b) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, se comprometan a realizar dicho ajuste fiscal, en los términos establecidos en los artículos 5, 7, 8, 9, 11, 53 y 55 de esta ley, y no dispongan de recursos propios suficientes para efectuarlo;
- c) Que las entidades territoriales tengan deudas que deban ser reestructuradas para recuperar su capacidad de pago;
- d) Que las entidades financieras se comprometan a otorgar nuevos créditos para financiar los programas de ajuste fiscal antes mencionados.
- e) Que las obligaciones contraídas con las entidades financieras se reestructuren en condiciones de plazo y costo que permitan su adecuada atención y el restablecimiento de su capacidad de pago;
- f) Que se constituya una fiducia de administración y pago de todos los recursos que se destinarán al pago del endeudamiento que se garantice. En dicha fiducia, se incluirá la administración de los recursos y el pago de la deuda reestructurada y garantizada, junto con sus garantías y fuentes de pago. En el acuerdo, las partes podrán convenir la contratación directa de la fiducia a que se refiere este literal;
- g) Que los acuerdos de ajuste fiscal se suscriban antes del 30 de junio del 2001.

Parágrafo. Los créditos para ajuste fiscal a los cuales se refiere la presente ley, se destinarán a pagar las indemnizaciones, obligaciones, liquidaciones de contratos de prestación de servicios personales y pasivos del personal que sea necesario desvincular en el proceso de reestructuración de la entidad territorial.

Artículo 62. *Garantía créditos de ajuste fiscal.* La garantía de la Nación será hasta del cien por ciento (100%) de los nuevos créditos destinados al ajuste fiscal, cuando se contraten dentro de los plazos

establecidos por la presente ley y cuenten con la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 63. *Garantía otros créditos.* La deuda vigente a 31 de diciembre de 1999 que sea objeto de reestructuración por parte de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, será garantizada hasta por el porcentaje que en cada acuerdo de reestructuración se convenga de conformidad con la ampliación de plazos y reducción de costo contemplados en el mismo, sin que en ningún caso dicha garantía exceda del cuarenta por ciento (40%).

Artículo 64. *Autorizaciones.* El otorgamiento de la garantía de la Nación de que tratan los dos artículos anteriores, sólo requerirá de la autorización del Ministro de Hacienda y Crédito Público y no afectará los cupos de garantías autorizados por otras leyes.

Artículo 65. *Fondo de Contingencias.* Créase en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un Fondo de Contingencias como una cuenta sin personería jurídica, para atender los pagos que por concepto de la garantía tuviere que efectuar la Nación, en cumplimiento de la presente ley. El Fondo se alimentará con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo atenderán los pagos solicitados por la fiducia, correspondientes al porcentaje garantizado por la Nación de la diferencia resultante entre el monto que ha debido pagar la entidad territorial de conformidad con lo previsto en los acuerdos de reestructuración y el valor efectivamente recaudado por la fiducia con este propósito.

En el evento en que la Nación honre la garantía, ésta se subrogará en los derechos de la entidad financiera frente a la deuda de la entidad territorial hasta por el porcentaje correspondiente al pago efectuado.

Artículo 66. *Manejo fiduciario.* La Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– contratará en forma directa la fiduciaria que manejará el Fondo de que trata el artículo anterior y hará las apropiaciones presupuestales necesarias para efectuar los aportes

anuales al Fondo, los cuales se entenderán ejecutados una vez sean transferidos al mismo. Estas apropiaciones se clasificarán en servicio de la deuda como servicio de pasivos contingentes.

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.

CAPITULO VIII **Disposiciones Finales**

Artículo 68. *Apoyo al Saneamiento Fiscal.* Para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento como Findeter, quienes implementarán una línea de crédito para tal fin.

Parágrafo. En los programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de que habla el presente artículo, las entidades territoriales y sus descentralizadas deberán incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas desvinculadas a una nueva etapa productiva.

Artículo 69. Modifícase el numeral 1 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, el cual quedará así:

"1. En el caso del sector central de las entidades territoriales actuará como promotor el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que sea necesario que se constituyan las garantías establecidas en el artículo 10 por parte de las dependencias o funcionarios del Ministerio. En todo caso las actuaciones del Ministerio se harán por conducto de personas naturales.

En el caso del sector descentralizado la promoción le corresponderá ejercerla a la Superintendencia que ejerza inspección, control o vigilancia sobre la respectiva entidad.

Tratándose de entidades descentralizadas que no estén sujetas a inspección, control o vigilancia de ninguna superintendencia, la competencia a que se refiere el presente artículo corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

Artículo 70. *De la contratación.* No podrá contratar con ninguna entidad estatal quien aparezca como deudor en mora en las bases de datos de la Dian y en aquellas que las entidades territoriales establezcan a través de sus organizaciones gremiales.

Artículo 71. *De las indemnizaciones de personal.* Los pagos por conceptos de indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta no se tendrá en cuenta en los gastos de funcionamiento para efectos de la aplicación de la presente ley.

Artículo 72. *De los bonos pensionales.* La redención y/o pago de los bonos pensionales tipos A y B en las entidades territoriales se atenderán con cargo al servicio de la deuda de la respectiva entidad territorial.

Artículo 73. *Límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales.* Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde.

Artículo 74. *Atribuciones de los gobernadores y alcaldes.* El gobernador y el alcalde en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 305 numeral 7° y 315 numeral 7° de la Constitución Política respectivamente, podrán crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley, las ordenanzas y los acuerdos respectivamente. El gobernador con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado. El alcalde no podrá crear obligaciones que excedan el monto globalmente fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. Para dar cumplimiento a los efectos de la presente ley.

Artículo 75. *Libertad para la creación de dependencias.* Sin perjuicio de las competencias que le han sido asignadas por la ley a los departamentos, distritos o municipios, éstos no están en la obligación de contar con unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas para el cumplimiento de las siguientes funciones: desarrollo de políticas de vivienda de interés social, defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental, atención de quejas y reclamos, asistencia técnica agropecuaria, promoción del deporte, tránsito, mujer y género, primera dama, información y servicios a la juventud y promoción, casas de la cultura, consejerías, veedurías o aquellas cuya creación haya sido ordenada por otras leyes.

Las unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas a que se refiere el presente artículo sólo podrán crearse o conservarse cuando los recursos a que se refiere el artículo tercero de la presente ley sean suficientes para financiar su funcionamiento. En caso contrario las competencias deberán asumirse por dependencias afines.

En todo caso las dependencias que asuman las funciones determinadas en el presente artículo deberán cumplir con las obligaciones constitucionales y legales de universalidad,

participación comunitaria y democratización e integración funcional.

Parágrafo 1°. Las funciones de control interno y de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial en los municipios de 3ª, 4ª, 5ª y 6ª categorías.

Parágrafo 2°. Las dependencias que asumen las funciones de los Entes Deportivos Departamentales, deberán, como mínimo tener Junta Directiva con representación de ligas, municipios y de Coldeportes Nacional; así como manejar los recursos de fondos del deporte en cuentas especiales para este fin.

Igualmente, deberán tener un plan sectorial del deporte de conformidad con la legislación vigente.

Parágrafo 3°. Los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categorías no están obligados a nombrar en los cargos directivos o secretarios de despacho a personas con título profesional, excepción del Contador que debe ser titulado.

Artículo 76. *Titularización de rentas.* No se podrá titularizar las rentas de una entidad territorial por un período superior al mandato del gobernador o alcalde.

Artículo 77. *Readaptación laboral.* El Departamento Administrativo de la Función Pública, los departamentos y municipios serán responsables de establecer y hacer seguimiento de una política de reinserción en el mercado laboral de las personas que deben desvincularse en el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Dentro de las actividades que se deban implementar bajo la dirección o coordinación del Departamento Administrativo de la Función Pública deberán incluirse programas de capacitación, préstamos y servicio de información laboral. En este proceso participarán activamente la Escuela Superior de Administración Pública (Esap), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena),

Dansocial, y las demás entidades del Estado que sean designadas por el gobierno.

Así mismo, promoverán y fomentarán la creación de cooperativas de trabajo asociado conformado por el personal desvinculado.

La omisión total o parcial de esta disposición, dará lugar al ejercicio de la acción de cumplimiento a que se refiere el artículo 83 y a la imposición de las sanciones previstas en el artículo 84.

Artículo 78. Unidades de apoyo. Las asambleas y concejos podrán contar con unidades de apoyo normativo, siempre que se observen los límites de gastos a que se refieren los artículos 8º, 10, 11, 54 y 55.

Artículo 79. Control social a la gestión pública territorial. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

Artículo 80. Restricción al apoyo financiero de la Nación. Prohíbese a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente ley; en consecuencia a ellas no se les podrá prestar recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política. Tampoco podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico.

Tampoco podrán recibir los apoyos a que se refiere el presente artículo, ni tener acceso a los recursos del sistema financiero, las entidades territoriales que no cumplan con las obligaciones en materia de contabilidad pública y no hayan remitido oportunamente

la totalidad de su información contable a la Contaduría General de la Nación.

Artículo 81. *Extensión del control de la Contraloría General de la República.* En desarrollo del inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República realizará el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los límites previstos en la presente ley. Para el efecto, la Contraloría General de la República gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación.

Artículo 82. *Capacitación a nuevos servidores públicos electos.* La Escuela Superior de Administración Pública (Esap), y las demás instituciones de educación pública universitaria adelantarán un programa de capacitación en administración pública, dirigido a los alcaldes, gobernadores y miembros de corporaciones públicas de elección popular, durante el período que medie entre su elección y posesión.

Artículo 83. *Acción de cumplimiento.* Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, de conformidad con lo establecido en la Ley 393 de 1997.

Artículo 84. *Sanciones por incumplimiento.* El incumplimiento de lo previsto en la presente ley, constituirá falta gravísima, sancionable disciplinariamente de conformidad con la ley.

Artículo 85. *Áreas metropolitanas.* Los distritos o municipios ubicados en jurisdicción de las áreas metropolitanas, se clasificarán atendiendo únicamente al factor poblacional indicado en el artículo segundo. En todo caso dichos municipios se clasificarán como mínimo en la categoría cuarta.

Artículo 86. *Régimen de transición para el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.* El régimen de inhabilidades e

incompatibilidades a los cuales se refiere la presente ley, regirá para las elecciones que se realicen a partir del año 2001.

Artículo 87. *Seguro de vida para los alcaldes.* Los alcaldes tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo.

El pago de las primas estará a cargo del Municipio o Distrito.

Artículo 88. Modifícase el numeral 4° del artículo 69 del Decreto-ley 1421 de 1993, quedara así:

"Numeral 4°. Aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo, previo concepto favorable del concejo distrital de política económica y fiscal y de conformidad con los programas y proyectos del plan de desarrollo local.

El ochenta por ciento (80%) de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales y el veinte por ciento (20%) restantes de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales. No podrán hacer apropiaciones para la iniciación de nuevas obras mientras no estén terminadas las que se hubieren iniciado en la respectiva localidad para el mismo servicio".

Artículo 89. *Gastos inferiores a los límites.* Aquellos departamentos, distritos o municipios que en el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en los artículos anteriores, no podrán aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación.

Artículo 90. *Otorgamiento de créditos.* Ninguna entidad financiera podrá otorgar créditos a las entidades territoriales que incumplan los límites establecidos en la presente ley, sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la suscripción de un plan

de desempeño en los términos establecidos en la Ley 358 de 1997 y sus disposiciones complementarias.

Artículo 91. *Límite a los gastos del nivel nacional.* Durante los próximo cinco (5) años, contados a partir de la publicación de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras, no podrá superar en promedio el cincuenta por ciento (50%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República.

El rubro de viáticos y de gastos de viaje tampoco podrá superar el cincuenta por ciento (50%) de la mencionada meta de inflación.

Se exceptúan de esta disposición los gastos para la prestación de los servicios de salud, los de las Fuerzas Armadas y los del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Parágrafo. El límite establecido en este artículo para los gastos del nivel nacional también se aplicará para el Congreso de la República.

Artículo 92. *Control a gastos de personal.* Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales.

Artículo 93. *Naturaleza de los Gastos de Publicidad. Contratos de Publicidad.* Para los efectos de la presente ley, los gastos de publicidad se computan como gastos de funcionamiento y en ningún caso podrán considerarse como gastos de inversión.

Artículo 94. Los Contadores Generales de los Departamentos, además de las funciones propias de su cargo, deberán cumplir aquéllas relacionadas con los procesos de consolidación, asesoría y asistencia técnica, capacitación y divulgación y demás actividades que el Contador General de la Nación considere necesarias para el desarrollo del Sistema General de Contabilidad Pública en las entidades departamentales y municipales, en sus sectores central y descentralizado.

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.

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:

Amazonas	11
Antioquia	29
Arauca	11
Atlántico	19
Bolívar	18
Boyacá	18
Caldas	16
Caquetá	15
Casanare	11
Cauca	16
Cesar	16
Córdoba	17
Cundinamarca	19
Chocó	15
Huila	16
Guainía	11
Guaviare	11
La Guajira	15
Magdalena	16
Meta	15

Nariño	17
Norte de Santander	17
Putumayo	13
Quindío	15
Risaralda	16
San Andrés	11
Santander	19
Sucre	15
Tolima	17
Valle	25
Vaupés	11
Vichada	11

Artículo 96. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; párrafo 3° del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del párrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1°, 3°, 5°, 6°, 8° y 11 de la Ley 177 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7°, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión "*quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni*" del numeral 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Basilio Villamizar Trujillo.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de octubre de 2000.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Humberto de la Calle Lombana.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos Calderón.

II. LAS DEMANDAS

A. Expediente D-3256

El ciudadano José Cipriano León Castañeda acusa como inconstitucionales los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 71, 74, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000.

Considera que las disposiciones demandadas vulneran los artículos 53; 142; 272; 287; 300, numeral 5; 313, numeral 5; 322; 345; 346; 347; 350; 351; 352; 353; 356; 357 y 358 de la Constitución Política. Así mismo considera que resultan desconocidas algunas normas de la Ley 3 de 1992, del Decreto Ley 1421 de 1993 y de la Ley 443 de 1998.

La primera inquietud que le asiste al actor es la referente a establecer si la Comisión Primera Permanente de las cámaras legislativas, tienen o no competencia para adicionar la Ley Orgánica de Presupuesto.

Afirma que de acuerdo con la Ley 3 de 1992, por la cual se expiden las normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones, corresponde a la Comisión Cuarta tanto del Senado de la República como de la Cámara de Representantes, reformar, adicionar, modificar y suprimir leyes orgánicas de presupuesto.

Sostiene el impugnante que las comisiones primera de Senado y Cámara se apropiaron ilegalmente de funciones que no le correspondían, entre ellas la

adicionar el Estatuto Orgánico de Presupuesto, ya que según la Ley 3 de 1992 esta facultad la tiene única y exclusivamente la Comisión Cuarta de ambas células legislativas.

Otro aspecto que desarrolla en su demanda es la relativa a la aparente contradicción que se presenta en la Ley 617 entre apropiación presupuestal y limitación de dichas apropiaciones. Respecto de este asunto se pregunta el accionante: ¿cómo pueden atender las entidades territoriales sus obligaciones corrientes, toda vez que la ley demandada les está limitando y reduciendo sus gastos de libre destinación (que incluye los gastos de funcionamiento), en salarios mínimos y en porcentajes mínimos en períodos de transición cada año?

La anterior circunstancia acarrea, en su criterio, que las entidades territoriales no puedan cumplir en debida forma con la prestación de los servicios públicos a los habitantes de la respectiva entidad territorial, desconociéndose los postulados y fines del Estado Social de Derecho.

Por lo anteriormente expuesto, considera que no existe la posibilidad constitucional de limitar presupuestalmente tanto a nivel nacional como a nivel territorial la financiación de los gastos de funcionamiento, con limitaciones como las que plantean varias de las disposiciones legales acusadas.

Expresa que de acuerdo con lo señalado por el artículo 352 de la Constitución Política, en su contenido no se plantea la facultad de limitar o reducir los presupuestos de las entidades nacionales o territoriales o que los gastos de funcionamiento deban financiarse con los ingresos de libre inversión, ya que en virtud de la norma constitucional en referencia se establece que la Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo concerniente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, pero no limita los presupuestos en salarios mínimos mensuales o porcentajes como sí lo establecen varias normas de la Ley 617 de 2000.

En lo referente al tema de las indemnizaciones de los servidores públicos que por motivos de reestructuración en la planta de personal de las entidades territoriales y del orden nacional sean declarados insubsistentes sus nombramientos, afirma el actor que esta situación contraría el artículo 53 de la

Constitución en cuanto a derechos adquiridos y la Ley 443 de 1998.

Considera que esta vulneración se presenta al no preverse el pago de indemnizaciones en el rubro gastos de funcionamiento definido en la Ley Orgánica del Presupuesto, toda vez que no se puede afectar el rubro de inversiones como tampoco el del servicio de la deuda ni el plan de desarrollo. Por lo anterior, se desconocen los derechos laborales de los trabajadores.

Al respecto, manifiesta el actor lo siguiente:

Se viola los criterios que la Ley 443 en su artículo 41, porque una supresión de planta de personal en los empleos de carrera administrativa de las entidades en la rama ejecutiva en los órdenes nacional y entidades territoriales deberán motivarse expresamente, fundarse en necesidades del servicio o razones de modernización de la administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren (...)

No se pueden violar derechos adquiridos artículo 53 de la Constitución Nacional que por una inconstitucional ley de ajuste fiscal pueda modificar la planta de personal a quienes pertenecen a la carrera administrativa".

B. Expediente D-3257

El ciudadano Andrés De Zubiría Samper demanda en su integridad el texto de la Ley 617 de 2000 y algunos de sus artículos.

Manifiesta que la Ley 617 vulnera los artículos 1, 13, 95, 113, 114, 119, 151, 158, 210, 267, 272, 287, 288, 293, 298, 300, 302, 311, 312, 313, 319, 320, 322, 336, 352 y 362 de la Constitución Política.

Afirma el demandante que la Ley 617 de 2000 quebranta el principio de la unidad de materia; desconoce la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales; viola el principio de igualdad; transgrede el régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades en el nivel territorial; vulnera la autonomía de las entidades descentralizadas y desconoce los principios y

criterios de la Ley Orgánica de Presupuesto.

En cuanto a la violación del principio de unidad de materia, señala que en la Ley 617 de 2000 aparecen tratadas diversas materias normativas. Aduce que en el título de la Ley y luego en el desarrollo de su articulado, se tratan aspectos de carácter económico, fiscal, administrativo y presupuestal, con lo cual se vulnera el artículo 158 del Texto Fundamental.

Al respecto, manifiesta el actor lo siguiente:

1.¿Qué relación existe entre las inhabilidades de los alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y ediles, con el saneamiento fiscal de los entes territoriales en Colombia?, 2.¿Qué nexos tienen las condiciones para crear un municipio, con la supresión de las contralorías en algunos entes locales?, 3.¿Qué relación hay entre las áreas metropolitanas y las normas orgánicas de presupuesto?, 4.¿Por qué los concejales de los municipios que eran inspecciones de policía en 1991, no tienen derecho al pago de honorarios?, y 5.¿Qué nexos hay entre el régimen especial del distrito capital de Bogotá y la extensión de las funciones de la Contraloría General de la República?

En lo referente a la presunta violación a la descentralización y a la autonomía de las entidades territoriales, señala el demandante que la Ley 617 vulneró en forma directa los enunciados constitucionales y doctrinales introducidos en esta materia en la Constitución Política de 1991.

Afirma que, contrario a lo dispuesto en el título de la Ley en donde se señala que "...se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización...", el legislador estableció la posibilidad de la fusión de municipios por razones fiscales (art. 17), dispuso la supresión de las contralorías en algunos municipios (art. 21) y extendió las funciones de la Contraloría General de la República a algunos entes territoriales (art. 81), además de abrogarse funciones de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial al establecer en una norma transitoria el número de diputados de las asambleas departamentales.

A juicio del impugnante el derecho a la igualdad resulta violado por algunas de

las disposiciones de la Ley demandada, toda vez que aparece una clara discriminación entre los pequeños municipios (los de tercera a sexta categoría) frente a los grandes municipios (los de categoría especial, primera y segunda) “en lo atinente al no pago de honorarios a los concejales en aquellos corregimientos que en el año 1991 se erigieron en municipios, lo mismo que discriminándose a los concejales de los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categoría, lo cual vulnera en forma directa el principio constitucional de la igualdad”.

En cuanto al tema del régimen especial de inhabilidades e incompatibilidades en el nivel territorial, considera el actor que en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se debe regular en forma amplia, entre otros asuntos referentes a las entidades territoriales, las funciones, la estructura, los recursos, las calidades de sus funcionarios, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, el conflicto de intereses y el período de sesiones de la corporación pública de elección popular.

Al respecto agrega lo siguiente:

El régimen de inhabilidades posteriores de los gobernadores y alcaldes establecido en la Ley 617 de 2000, en forma abiertamente inconstitucional, desborda los límites de la lógica y de la Carta Fundamental de 1991, ya que es más exigente que la de los congresistas (de un año), mientras que a gobernadores y alcaldes, se plantea una inhabilidad posterior de 12 meses como regla general, curiosamente, se plantea una especial de 24 meses para inscribirse como candidato para corporaciones públicas de elección popular, de acuerdo con los artículos 32 (gobernadores) y alcaldes (artículo 39), seguramente para no hacerles competencia a los congresistas.

Es decir, la Ley 617 de 2000 al establecer la inhabilidad posterior de 24 meses a alcaldes y gobernadores para aspirar a corporación pública nacional (el Congreso), es a 72 meses, puesto que si tomamos como ejemplo los mandatarios actuales, que tienen el período 1998 al 2000, al inhabilitarlos 24 meses, no podrían inscribirse como candidatos al Senado o a la Cámara de Representantes, puesto que éstos inician el periodo en el mes de julio

de 2002, estando todavía vigente la inhabilidad y, por lo tanto, sólo lo podrían hacer en el año 2006, superando tanto el régimen de inhabilidades posteriores establecido en la Carta para los congresistas, llevándose de paso los derechos políticos de los exalcaldes y exgobernadores (de ser elegidos) y, al mismo tiempo, vulnerando temporalmente (durante seis años) el artículo 95 superior que precisa como deberes de la persona y del ciudadano el de participar en la vida política, cívica y comunitaria.

En torno al tema de la violación de la autonomía de las entidades descentralizadas sostiene que en la Constitución Política se mantienen características generales de las entidades descentralizadas dadas en la reforma de 1968 y que la Ley 489 de 1998 “estableció su régimen normativo, esto es, tienen personería jurídica, presupuesto propio y autonomía administrativa”.

La violación esgrimida por el actor contra el artículo 14 de la Ley 617 consiste en señalar que la prohibición al sector central municipal o departamental para girar recursos económicos a empresas con dificultades financieras desconoce abiertamente la autonomía de las entidades descentralizadas otorgada en el artículo 210 de la Constitución y crea una presunción de derecho, “que en la mayor parte de los países del mundo están desapareciendo”.

Agrega que el artículo 14 de la Ley 617 desconoce la protección constitucional de los monopolios dada por el artículo 336 de la Constitución, al impedir la transferencia de recursos financieros a las licoreras y las loterías.

Finalmente el impugnante considera que el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 es inconstitucional al establecer que "los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 55, 76 (sic), 89, 91, 92 y 93 son normas orgánicas de presupuesto”, toda vez que la Ley demandada fue tramitada como ley ordinaria en el Congreso de la República y no se cumplió con el trámite que para las leyes orgánicas establece el artículo 151 de la Constitución Política.

Manifiesta que una ley ordinaria, como lo es la Ley 617 de 2000, no puede modificar una Ley Orgánica de Presupuesto en cuanto desconoce “no sólo la Carta Política de 1991, sino la Pirámide Invertida de Kelsen, donde se establece la jerarquía de las normas del ordenamiento jurídico”.

III. INTERVENCIONES

1. La ciudadana María Magdalena Botía de Botía, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presenta escrito mediante el cual solicita la declaración de exequibilidad de la Ley demandada.

Manifiesta que todos los temas o asuntos regulados en la Ley acusada guardan una relación directa, objetiva y razonable, con el tema central de la Ley cual es, "la organización y funcionamiento de las entidades territoriales", por lo cual, en ningún caso se vulnera el principio de unidad previsto en el artículo 158 de la Constitución Política.

Señala la interviniente que dado el contenido general que desarrolla la ley examinada -competencia en asuntos relacionados con la organización territorial-, corresponde su estudio a las comisiones primeras de una y otra cámara legislativa -y fue allí donde justamente se le impartió el trámite al proyecto de ley-, por lo cual no se incurrió en violación al procedimiento y extralimitación de las funciones legislativas consagradas en el artículo 142 superior.

En cuanto a la presunta violación de la reserva de Ley Orgánica de Presupuesto, sostiene que no es cierto que exista tal vulneración, ni tampoco es válido que una ley ordinaria haya modificado una ley orgánica y menos que se haya incurrido en violación del artículo 151 de la Carta por desconocimiento de la aprobación por las mayorías requeridas, toda vez que -según la interviniente- a la Ley 617 de 2000 se le imprimió el trámite de una ley orgánica y en consecuencia conforme a la jurisprudencia constitucional, corresponde a esta corporación establecer cuáles de sus regulaciones tienen el carácter de ley ordinaria.

De otro lado la representante del Ministerio de Hacienda descarta que exista una violación a los artículos 13, 112 y 320 de la Constitución, por considerar según los actores que en algunas disposiciones demandadas se establece una discriminación entre entes del mismo nivel, por cuanto el hecho de que todos

se denominen "concejales", esto no los convierte en funcionarios del mismo nivel.

Aduce que de acuerdo con el desarrollo legal de los artículos 312 y 320 de la Carta Política, surge la categorización de los municipios y por ende, una clasificación de los concejales en las mismas categorías a la que pertenezca el respectivo ente territorial, es decir, concejales de municipios de categoría especial, de municipios de categoría primera, y así hasta llegar a la categoría sexta, por lo cual no es posible sostener que se trata de "entes del mismo nivel".

De otro lado, arguye que no se presenta tampoco desconocimiento de los principios y criterios trazados por el artículo 53 de la Constitución, que sujeta las modificaciones y supresiones de las plantas de personal a las previsiones de la Ley Estatutaria, toda vez que en criterio de la interviniente, la estabilidad laboral de que gozan los funcionarios de carrera, no puede ni debe confundirse con la "inamovilidad" ni puede constituirse en impedimento para la supresión de entidades innecesarias o económicamente inviables.

Afirma que la supresión de las plantas de personal originadas en la supresión que la Ley hace de algunas contralorías, así como la supresión de entidades territoriales cuando son económicamente inviables, y las reducciones de planta originadas en procesos de saneamiento fiscal, no vulneran el artículo 53 constitucional, por cuanto los derechos adquiridos de los empleados de carrera deben ceder al interés general.

Considera la representante del Ministerio de Hacienda que el demandante le está dando un alcance distinto al artículo 71 acusado, pues en esta disposición no se está ordenando la reducción de las plantas de personal del nivel central o descentralizado departamental, municipal o distrital, ni tampoco la reducción de las plantas de personal de las contralorías y personerías.

Lo que propende la disposición acusada -expresa en su defensa- es garantizar el reconocimiento y pago de las indemnizaciones a quienes tienen derecho a ellas por la reducción de plantas de personal, es decir, los empleados de carrera, y sin que tal previsión impida la aplicación integral de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 443 de 1998 y en el 137 del Decreto 1572 del mismo año.

En cuanto a la vulneración por parte de los artículos 19, 21 y 81 demandados de disposiciones constitucionales como las consagradas en el 1, 113, 119, 267, 272 y 287, considera que no es procedente ya que los derechos de las entidades territoriales a gobernarse, a ejercer las competencias que les correspondan, a administrar los recursos, a establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales, tienen que ser ejercidos conforme lo disponga la Constitución y la ley, que no es otra que la Ley 136 de 1994 modificada en algunas de sus disposiciones por la Ley 617 de 2000.

Por lo anterior, expresa que la limitación a los gastos de funcionamiento de las entidades y organismos territoriales, tiene su fundamento en un interés de política macroeconómica nacional, que en principio debe prevalecer sobre el interés local o territorial.

Respecto del tema de las inhabilidades e incompatibilidades en el nivel territorial, que en criterio de uno de los demandantes es inconstitucional por cuanto al ser incluidos en la Ley 617 -ley ordinaria, se desconoció que este asunto debe ser regulado mediante ley orgánica-, considera la interviniente que este cargo es improcedente, por cuanto en primer término la ley demandada sí tiene la naturaleza de orgánica y en segundo lugar porque, en caso de no habersele otorgado este trámite legislativo, esto no era necesario, en virtud de que en los artículos 293 y 299 de la Constitución, se defiere a la Ley la determinación de las inhabilidades e incompatibilidades de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales.

Esgrime la representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, el artículo 14 acusado no vulnera los artículos 210, 287 y 336 de la Carta Política, por cuanto la ley sí está facultada para limitar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

Al respecto recalca el hecho de que la ley demandada no está impidiendo que se creen entidades descentralizadas territoriales, ni que se dejen de efectuar los giros o aportes ordinarios de ley; la prohibición -dice en su defensa-, se aplica únicamente en relación con los dineros que tengan como objetivo sufragar las

pérdidas de tales entidades, quedando descartada la supuesta violación a la autonomía de las entidades descentralizadas territorialmente.

2. La ciudadana Nancy L. González Camacho, en representación del Ministerio del Interior, presenta escrito solicitando la declaración de constitucionalidad de la ley demandada,.

Aduce que los motivos que inspiraron la expedición de la Ley 617 de 2000 obedecen a razones fiscales y presupuestales y a la necesidad de lograr una estabilidad macroeconómica en las finanzas de la Nación y de las entidades territoriales.

Manifiesta que la ley examinada establece un principio según el cual los ingresos corrientes de libre destinación son los que deben financiar los gastos de funcionamiento, no solo los nuevos que se genere en cada vigencia, sino aquellos que vienen de vigencias anteriores.

Considera que aceptar uno de los argumentos expuestos en la demanda, según el cual los gastos de funcionamiento no pueden tener límites, sería aceptar el argumento de que las entidades territoriales están autorizadas para gastar más de lo que tienen y pueden, lo cual sí es contrario a la Constitución.

En lo referente a la supuesta prohibición que señala la ley para que el pago de las indemnizaciones por despido en la planta de personal, se compute como gastos de funcionamiento, aprecia la interviniente que este cargo no es procedente.

Lo anterior por cuanto lo que la Ley establece en materia de indemnizaciones es la posibilidad de que éstas efectivamente puedan llevarse a cabo cuando las entidades territoriales lo requieran, sin que para estos efectos se tengan en cuenta o computen dentro de los gastos de funcionamiento para los efectos de los límites que la reglamentación legal establece.

Respecto de la supuesta violación al principio de unidad de materia que se presenta en algunas disposiciones de la Ley 617 de 2000, manifiesta la representante del Ministerio del Interior que aspectos tales como saneamiento financiero, la fijación de nuevos parámetros para determinar la estructura de

los departamentos y municipios, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, no son ruedas sueltas en la ley demandada sino que obedecen a la necesidad objetiva y legislativa de dar coherencia al ejercicio de las competencias nacionales sobre lo territorial.

Manifiesta que la Ley 617 de 2000 desarrolla, con unidad de materia, los tres pilares esenciales que sustentan el proceso de descentralización, como son: el régimen político de las autoridades locales, la estructura administrativa de las entidades territoriales y el régimen financiero y presupuestal de las mismas.

Respecto al tema de la violación a la descentralización y la autonomía de las entidades financieras señala que la legislación acusada pretende crear condiciones para que las entidades recobren su viabilidad financiera e institucional, la cual se encuentra seriamente amenazada por la existencia de una estructura de gastos de funcionamiento que supera sus posibilidades reales de obtención de ingresos.

En cuanto al trámite legislativo otorgado al artículo 95 de la Ley 617, afirma la interviniente que se le otorgó los cuatro debates, fue aprobada por las dos Cámaras y su aprobación se efectuó con las mayorías absolutas que establece la Constitución, por lo cual el proyecto de ley fue aprobado conforme al procedimiento de una Ley Orgánica y no al de una ley ordinaria.

Afirma que la ley demandada clasifica a los departamentos e introduce modificaciones a la categorización de los municipios contemplada en la Ley 136 de 1994, de acuerdo a la capacidad de gestión administrativa, población e ingresos corrientes de libre destinación. Considera que la categorización en nada afecta el monto total de las transferencias que reciben los municipios por parte de la Nación, ya que éste no se establece con base en la categoría del municipio sino de acuerdo con las necesidades básicas insatisfechas.

Finalmente, respecto al tema de las inhabilidades e incompatibilidades considera que la Constitución Política no define todas las incompatibilidades e inhabilidades aplicables a los distintos cargos públicos, pues muchas de ellas son del exclusivo resorte del legislador. Y fue precisamente la Ley 617 de 2000 la que dentro de ese marco constitucional desarrolló el tema de las inhabilidades.

3. La ciudadana Silvia Restrepo García Reyes, en ejercicio de sus derechos políticos, presentó escrito de intervención en el cual considera ajustados a la Constitución las normas demandadas.

Afirma que la Ley 617 hace parte de un paquete de medidas tendientes a combatir la situación financiera del país. Su contenido variado en temas económicos, fiscales y administrativos versan sobre un mismo asunto, la organización política y fiscal de las entidades territoriales.

Menciona la interviniente que los instrumentos jurídicos introducidos en Ley acusada deben entenderse como mecanismos indispensables y acordes con el proceso de descentralización, entendidos éstos dentro de una reforma estructural del Estado, necesaria para el logro de los objetivos económicos, políticos y administrativos que se requieren.

De otro lado afirma que las entidades territoriales no son idénticas. Algunas tienen gran capacidad económica, otras menos y otras no la tienen. Por lo tanto, no es posible predicar la igualdad formal entre entes jurídicamente distintos.

Manifiesta que la Ley 617 permite un mayor gasto de funcionamiento a las entidades con menor capacidad financiera porque de lo contrario no podrían funcionar, pero al mismo tiempo exige más disciplina fiscal a las entidades más vigorosas financieramente.

La interviniente considera que las fórmulas planteadas en la ley demandada tampoco son contrarias al principio de igualdad, toda vez que se establecieron para regular los gastos de funcionamiento de los municipios, de forma tal que éstos se ajusten a la capacidad real de gasto de estas entidades territoriales.

Afirma que, con fundamento en el artículo 293 de la Carta Política, el legislador expidió en la Ley 617 de 2000 el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. El legislador, en uso de la cláusula general de competencia, tiene capacidad para modificar o restringir las reglas para lograr la transparencia de la gestión en todos los niveles territoriales.

No comparte el argumento según el cual la ley acusada presenta una violación a la autonomía de las entidades territoriales, toda vez que el legislador está autorizado constitucionalmente para intervenir en los asuntos locales, para limitar y aún para condicionar las facultades a fin de garantizar y defender los intereses del orden nacional.

Respecto del trámite legislativo otorgado a la Ley 617, afirma que fue el de una ley orgánica y no el de una ley ordinaria como lo entienden los demandantes.

De otro lado sostiene la ciudadana Restrepo que era en la Comisión Primera de ambas células legislativas -en las que se adelantó el estudio del proyecto de ley-, y no en la tercera como lo plantean los impugnantes, la que debía conocer de los aspectos de que trata la legislación acusada.

Agrega que mediante la Ley demandada se buscó crear una relación directa y permanente entre el recaudo efectivo de la entidad territorial y el gasto corriente efectivo de la misma, lo cual contribuye a eliminar la posibilidad de sobrestimar los ingresos en los presupuestos territoriales y por esta vía generar déficit.

4. El ciudadano Carlos Edward Osorio Aguiar presenta escrito de intervención en el cual expresa los motivos que a su juicio ameritan la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 32 y 39 de la Ley 617 de 2000.

Considera que las disposiciones demandadas incurren en una falta de técnica legislativa que atenta contra el principio de legalidad, toda vez que no señalan de manera expresa y taxativa aquellas circunstancias que pueden en un momento determinado afectar o restringir el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Afirma que el tema de las incompatibilidades e inhabilidades de los ciudadanos que aspiran a ocupar cargos de elección popular, debe estar contenido literalmente en el texto de una Ley -dado el sustrato restrictivo y taxativo que comporta la limitación al ejercicio de estos derechos-, y que por el contrario, al observar el texto de los artículos 32 y 39 demandados parcialmente, no se encuentran expresadas las circunstancias que en un

momento dado pueden constituir causal de inhabilitación e incompatibilidad a quienes aspiren a ocupar el cargo de gobernador o alcalde.

En criterio del interviniente las normas acusadas al referirse al numeral 7) no determinan a qué artículo pertenece el numeral citado, por tanto aprecia que aplicando un sistema de interpretación deductivo y extensivo, podría pensarse que el legislador se refiere al numeral 7) de los artículos 31 y 38 de la Ley 617 de 2000.

De otro lado manifiesta que las disposiciones demandadas parcialmente al parecer hacen extensiva la incompatibilidad de los gobernadores y alcaldes, para acceder a corporaciones públicas -entre ellas el Congreso de la República, por el término de veinticuatro (24) meses luego de vencido el período para el cual fueron elegidos-, situación que contraría el numeral 2 del artículo 179 de la Constitución Política, con lo cual estaría institucionalizando el legislador una situación más gravosa respecto de la que fue establecida por los constituyentes en la Carta Política.

Por lo anterior solicita a la Corte que se pronuncie en uno de dos sentidos. Primero declarando la exequibilidad condicionada de los artículos 32 y 39, en el entendido de que los artículos 31 y 38 a los que se refieren las normas demandadas, señalan que dentro de los cargos de elección popular a que se refieren dichas disposiciones, no se encuentran incluidos los de quienes aspiren a ocupar el cargo de congresistas y el segundo, que las normas demandadas sean declaradas inexecutable.

5. El Despacho del Magistrado Sustanciador pone de presente que el ciudadano demandante José Cipriano León Castañeda (Expediente D-3256) remitió escrito en el cual manifestó algunas observaciones respecto del concepto rendido por el Procurador General de la Nación en el proceso en referencia.

Afirma que la argumentación expuesta por el Jefe del Ministerio Público en torno al tema de la unidad de materia, carece de soporte jurídico, teniendo en cuenta que el mismo funcionario público señala que es inconstitucional el darle el rango de estatuto orgánico de presupuesto al artículo 95 de la Ley 617

de 2000, cuando enuncia que determinados artículos -los señalados en dicha disposición- son normas orgánicas de presupuesto y al mismo tiempo en otro argumentos del mismo concepto declara que dichos artículos son exequibles.

Se pregunta entonces el actor cómo puede hablarse de unidad de materia entre una ley orgánica de presupuesto que tiene un procedimiento especial para su aprobación y una ley ordinaria de ordenamiento territorial, ya que mientras la ley orgánica debe estudiarse en las comisiones cuartas de Senado y Cámara, el estudio de la ley ordinaria es del resorte de las comisiones primeras de ambas células legislativas.

El actor discrepa del concepto rendido por el Procurador ya que en su criterio la Ley 617 de 2000 no puede entrar a limitar los gastos de las entidades territoriales con metodologías expuestas por la citada ley, porque se estaría vulnerando el artículo 347 de la Carta Política toda vez que esta norma constitucional no faculta a la ley para hacer limitaciones a la presentación del proyecto de ley de apropiaciones tanto a nivel nacional como territorial.

Considera que las apreciaciones del Jefe del Ministerio Público en torno al tema de las indemnizaciones de los trabajadores despedidos con ocasión de la modificación y reestructuración de las plantas de personal, están desenfocadas por desconocer entre otros aspectos los señalados en el artículo 53 de la Constitución, en la Ley 443 de 1998 y en los decretos 5167 y 1572 ambos de 1998.

IV. AUDIENCIA PUBLICA

Mediante Auto del 23 de marzo de 2001 se convocó a una audiencia pública, dentro de la cual intervinieron los siguientes ciudadanos, organismos e instituciones: José Cipriano León Castañeda -demandante; Ministerio del Interior; Ministerio de Hacienda y Crédito Público; H. Senadores Rodrigo Rivera Salazar y German Vargas LLeras; H. Representante Luis Fernando Velasco Chaves; H. Concejal Antonio Galán Sarmiento; Federación Nacional de Gobernadores; Federación Nacional de Municipios; Federación Nacional de Concejales; Sindicato de Empleados Distritales de Bogotá SINDISTRITALES; Central Unitaria de Trabajadores CUT; Asociación de Empleados del

Municipio de Medellín; Asociación Nacional de Trabajadores de la Contraloría General de la República; Asociación de Empleados de la Contraloría de Cundinamarca, quienes se pronunciaron sobre los antecedentes, trámite, finalidad y justificación, conveniencia y constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley 617, a cuyos argumentos se refiere la Corte más adelante.

De un lado, se entregaron oportunamente los siguientes escritos de intervención en la Audiencia Pública:

José Cipriano León Castañeda, demandante dentro del proceso D-3256, reiteró los argumentos expuestos en su demanda y cuestionó el concepto emitido por el Procurador General de la Nación, en atención a que con la Ley acusada se desconoce la autonomía de las entidades territoriales. Hizo alusión también a que las plantas de personal, cuando existen derechos de carrera adquiridos, no pueden ser modificadas por normas de ajuste fiscal como la Ley 617 de 2000.

Luis Fernando Velasco Cháves, Representante a la Cámara, pidió la constitucionalidad de la Ley 617 de 2000, pues en su criterio el proceso de descentralización en Colombia y las finanzas territoriales requieren ajustes importantes, dado que las nóminas locales se dispararon con irresponsabilidad y "los dineros que debía llegar a los más necesitados se destinaron a cubrir nóminas gigantescas y nunca saciadas".

Ana Lucía Villa Arcila, Directora General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien interviene en representación del Ministro del Ramo, presentó argumentos tendientes a justificar la conveniencia y pertinencia de la Ley acusada.

Nancy González Camacho, en representación del Ministerio del Interior, manifestó los argumentos que justifican la constitucionalidad de la Ley 617 de 2000. En su criterio, la disposición establece límites a los gastos de funcionamiento de los departamentos y municipios de manera que no superen el valor de los ingresos que pueda aplicar a ese propósito, como los ingresos corrientes de libre destinación, no existe violación al principio de unidad de materia, no se están modificando las plantas de personal, sino que se pretende establecer criterios para que los gastos de funcionamiento guarden

correspondencia con los ingresos que los pueda financiar, y por último que era en la Comisión Primera donde debía tramitarse el proyecto, toda vez que se trataba de organización territorial.

Antonio Galán Sarmiento señala las razones por las cuales la Ley 617 de 2000 es inconveniente, toda vez que invade la órbita de la autonomía de las entidades territoriales al restringirles el derecho de administrar sus propios recursos.

Gilberto Toro Giraldo, Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, presentó escrito en el cual expone las razones por las cuales la Ley demandada debe ser declarada inexecutable. Aseguró que se desconoce la autonomía de los entes territoriales y que no es en los municipios donde se está desbordando el gasto de funcionamiento sino en la Administración Central. Agregó que el capítulo de inhabilidades e incompatibilidades es un "lastre que sobra al cuerpo de la ley, una prominente joroba que la afea y desfigura", toda vez que no se articula armónicamente con el resto de la Ley.

Guillermo Gaviria Correa, Presidente de la Federación Nacional de Gobernadores cuestionó la Ley acusada, básicamente en lo atinente a las inhabilidades allí contempladas, el tema del ajuste fiscal y la discriminación que se hace entre entidades territoriales. También pide a la Corte que profundice el tema sobre lo que constituye gastos de funcionamiento.

Nelsy Rosas, en su calidad de ciudadana y como miembro de la Comisión Nacional de Reclamos de la Asociación de Servidores Públicos de las Contralorías de Colombia, hizo una síntesis de las razones por las cuales -a su juicio- se debe declarar inconstitucional la Ley en referencia, las cuales se concretan en una indebida acumulación de materias que debieron ser tramitadas en proyectos separados, incompetencia de las comisiones legislativas en donde se tramitó el proyecto y falta de votación calificada para las materias contenidas en el mismo.

Carlos Mario Uribe Angel, Presidente de la Asociación de Empleados Oficiales del Municipio de Medellín -ADEM-, aseguró que la Ley acusada debió cursar su trámite en las comisiones cuartas permanentes de Senado y Cámara. Además dicha disposición violó los principios de unidad de materia y de autonomía territorial, adolece de técnica legislativa, y al suprimir las contralorías permite

que el órgano de control fiscal desaparezca en muchos de los municipios del país.

Francisco Maltés Tello, Tesorero de la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia -CUT- solicitó a la Corte declarar la inconstitucionalidad de los artículos de la Ley 617 de 2000 que fijan topes a los gastos de funcionamiento en los diferentes niveles del Estado, por motivos de conveniencia social.

De otro lado, en la Audiencia Pública se surtieron las siguientes intervenciones:

Germán Vargas Lleras, Senador de la República, señala que la Ley 617 de 2000 busca que el proceso de descentralización pueda perpetrarse hacia el futuro y que es una medida necesaria si se tiene en cuenta el volumen de la deuda y de las circunstancias particulares de las entidades territoriales. Solicita que se declare la constitucionalidad de la Ley 617 por el cargo de vicios de trámite en cuanto hay competencias repartidas entre las comisiones primera y tercera de cada Cámara.

Rodrigo Rivera Salazar, Senador de la República, señaló que la Ley 617 fue aprobada en un contexto macroeconómico de recesión económica que no solo afecta a las entidades territoriales sino también al Gobierno Nacional y al sector productivo. Discrepa de los cargos formulados en las demandas y solicita que se declare la exequibilidad de la Ley 617.

Carlos García Orjuela, Presidente de la Comisión Tercera del Senado de la República, solicita que se desestimen los cargos formulados contra la Ley 617 de 2000 y en consecuencia se declare su exequibilidad. En su criterio, con la modificación de las inhabilidades e incompatibilidades de alcaldes y gobernadores ni con la aprobación de las normas orgánicas del presupuesto, no se vulneraron normas constitucionales. Asegura que el mayor inversor no es el municipio, como entidad territorial, sino el Estado a través del municipio, para lo cual utiliza recursos nacionales. Además, señala que el trámite de la ley fue surtido de acuerdo con las normas constitucionales y de las leyes orgánicas del Congreso, en cuanto se tuvo en cuenta el temario mayoritario del proyecto para remitirlo a la Comisión Primera. Tanto es que la comisión a la cual él pertenece no exigió tramitar el proyecto pero sí asistieron a la discusión.

Elizabeth Fuentes, en representación de SINDISTRITALES solicitó la declaratoria de inexecutable de la Ley 617. Considera que el ajuste fiscal se hace a costa del desajuste social, en cuanto la Ley 617 deja en condiciones más precarias a los municipios para prestar los servicios básicos al acabar con la inversión social.

Carlos Saavedra, en representación de la Asociación Nacional de Trabajadores de la Contraloría General de la República, solicita la declaratoria de inexecutable de la Ley 617 de 2000 porque no obedece a intereses nacionales y niega definitivamente la oportunidad de solucionar problemas de salud y educación. La Ley 617, además de quitarle recursos a las entidades territoriales, decreta la supresión de las contralorías territoriales lo cual, en su criterio, no tiene ninguna relación con el contenido de una ley de ajuste.

De otro lado, Juan Martín Caicedo Ferrer y Reginaldo Enrique Montes Alvares se excusaron por no poder atender la citación hecha por la Corte para intervenir en la audiencia pública.

Por su parte, el Procurador General de la Nación también se excusó de asistir y ratificó lo dicho por ese organismo en el concepto rendido durante el traslado de la demanda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación presenta escrito en el cual solicita a la Corte declarar:

- La executable de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 24, 52, 54, 55, 56, 61, 68, 71, 74, 89, 90, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000.
- La constitucionalidad condicionada del párrafo del artículo 21 de la Ley 617 de 2000, en el sentido que la norma se ajusta a la Carta, sólo bajo el entendido que el legislador le señala el deber a los concejos municipales de ordenar la supresión de las contralorías municipales de los entes que se encuentren en las categorías segunda que no tengan cien mil habitantes, tercera, cuarta, quinta y sexta a partir del 31 de diciembre, pues la estructura

del municipio sólo la puede crear, organizar y modificar el concejo municipal, y la labor del legislador en éste caso sólo llega hasta disponer la liquidación del ente de control fiscal, y por tanto se constituye en un deber de los concejales de acatar y ejecutar la ley, que en este caso se materializa ordenando la supresión respectiva.

- Declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 81 de la Ley 617 de 2000, en el sentido que la norma se encuentra ajustada a la Carta, bajo el entendido, que éste control fiscal que de manera excepcional debe realizar la Contraloría General de la República, únicamente procede respecto de los recursos o bienes de la Nación que manejen o reciban las entidades territoriales, tales como los recursos de cofinanciación, transferencias de la participación de los entes territoriales en los ingresos de la Nación, y los recursos del situado fiscal, entre otros, pues entender que la Contraloría General de la República puede realizar control fiscal sobre los recursos o bienes de propiedad del ente territorial, sería desconocer las competencias y el régimen de autonomía que tienen los entes territoriales y en su nombre las contralorías territoriales para realizar el control fiscal del respectivo ente, cuando sus funciones no se adecuen a las normas de control fiscal y a la adecuada gestión fiscal.

- Declarar inexecutable el artículo 95 de la Ley 617 de 2000.

- Solicitar a la Corte que exhorte al Congreso de la República a expedir la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política.

En primer término aprecia el Procurador que la Ley 617 de 2000 fue expedida por el Congreso de la República en virtud de la facultad que le confiere el artículo 150, numerales 1 y 2, dándole el trámite del procedimiento legislativo previsto para una Ley ordinaria.

De otro lado aprecia, en cuanto al principio de unidad de materia, lo siguiente:

Como la Ley que aquí se demanda hace relación a la modificación de los códigos de Régimen Municipal, Departamental, la Ley Orgánica de Presupuesto y el Régimen Jurídico del Distrito de Bogotá, cuyo

objetivo principal es el de permitir la organización, modernización y funcionamiento de los municipios y de los departamentos y el de fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional, el cargo no está llamado a prosperar, en tanto los códigos y normas que contienen todo un conjunto normativo pueden regular todas las instituciones necesarias para la administración, organización y funcionamiento de un ente territorial, y por ello puede ocuparse de la regulación de diferentes materias que guarden conexidad sistemática con el tema principal, y en este caso los asuntos de inhabilidades, incompatibilidades, endeudamiento público, categorización de los entes territoriales, entre otros, necesariamente deben estar contenidos en una misma Ley, con el fin de compilar en un mismo cuerpo normativo el Código municipal, departamental, respectivamente.

Respecto de la supuesta violación en que incurren los artículos 16 y 20 demandados sostiene:

[E]l trato diferenciado de la Ley se justifica, en tanto los concejales de estos municipios deben ejercer sus funciones ad-honorem en la medida que éstos tienen limitaciones económicas para su funcionamiento, y la Nación no podría asegurarle a éstos municipios excepcionales los gastos que demande su funcionamiento, en las mismas condiciones que a aquellos que se crearon cumpliendo los requisitos previstos en la ley, porque éstos tienen recursos propios que aunados a las transferencias de la Nación tienen una financiación más sólida. Por lo anterior la norma demandada se ajusta a la Carta.

(...)

El artículo 20 aquí demandado, señala límites a los concejos municipales, para que de conformidad con la categoría que le corresponda al ente territorial en la clasificación de los mismos, fijen el número máximo de sesiones tanto ordinarias como extraordinarias, en las que se les reconocería como contraprestación al servicio prestado, sus honorarios. Así las cosas, observamos que tales límites se ajustan a la Carta, en razón a que la Ley debe fijar las condiciones en que deben organizarse y funcionar los concejos, y las

circunstancias en que se les debe reconocer el pago de honorarios a los miembros de las corporaciones territoriales por asistencia a las sesiones.

En lo relativo a los cargos que se plantean en contra de los artículos 71 y 77 demandados observa el Jefe del Ministerio Público que:

[E]l artículo 71 de la citada ley, hace relación a que cuando las entidades territoriales reduzcan su planta de personal, deberán cancelar las indemnizaciones al personal a quien se le haya suprimido su empleo, pero cuyos recursos no serán a cargo de los gastos de funcionamiento de la respectiva entidad, sino que por el contrario para garantizar su reconocimiento y pago, su fuente de financiación será aquella que señale el concejo o asamblea respectiva, tales como los recursos de inversión que no tienen destinación específica o la venta de activos fijos de la entidad territorial.

De otra parte, observamos que el artículo 77 de la misma Ley, en nada contradice la Carta, si lo que está precisamente garantizando es la realización del artículo 25 superior, en tanto el trabajo es un medio que permite la realización de la persona humana, para lograr mantener una vida en condiciones dignas y justas, ya que de él se deriva el sustento de la persona y su familia.

(...)

Siendo esto así, la norma se ajusta a la Carta, si lo que pretende es adelantar una política de promoción y readaptación de las personas que hayan sido desvinculadas de su empleo como consecuencia de la reducción de las plantas de personal de los entes territoriales.

El Procurador General de la Nación, respecto de la demanda de inconstitucionalidad planteada en contra de los artículos 19, 21 y 81 de la Ley 617 de 2000, considera:

El actor señala que la fusión de los municipios, atendiendo circunstancias de inviabilidad financiera, así como la supresión de las contralorías municipales por razones fiscales, y la extensión de

las funciones de la Contraloría General de la República a algunos entes territoriales, contenidos en los artículos 19, 21 y 81 de la Ley 617 de 2000, desconoce los principios constitucionales de la descentralización y autonomía de los entes territoriales (art. 1), así como los derechos reconocidos en el artículo 287 superior.

(...)

Por ello, es ajustado a la Carta que cuando un municipio o distrito no sea viable financieramente, a iniciativa del gobernador, la asamblea determine su fusión con otro municipio o distrito, pues ya se le ha dado de conformidad con las normas todas las oportunidades para que sus autoridades locales superen la dificultad financiera, y sólo cuando esto no sea posible, el camino a seguir sería el de la fusión.

(...)

Respecto del artículo 21, considera este Despacho que la Ley sí puede regular la organización y funcionamiento de las contralorías municipales y distritales, así como las condiciones para su creación, supresión, de tal manera que puede exigir unos requisitos para que los concejos municipales y distritales puedan organizarlas. Pero en aras del adecuado funcionamiento y de la sostenibilidad financiera de un ente territorial, la Ley si puede limitar a los concejos municipales la creación de contralorías imponiendo la exigencia de requisitos, que en éste caso es voluntad del legislador señalar que sólo los municipios de categoría especial, primera y de segunda categoría, cuando tengan más de cien mil habitantes, pueden crear contralorías. La norma se ajusta a la Carta, si se tiene en cuenta, que la misma Carta dispone que los concejos municipales deben cumplir sus funciones de conformidad con las condiciones que les fije la ley, y en este caso las funciones señaladas por la norma bajo examen no transgreden la Carta, en tanto el legislador en esta materia goza de libre configuración legislativa, y de manera razonada o estimado la ley que sólo estas categorías de municipios deben tener contralorías municipales, atendiendo la cantidad de funciones y recursos que manejan.

(...)

Por lo anterior, el Procurador General de la Nación solicitará al Alto Tribunal que declare la constitucionalidad condicionada del parágrafo transitorio del artículo 21 de la Ley 617 de 2000, en tanto

la norma se ajusta a la Carta, sólo bajo el entendido que el legislador le señala el deber a los concejos municipales de ordenar la supresión de las contralorías municipales de los entes que se encuentren en la categoría segunda que no tengan cien mil habitantes, tercera, cuarta, quinta y sexta a partir del 31 de diciembre, pues la estructura del municipio sólo la puede crear, organizar y modificar el concejo municipal, y la labor del legislador en éste caso sólo llega hasta disponer la liquidación del ente de control fiscal, y por tanto se constituye en un deber de los concejales de acatar la ley, que en este caso, se materializa ordenando la supresión respectiva.

En relación con el artículo 81 de la misma Ley, la norma autoriza a la Contraloría General de la República a realizar el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los límites previstos en la ley, y para el efecto gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación.

(...)

Por lo anterior, este Despacho considera que la norma es constitucional, pues la norma general le atribuye a las contralorías territoriales la función de realizar el control fiscal, pero de manera excepcional lo puede realizar la Contraloría General de la República, cuando las entidades territoriales incumplan con las obligaciones previstas en la Ley 617 de 2000. Pero se hace necesario precisar, que éste control fiscal que de manera excepcional debe realizar la Contraloría General de la República, únicamente procede respecto de los recursos o bienes de la Nación que manejen o reciban las entidades territoriales, tales como los recursos de cofinanciación, transferencias de la participación de los entes territoriales en los ingresos de la Nación, y los recursos del situado fiscal, entre otros, pues entender que la Contraloría General de la República puede realizar control fiscal sobre los recursos o bienes de propiedad del ente territorial, sería desconocer las competencias y el régimen de autonomía que tienen los entes territoriales y en su nombre las contralorías territoriales para realizar el control fiscal del respectivo ente, cuando sus funciones no se adecuen a las normas de control fiscal y a la adecuada gestión fiscal".

Por su parte en lo relativo a la demanda de inconstitucionalidad propuesta en contra de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55 y 56 de la Ley acusada considera lo siguiente:

El Despacho considera que las normas se ajustan a la Carta, en tanto las definiciones señaladas en las normas son de libre configuración legislativa, pues no existe en la Carta garantía institucional sobre el tema. De otra parte, es necesario señalar que las normas, así mismo son constitucionales, en la medida que si bien las entidades territoriales tienen autonomía para manejar sus propios asuntos, hemos reiterado que el concepto de autonomía debe entenderse asociado con el principio de unidad que soporta el Estado colombiano, es decir, que como quiera que somos un Estado Social de Derecho, erigido en república unitaria, el grado de autonomía de los entes territoriales es relativo, y dicho grado de autonomía será el que le determine la ley, pues el mismo artículo 287 superior, autoriza al legislador a fijarle los límites en que se debe desarrollar la autonomía de los entes territoriales. Siendo así, el legislador si puede señalarle a las entidades territoriales límites a los gastos de funcionamiento de las entidades y personas jurídicas de derecho público que la integran.

Respecto de la constitucionalidad de los artículos 32 y 39 de la Ley 617 de 2000 manifiesta:

Para el Procurador General de la Nación, las normas son exequibles, en razón a que el legislador, de conformidad con el artículo 293 superior, tiene la función de determinar las calidades, inhabilidades, incompatibilidades fechas de posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por votos popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales.

(...)

De otra parte, las normas son así mismo constitucionales, en razón a que la Carta no señala garantía institucional, en el sentido que las inhabilidades e incompatibilidades de uno y otro empleo no deben guardar correspondencia entre sí, sino que por el contrario, el

legislador luego de un juicio de razonado de proporcionalidad y atendiendo las funciones, la naturaleza del empleo y las calidades del mismo y los intereses generales de la comunidad los señala.

(...)

Es por ello, que estos asuntos no son materia exclusiva de la Ley Orgánica de ordenamiento territorial, en la medida en que no desarrolla los objetivos que le señala la Constitución Política. Pero si por el contrario, el objetivo de la Ley 617 de 2000 no fuera el de reformar los Códigos Territoriales, sino el de expedir normas de organización infranacional, supraregional, infradepartamental, supramunicipal e inframunicipal, y desarrollar de manera expresa el ámbito de las competencias entre la Nación y sus entes territoriales, y además señalar las pautas con que el Congreso debe legislar en materia de organización territorial, y la forma como las Asambleas y Concejos ejercen sus funciones en ésta materia, estaríamos ya en el ámbito de la ley orgánica. Por lo anterior, las normas son constitucionales y para nada contradicen el artículo 1 y 288 de la Carta.

En lo referente a los cargos incoados en contra del artículo 14, el cual hace referencia a la autonomía de las entidades descentralizadas, el Jefe del Ministerio Público afirma:

La norma no desconoce el principio de autonomía de los entes territoriales, en la medida que la ley sí puede fijar límites a los entes territoriales para ejecutar los gastos de funcionamiento, y así mismo puede prohibir a las entidades del sector central de los departamentos, municipios y distritos efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de los entes territoriales o con participación mayoritaria de ellas con el fin de orientar las políticas gubernamentales hacia el saneamiento fiscal de la entidad y hacia la recuperación financiera del mismo.

Lo anterior, se encuentra ajustado a la Carta, en la medida que la ley debe regular la organización, estructura y funcionamiento de las

entidades públicas, tanto nacional, como del orden territorial, y en ese orden de ideas es deber señalar los parámetros y requisitos con fundamento en los cuales las autoridades territoriales deben ejecutar políticas gubernamentales que aseguren el manejo responsable de las finanzas públicas territoriales, con criterio sostenible.

En punto a examinar las razones que ameritan la declaración de constitucionalidad de los artículos 12, 24, 61, 68 y 74 de la Ley 617 de 2000, el Jefe del Ministerio Público sostuvo:

Las normas anteriores se ajustan a la Carta, en tanto el artículo 12 y 74 está señalando las condiciones para viabilizar las políticas de saneamiento fiscal y financiero de los entes territoriales, y para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, y para ello dispone que en estos casos las rentas de destinación específica que no tengan compromisos adquiridos puedan aplicarse a estos programas. En éste caso, el legislador de manera razonable lo que hace es señalar los parámetros generales para que los entes territoriales puedan fijar y ejecutar políticas que le permitan superar las dificultades financieras, y para ello le señala un régimen excepcional si se quiere flexible, en el manejo de recursos de destinación específica que permitan la implementación y ejecución de la política de saneamiento fiscal y financiero.

De otra parte, encontramos que el artículo 24, se ajusta a la Carta, en tanto le está atribuyendo al Personero en relación con los municipios donde no exista Contraloría algunas funciones en relación con el patrimonio público. Tal norma es intrascendente, si se tiene en cuenta que la norma no le está atribuyendo al Personero funciones de control fiscal, sino que le está señalando unas funciones como veedor del tesoro público, que desde todo punto de vista son de carácter preventivo y disciplinario, y que debe cumplir teniendo en cuenta las funciones que de conformidad con la Carta, y la Ley 136 de 1994 debe cumplir. Es decir, éstas funciones no son del pueblo, veedor ciudadano, defensor de los derechos humanos, defensor de la

sociedad y del patrimonio público. Por lo tanto, la norma se encuentra ajustada a la Carta.

En relación con el artículo 74, la norma es exequible, toda vez que encomienda a los alcaldes y gobernadores, la facultad de crear, suprimir y fusionar los empleos de su dependencia, así como fijar sus emolumentos y funciones especiales. Lo anterior, encuentra sustento, en que tanto los alcaldes y gobernadores no están autorizados libremente para hacerlo, sino que para sus actuaciones deben ceñirse a lo autorizado y dispuesto por la ley, las ordenanzas y los acuerdos; y allí encuentra el límite que le fija el Congreso como legislador y los concejos y asambleas departamentales como órganos de coadministración territorial.

Respecto del artículo 95 demandado señaló:

Observamos, que el artículo 95 de la Ley 617 de 2000, es contrario a la Carta, en tanto siendo una norma contenida en una ley ordinaria, no puede modificar normas de la Ley Orgánica del Presupuesto, que se encuentran compiladas en el Decreto 111 de 1996, ya que en virtud del principio de reserva legal, todas las normas relativas al presupuesto público deben estar contenidas en ley orgánica, y para ello deben ser tramitadas de conformidad con la Ley 3ª de 1992, artículo 2, ante las comisiones cuartas constitucionales permanentes de una y otra cámara, y con la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros.

En el sub-examine, las normas están contenidas en una ley que se le dio el trámite del procedimiento legislativo ordinario, y por lo tanto no se exige para su aprobación el quorum calificado previsto para las leyes orgánicas. Por lo anterior, el artículo 95 aquí analizado es inconstitucional, pues no está habilitado constitucional ni legalmente para que siendo una norma ordinaria modifique normas que tienen reserva de ley orgánica.

En relación con la impugnación formulada contra el artículo transitorio de la Ley 617, en el cual se fija el número de diputados a las asambleas departamentales, señaló el señor Procurador:

El actor ataca la norma, en razón a que a su juicio esta materia es un asunto de reserva de ley orgánica, y en razón a ello deriva su inexecutable. Para el Ministerio Público, la norma se ajusta a la Carta, si se tiene en cuenta, que si bien la ley orgánica debe regular todo lo relativo a la organización, creación, funcionamiento, autoridades, de los departamentos, no es menos cierto que el Congreso de la República, pueda de manera excepcional en una ley ordinaria establecer el número de diputados de las asambleas de los departamentos de manera transitoria, con el fin de actualizarlos de acuerdo al aumento de la población en cada uno de ellos, así como con el fin de materializar la realización de la democracia participativa, contenida en la Constitución de 1991, y la Ley Estatutaria de los mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994). El carácter excepcional de la norma encuentra su justificación, en razón a que el Congreso de la República no sólo no ha expedido la

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sino que tampoco había expedido el nuevo Código de Régimen Departamental posterior a la Carta de 1991, pues el existente hacía relación al Decreto Ley 1222 de 1986, expedido en virtud de las facultades extraordinarias concedidas al gobierno nacional mediante Ley 3ª de ese mismo año, y siendo así, se requiere dentro de esa transitoriedad en que nos encontramos frente a la organización territorial, que se expidan normas que permitan su implementación progresiva.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Los cargos formulados contra la Ley 617 de 2000 están relacionados con los siguientes asuntos: 1. El trámite legislativo, en especial la aprobación en primer debate de los proyectos de ley; 2. El principio de la unidad de materia de las leyes; 3. El desarrollo de materias de ley orgánica y de ley ordinaria integradas

en una sola ley; 4. El ajuste de los presupuestos de las entidades territoriales; 5. El respeto de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales; 6. La autonomía de las entidades descentralizadas del nivel territorial; 7. El pago de indemnizaciones con cargo a gastos de funcionamiento; 8. El principio de igualdad en relación con el número de sesiones del concejo municipal que anualmente se pueden remunerar, y 9. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de las autoridades territoriales.

En este orden se llevará a cabo la revisión de constitucionalidad de las normas demandadas.

1. El trámite en primer debate de los proyectos de ley.

La Ley 617 fue demandada en su integridad por vicios de trámite en su formación. El demandante considera que el respectivo proyecto de ley debió aprobarse en primer debate en las comisiones cuarta de Senado y Cámara de Representantes y no en la comisión primera de cada Cámara, en consideración a que la Ley 617 adiciona la Ley Orgánica del Presupuesto.

a. Problema jurídico

Corresponde a la Corte determinar si las comisiones primera permanente de Senado y Cámara de Representantes estaban facultadas o no para tramitar en primer debate el proyecto de ley No. 046 de 1999 Cámara y No. 199 de 1999 Senado o si éste debió tramitarse en la comisión cuarta de cada Cámara por contener normas que adicionan la Ley Orgánica del Presupuesto.

b. Consideraciones de la Corte Constitucional

Según el artículo 157 de la Constitución Política, la aprobación del proyecto de ley en el Congreso de la República comprende tres actividades: la publicación oficial del proyecto antes de darle curso en la comisión respectiva; la aprobación del proyecto de ley en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, y la aprobación en segundo debate en cada Cámara.

Para referirse al cargo de la demanda por vicios de trámite en la formación de la ley y debido a que el demandante señala que la Ley 617 fue aprobada en primer debate en una comisión constitucional permanente distinta a la que correspondía, la Corte Constitucional deberá señalar cuál era la comisión permanente competente para tramitar y aprobar el respectivo proyecto de ley. Con tal propósito estima necesario resolver los siguientes asuntos: cuáles son las competencias de las comisiones primera y cuarta de cada Cámara; cuál el sentido de la distribución del trabajo en el Congreso de la República; cuál el rigor del control de constitucionalidad en los eventos en que el Presidente de la respectiva Cámara decide, según su criterio, enviar un proyecto de ley a una determinada comisión, y cómo determinar el criterio dominante en la distribución de un proyecto de ley, para finalmente aplicar estos criterios en el trámite específico de la Ley 617 de 2000.

1) Materias asignadas a las comisiones primera y cuarta de cada Cámara

La Ley 3ª de 1992 establece las normas sobre la composición y funcionamiento de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República.¹ En su artículo 2º señala que “tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia”.

“Las comisiones constitucionales permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

Comisión Primera.

Compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; **organización territorial**; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la

¹ La Ley 3ª de 1992 fue expedida en desarrollo de la facultad otorgada al Congreso en el artículo 142 de la Constitución, señala la integración de las comisiones permanentes de cada Cámara y asigna las materias de las que cada una deberá ocuparse para aprobar en primer debate los proyectos de ley.

administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.

(...)

Comisión Cuarta.

Compuesta por 15 miembros en el Senado y 27 miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: **leyes orgánicas de presupuesto**; sistema de control fiscal financiero; enajenación y disposición de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa”.
(resaltado fuera de texto)

De acuerdo con el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, los proyectos de ley sobre organización territorial se aprobarán en primer debate en la comisión primera y los proyectos de leyes orgánicas de presupuesto se aprobarán en primer debate en la comisión cuarta de cada Cámara.

2) Sentido de la distribución del trabajo en el Congreso de la República.

Para la Corte la distribución del trabajo durante el trámite de un proyecto de ley en el Congreso de la República obedece a varios criterios confluyentes, relacionados con la especialización del trabajo legislativo y con la distribución racional de las actividades a cargo del Congreso, los cuales están adicionados con la regla de la publicidad de las actuaciones y deliberaciones en el trámite y aprobación de los proyectos de ley. Estos elementos tienen como común denominador el procurar la consecución de los fines esenciales del Estado, entre los cuales se destaca el de “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (C.P., art. 2º), además de facilitar y organizar el cumplimiento eficiente de las funciones del Congreso, dentro de un régimen jurídico, democrático y participativo (C.P., Preámbulo y arts. 1º, 114, 150 y ss).

La especialización del trabajo legislativo se justifica en cuanto ofrece la oportunidad para que los proyectos de ley inicien su trámite de fondo en un grupo de congresistas preestablecido, quienes pueden ser seleccionados para las comisiones permanentes de acuerdo con su área de formación, de experiencia laboral o de interés, con lo cual se establece un vínculo importante entre el perfil de los congresistas y la competencia de la comisión permanente a la que pertenezcan. Esta circunstancia promueve la empatía del congresista con determinadas materias de su interés; ofrece espacios para que aporte sus iniciativas al proceso legislativo; permite la realización de debates más especializados en beneficio del proceso legislativo y, además, facilita el ejercicio del control político directo por parte de la población.

La distribución racional del trabajo legislativo permite equilibrar la asignación de actividades entre Senadores y Representantes a la Cámara; agilizar el desarrollo de las funciones del Congreso; organizar la actividad legislativa, y facilitar la asignación de responsabilidades políticas a los congresistas durante el proceso legislativo, en aras de la eficiencia y modernización de la función legislativa.

En relación con la regla de la publicidad en el proceso legislativo y el ejercicio del control democrático, la Ley 5ª de 1992 señala la oportunidad y la finalidad para la participación ciudadana en el estudio de los proyectos de ley. Establece la figura de la presentación de observaciones sobre cualquier proyecto de ley o de acto legislativo “cuyo examen y estudio esté adelantando alguna de las Comisiones Constitucionales Permanentes”, la publicación en la Gaceta del Congreso de las opiniones expuestas por “toda persona natural o jurídica” y la obligatoriedad de consignar en el respectivo proyecto “la totalidad de las propuestas o modificaciones planteadas que considere importantes” (L. 5ª de 1992, arts. 230 a 232).

Al respecto señaló esta Corporación:

La facultad conferida en los artículos 231 y 232 del Reglamento, al Presidente de la Comisión y al ponente del proyecto, debe ser ejercida en forma razonable, pues la arbitrariedad de tales congresistas en la selección de las intervenciones que "merezcán destacarse" o se "consideren importantes" podría atentar contra el

principio de publicidad y el derecho de toda persona a participar en el proceso legislativo. La publicación de las observaciones ciudadanas permite no sólo a los Congresistas sino a la sociedad en general, conocer los criterios, argumentos o sugerencias que aquéllos tengan sobre los proyectos que cursan en las Comisiones Legislativas. Estos reparos o argumentaciones en algunos casos pueden ser de gran utilidad para enriquecer el proceso de formación de las leyes y Actos Legislativos, pues en caso de estar bien fundamentados y considerada su importancia y trascendencia obligarán a que se introduzca a tales ordenamientos las modificaciones, adiciones o supresiones, convenientes o necesarias, con el fin de lograr la expedición de normas más apropiadas y acordes con los objetivos buscados por el propio legislador y la sociedad.²

Como se observa, la distribución del trabajo en el Congreso de la República tiene profundas connotaciones democráticas y de eficiencia en el cumplimiento de la función legislativa.

3) Precisión de la asignación de competencias a las comisiones permanentes

Al considerar el cúmulo de materias que la Constitución señala para ser desarrolladas por el legislador más las que le corresponde en aplicación del principio de la cláusula general de competencia,³ se aprecia que sería impracticable y tal vez imposible hacer una distribución temática precisa y rígida de las materias legislativas entre las siete (7) comisiones constitucionales permanentes, en cuanto siempre existirán asuntos de ley que de una u otra manera tendrán relación de conexidad material con temas diversos pero convergentes, los cuales, sin embargo, podrían exigir su regulación en un solo texto legislativo.

La Ley 3^a de 1992 permite ilustrar lo anteriormente señalado y en ella se encuentran temas comunes que están distribuidos en varias comisiones

² Sentencia C-543 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

³ Sentencia C-1648 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

permanentes. Por ejemplo, ¿cuál es la comisión permanente para conocer en primer debate de los proyectos de ley sobre contratación estatal si el artículo 2° de la Ley 3ª señala que a la comisión primera le corresponde aprobar en primer debate los proyectos de ley que contengan “normas generales sobre contratación administrativa”, a la comisión segunda proyectos de ley sobre “contratación internacional” y a la comisión cuarta los proyectos de ley sobre “contratación administrativa”? ¿Cuál comisión debe aprobar en primer debate un proyecto de ley sobre “investigación científica o tecnológica” en campos como “ecología o medio ambiente” si estos asuntos pertenecen respectivamente a las comisiones sexta y quinta de cada Cámara? Igual sucedería con el proyecto de ley que desarrolle el artículo 101 de la Constitución referente al tema de las fronteras y los elementos del territorio, si ellos están distribuidos entre las comisiones segunda, quinta y sexta de cada Cámara.

Esta realidad no le resta importancia a la distribución de materias hecha por la Ley 3ª de 1992 sino que, desde otra perspectiva, señala la improcedencia de interpretaciones inflexibles cuando se estudien proyectos de ley específicos, además de permitir la oportunidad para que el Presidente de la Cámara donde se radique el proyecto de ley lo revise, determine cuál es la materia dominante en él y, en aplicación del “criterio de especialidad”,⁴ lo remita a la correspondiente comisión constitucional permanente para que dé aplicación a lo señalado en el artículo 157-2 de la Constitución Política.

De acuerdo con lo anterior, debe tenerse presente que en muchas ocasiones la distribución de los proyectos de ley para su aprobación en primer debate es aproximada, debido a las condiciones especiales del contenido de cada proyecto. Si bien la Ley 3ª de 1992 hace una distribución temática entre las comisiones permanentes, la amplitud y variedad de los principios constitucionales que deben ser desarrollados por ley y la dinámica y especificidad de cada materia exigen cierta flexibilidad al momento de distribuir los proyectos de ley para su estudio, trámite y aprobación en primer debate.

4) Rigor del control de constitucionalidad en este tipo de eventos.

⁴

Sentencia C-353 de 1995. M.P. Dr. José Gregorio Hernández.

La Corte considera que en los eventos en que se estudie la constitucionalidad de leyes cuyo contenido dé la sensación de pertenecer a dos o más comisiones constitucionales permanentes de acuerdo con la distribución material de la Ley 3ª de 1992, el control de constitucionalidad que se ejerza debe ser flexible en atención al siguiente razonamiento:

1. No se pone en riesgo ningún precepto constitucional cuando se decide que un proyecto de ley que ofrece duda razonable acerca de su materia dominante y, por lo tanto, de la comisión competente para aprobarlo en primer debate, sea tramitado en una u otra comisión permanente, máxime si se tiene en cuenta que lo relativo a la distribución del trabajo legislativo fue deferido por la Constitución Política a la ley.⁵

2. La manera como el legislador reguló la solución de los casos en que exista duda sobre la materia predominante en un proyecto de ley, fue asignándole poder de decisión al Presidente de la respectiva Cámara para que, *según su criterio*, remita el proyecto a la comisión que considere competente. Esta figura se encuentra en el Parágrafo 2º - artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, donde se señala:

Parágrafo 2º. Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara lo enviará a aquella que, **según su criterio**, sea competente para conocer de materias afines. (resaltado fuera de texto)

3. El artículo 159 de la Constitución Política señala que el proyecto que sea negado en primer debate puede ser considerado en plenaria de la respectiva Cámara, con lo cual se demuestra que en todo caso ese criterio rígido o excluyente de la especialidad cede ante la decisión de la plenaria. Es más, de acuerdo con el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 -Ley Orgánica del Congreso- si la plenaria de la respectiva Cámara acoge la apelación, el proyecto pasará a una comisión constitucional diferente para que surta el trámite en primer debate.

⁵ El artículo 142 de la Constitución señala que “La ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse”.

El siguiente es el contenido del artículo 166 de la Ley 5ª de 1992:

Artículo 166. *Apelación de un proyecto negado.* Negado un proyecto en su totalidad o archivado indefinidamente, cualquier miembro de la Comisión o el autor del mismo, el Gobierno o el vocero de los proponentes en los casos de iniciativa popular, podrán apelar la decisión ante la Plenaria de la respectiva Cámara.

La Plenaria previo informe de una Comisión Accidental, decidirá **si acoge** o rechaza **la apelación**. En el primer evento la Presidencia **remitirá el proyecto a otra Comisión** Constitucional para que surta el trámite en primer debate, y en el último se procederá a su archivo. (resaltado fuera de texto)

Si, de acuerdo con lo anterior, es procedente la aprobación de proyectos de ley en primer debate en una comisión permanente con competencia diferente al tema de discusión, será de mayor aceptación el reparto en una u otra comisión cuando se trata de proyectos que ofrecen duda razonable acerca de su materia dominante.

4. Todos los miembros del Congreso tienen la oportunidad de hacer seguimiento al trámite en primer debate de los diferentes proyectos de ley y pueden plantear modificaciones, adiciones o supresiones a la comisión respectiva, así no hagan parte integrante de ella (L. 5ª de 1992, art. 160 nl. 1), lo cual compagina con el grado de flexibilidad relativa que la Constitución asigna al trámite en primer debate de los proyectos de ley.

Al respecto señaló esta Corporación cuando decidió sobre la exequibilidad del artículo 166 de la Ley 5ª de 1992:

Cabe destacar que la potestad que se les confiere a las Cámaras Legislativas es facultativa, ya que se establece que el proyecto de ley negado en primer debate, "podrá" ser considerado por la Corporación respectiva. El Constituyente quiso con ello expresar que la decisión de la Comisión de rechazar el proyecto puede ser objeto de nuevo estudio o examen por parte de las Plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes, según el caso, las que después de evaluar y sopesar en

forma razonada todos los motivos que se adujeron para adoptar esa medida, decidirán si la confirman o revocan. Sin embargo, como en el Estatuto Supremo no se señaló el instrumento o mecanismo por medio del cual el interesado podía hacer uso de esta prerrogativa, el legislador estatuyó en la norma acusada el recurso de apelación con esa finalidad, lo cual no vulnera la Constitución. La misma norma impugnada, autoriza que el proyecto de ley pase a otra Comisión Constitucional para que se surta el primer debate, en los casos en que la apelación haya sido resuelta en forma favorable. **Si la elaboración de las leyes es una tarea que compete realizar al Congreso como cuerpo colectivo, resulta apenas obvio que los miembros que no hacen parte de la Comisión en la que se negó el proyecto de ley, tengan la oportunidad de conocer los motivos o razones que se adujeron para ello y así contar con bases suficientemente claras para resolver si confirman o revocan tal decisión. De esta manera se enriquece la discusión y se amplían las oportunidades de análisis para evitar errores, desaciertos o determinaciones que puedan resultar dañinas.**⁶ (resaltado fuera de texto)

En este sentido, la función de la Gaceta del Congreso es la facilitar el seguimiento del proceso y la participación de los congresistas en la formación de las leyes. Al respecto señaló esta Corporación:

La publicación de las ponencias, como se ha reiterado, tiene un propósito fundamental cual es poner en conocimiento de los miembros del Congreso el estudio preliminar realizado por los Senadores o Representantes que actúan como ponentes, con el fin de que éstos puedan evaluar y analizar con la debida anticipación las normas que serán objeto de estudio en las comisiones y en las plenarias de las Cámaras, y de esta manera los miembros del Congreso puedan tener una mayor y mejor ilustración sobre los asuntos que se sujetan a su aprobación y así participar activamente en los debates correspondientes.⁷

⁶ Sentencia C-385 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

⁷ Sentencia C-140 de 1998, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

De acuerdo con lo expuesto, no existen fundamentos constitucionales para exigir una rigurosidad estricta en la distribución del trabajo legislativo. Por el contrario, la Constitución y las Leyes 3ª y 5ª de 1992 consagran preceptos que permiten una flexibilidad razonable en la designación de la comisión que apruebe en primer debate los proyectos de ley.

5) Determinación del criterio dominante para la remisión de un proyecto de ley.

Cuando el debate de constitucionalidad versa sobre la competencia o incompetencia de una comisión permanente para tramitar un proyecto de ley, es indispensable señalar cuál debe ser el criterio dominante que debe aplicar el Presidente de la respectiva Cámara para remitir el proyecto a la comisión competente.

La Corte considera que, al identificar la naturaleza material de un proyecto de ley para remitirlo a la comisión permanente, si se genera duda ésta debe resolverse a partir de la finalidad de la ley y no con base en un criterio cuantitativo o matemático. No será necesariamente el mayor número de artículos que se refieran a un mismo tema dentro del proyecto el que se constituya en el criterio prevalente para tomar la decisión, pues pueden darse casos en que la esencia temática del proyecto se extraiga de algunos de sus artículos solamente.

De esta manera, para apreciar el alcance de la expresión “comisión respectiva” del artículo 157 de la Constitución Política, hay que asumirla en un sentido material, en referencia al tema y a la finalidad de la ley y este será el criterio para determinar la comisión permanente a la que se remita el proyecto para su trámite en primer debate.

6) Criterio dominante en la Ley 617 de 2000

Al hacer una revisión integral de la Ley 617 de 2000, la Corte considera que la finalidad de la norma no es la de reformar la Ley Orgánica del Presupuesto sino afectar el tema de la organización territorial, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

1. El orden territorial tiene que ver con la forma de Estado que, como se sabe, en el caso colombiano se consagra como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (C.P., art. 1º).

El artículo 287 de la Constitución señala los componentes básicos del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, el cual se integra por elementos de carácter político, democrático, administrativo, funcional, presupuestal y económico. Luego, el tema presupuestal y económico es inherente más no exclusivo de la autonomía, a la vez que la autonomía es un elemento de la forma de Estado. Por lo anterior, el tema del ordenamiento territorial previsto en la Constitución Política tiene que ver con varios aspectos, entre los cuales juega un papel importante el tema económico y presupuestal. Sin embargo, este elemento coexiste con otros de carácter social, político, administrativo y funcional.

Además, está definido que el legislador puede adoptar medidas conducentes a armonizar el principio de la unidad económica con el de la autonomía de los entes territoriales, facultad que se justifica para articular los niveles nacional y territorial, con el fin de evitar una situación de anarquía institucional. El Estado es uno solo, sin separación tajante ni independencia entre sus niveles nacional y territorial. En esa dirección, el artículo 288 de la Constitución señala que “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.⁸

Precisamente es el principio de coordinación el que permite al legislador armonizar las facultades de las autoridades nacionales con las de las territoriales. Además, no debe olvidarse que esta norma constitucional hace parte del Título XI de la Constitución Política, el cual justamente se refiere a la Organización Territorial.

En este sentido, lo que está en juego con la Ley 617 es la dimensión del nivel territorial y de las entidades territoriales, la cual no es un asunto esencialmente presupuestal sino, ante todo, político por afectar la organización del poder público, además de tener connotaciones de orden administrativo y funcional. Se concluye, entonces, que la Ley 617 realmente encaja dentro de la categoría

⁸ Ver Sentencia C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz

“autonomía territorial”, la cual es más amplia que el tema presupuestal o económico, aunque ella tenga indudables efectos en temas económicos y presupuestales.

Cuando la Ley 3ª de 1992 señala a la comisión primera como la competente para conocer sobre el tema de organización territorial, utiliza una expresión genérica pero que en realidad se refiere a la forma de Estado.

2. El hecho que algunas medidas tomadas en la Ley 617 tengan relación directa o tangencial con el tema presupuestal, no le otorga a la ley tal carácter. El establecimiento de límites de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales trasciende lo meramente presupuestal para enfocarse hacia una política general de eficiencia administrativa y de viabilidad institucional a partir de la reorganización del gasto público.⁹ La adición o modificación de la Ley Orgánica del Presupuesto no constituyen el fin de la Ley 617 sino un medio para tener un Estado organizado y dispuesto a enfrentar los efectos de la crisis económica que lo aqueja en todos sus niveles. Con ese mismo propósito, en la Ley 617 se fijan también objetivos inmediatos de tipo político, administrativo, burocrático, de eficiencia y racionalidad administrativas, como son, por ejemplo, las medidas para fusionar municipios y distritos, prohibir las transferencias a entidades descentralizadas ineficientes, la categorización de las entidades territoriales, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la determinación de entidades o dependencias que pueden conservarse en la estructura administrativa de departamentos, distritos y municipios, o la reasignación de funciones de las autoridades del nivel territorial. Luego, las medidas presupuestales no son las únicas ni constituyen la finalidad exclusiva de la Ley.

3. Igualmente podría pensarse que la Constitución Política ya definió en los artículos 356 y 357 el tema económico de los entes territoriales y que, por estar allí definido, cualquier modificación requiere de una reforma constitucional, cuyo conocimiento le corresponderá a la comisión primera de cada Cámara. Esta circunstancia desdibuja la hipótesis según la cual todo asunto económico o presupuestal de las entidades territoriales debe ser tramitado necesariamente en primer debate en una comisión diferente a la comisión primera de Senado y Cámara de Representantes.

⁹ Ver Gaceta del Congreso No. 257 de 1999.

4. De otro lado, el propósito del Presidente de la Cámara de Representantes al enviar a la comisión primera el proyecto de ley no fue el de no hacer transparente su trámite. Por el contrario, lo remitió a la comisión primera cuya especialidad es justamente el tema territorial porque consideró que con ello daba aplicación a lo ordenado por la Ley 3ª de 1992.

Pero, si aún existiera duda sobre este proceder deben considerarse tres aspectos adicionales:

- Los miembros del Congreso de la República pueden participar en el trámite de un proyecto de ley específico que se surta en una comisión diferente a la que pertenezcan (L. 5ª de 1992, art. 160-1). Lo anterior comprueba que la distribución temática no excluye la participación de cualquier miembro del Congreso durante el trámite en primer debate de todo proyecto de ley.
- En el caso concreto de la Ley 617 ningún miembro de las comisiones 3ª o 4ª del Senado ni de la Cámara de Representantes reclamó la competencia sobre el respectivo proyecto. Por el contrario, según lo señaló en la Audiencia Pública el H. Senador Carlos García Orjuela, Presidente de la Comisión Tercera, los miembros de esta comisión no reclamaron competencia sobre el proyecto pero sí participaron en su discusión, en cuanto el proyecto tenía materias que correspondían a varias comisiones, incluyendo naturalmente a la comisión primera de cada Cámara.
- Existe un principio de interpretación constitucional referente a la conservación del derecho, según el cual debe preferirse la interpretación que garantice la permanencia de la ley y el respeto de la voluntad del Congreso de la República siempre y cuando no se ponga en peligro la aplicación de normas o preceptos constitucionales. Así, se llega también a la misma conclusión referente a la conservación del derecho en caso de existir duda razonable acerca del proceder del legislador, tal como ha quedado descrito anteriormente.¹⁰

¹⁰ Sentencia C-568 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Surge entonces este interrogante: ¿cuál es el criterio que debe tener en cuenta la Corte para examinar si la decisión del presidente de la Cámara de enviar el proyecto de ley a una comisión y no a otra entraña un vicio en el trámite?

Para esta Corporación, en los eventos en que haya duda acerca de la comisión permanente a la cual deba remitirse el proyecto, se generará el vicio en el trámite si hay carencia de una decisión razonable. Sin embargo, no es la situación que ocupa a la Corte en esta oportunidad en cuanto, como se ha señalado, le correspondía a la comisión primera el trámite de este proyecto. De todas maneras, si se llegase a admitir incluso que el Presidente de la Cámara se pudo equivocar en la distribución del proyecto de ley, no se trató de una equivocación incomprensible ni irrazonable, en consecuencia, es admisible que lo haya remitido a la comisión primera para su trámite en primer debate.

Con base en lo expuesto en otras ocasiones por esta Corporación, se ratificará la jurisprudencia en relación con el trámite de los proyectos de ley en primer debate cuando hay duda acerca de la comisión permanente a la que deba remitirse. Al respecto, en la Sentencia C-648 de 1997 se dijo:

En aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992. Sólo en ese evento el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexecutable por vicios de forma de la ley de que se trate.¹¹

Posteriormente, en la Sentencia C-792 de 2000 se señaló:

¹¹ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5. Para la Corte, la naturaleza tributaria del proyecto de ley que se examina es evidente. Y desde este punto de vista le asiste razón al Gobierno cuando afirma que las comisiones terceras constitucionales permanentes de cada Cámara tenían vocación para abocar su debate inicial, por razón de la materia. No obstante, aprecia también que el referido proyecto pretende modificar la normatividad contenida en el Decreto 1421 de 1993, "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá." Este último estatuto, fue expedido con fundamento en lo dispuesto en los artículos 322 de la Constitución Política y 41 transitorio del mismo ordenamiento superior.

(...)

Así las cosas, el proyecto de ley que ahora ocupa la atención de la Corte, pretende modificar dicho Decreto, especialmente las disposiciones contenidas en su artículo 155 atinente al impuesto predial unificado en la capital de la República

El referido Decreto 1421 de 1993 contiene el régimen especial para Santafé de Bogotá, y en ese sentido es un estatuto referente a la organización territorial. Desde esta perspectiva, la modificación mediante ley del mencionado estatuto, implica que el correspondiente proyecto de ley debe ser estudiado primeramente por las comisiones primeras constitucionales permanentes de ambas cámaras, pues temáticamente los asuntos relacionadas con organización territorial son de su incumbencia, como lo indica el artículo 2° de la ley 3ª de 1992, antes transcrito.

6. La Corte observa entonces que el proyecto de ley objetado, se refiere a asuntos que son de la incumbencia tanto de las comisiones primeras como de las terceras constitucionales permanentes de las cámaras legislativas. En tal virtud, a fin de decidir cuál de ellas es competente, no pudiéndose acudir al principio de especialidad pues, como se ha visto, desde este punto de vista ambas comisiones tienen vocación para abocar inicialmente el estudio y debate del proyecto objetado, resulta menester estarse a lo dispuesto por el párrafo 2° del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, según el cual *“cuando la materia de la cual trate el proyecto de*

ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer materias afines”. De esta manera, estima la Corte, como ya lo ha hecho en otras oportunidades, que la asignación hecha por el presidente de la respectiva cámara legislativa, tiene la virtud de definir la competencia de la comisión que inicia el trámite, y a esta decisión ha de estarse, salvo que sea irrazonable. Por lo tanto, las comisiones primeras constitucionales de ambas cámaras, en virtud del reparto que les fue hecho del proyecto bajo examen, reparto verificado de conformidad con el párrafo del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, eran competentes para dar primer debate al referido proyecto.¹²

En resumen, la distribución de los proyectos de ley en las comisiones permanentes para su aprobación en primer debate dependerá de la materia dominante en cada caso, siendo permitido que un mismo proyecto contenga temas directa o indirectamente asignados a otras comisiones pero que sean conexos entre sí. El criterio de especialidad empleado por la Ley 3ª de 1992 para señalar las materias que conocen las comisiones constitucionales permanentes debe aplicarse según el contenido específico y la finalidad de cada proyecto de ley. En caso de duda razonable, el Presidente de la Cámara en donde se haya radicado el proyecto hará uso de la facultad consagrada en el párrafo 2, artículo 2 de la Ley 3ª de 1992 y, según su criterio, lo enviará a la comisión competente.

Con base en las anteriores consideraciones se concluye que en el trámite de la Ley 617 de 2000 no se vulneraron los principios constitucionales ni las normas orgánicas del Congreso sobre el trámite en primer debate porque las materias desarrolladas por esta ley corresponden, con criterio dominante, a la organización territorial, el cual fue asignado por la Ley 3ª de 1992 a la comisión primera constitucional permanente de cada Cámara.

En consecuencia, la Corte Constitucional declarará la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 pero sólo por los cargos de inconstitucionalidad por vicios de trámite al ser aprobado el proyecto en primer debate en las comisiones primera permanente de Senado y Cámara de Representantes.

¹²

Sentencia C-792 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2. Principio de unidad de materia

En este punto, la Corte examina el cargo formulado contra la Ley 617 de 2000 por violación del principio de unidad de materia.

a. Problema jurídico

El problema jurídico que debe resolver la Corte es el siguiente: ¿La ley 617 vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 de la Constitución Política?

a. Consideraciones de la Corte Constitucional

Esta Corporación ha desarrollado una línea jurisprudencial de acuerdo con la cual el principio de unidad de materia, consagrado en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, se orienta a la racionalización del proceso legislativo mediante la inclusión de actos de control sobre los contenidos de las iniciativas legislativas, la garantía de una deliberación pública y transparente sobre los temas de la ley y la determinación de la intensidad del control constitucional. En ese sentido, en un reciente pronunciamiento, la Corte expuso:

Genéricamente al principio de unidad de materia se le ha reconocido la virtualidad de **racionalizar el proceso legislativo**. Sobre la base de que la instancia legislativa del poder público constituye un espacio por excelencia idóneo para la concreción de la democracia, el constituyente implementó este principio para afianzar el perfil democrático tanto del proceso legislativo como de su producto. Buscó que la configuración del derecho positivo se cumpliera prioritariamente en la instancia del poder con mayor ascendencia democrática y para asegurar su producción racional y legítima lo sometió a principios como el que ahora es objeto de análisis.

La racionalización del proceso legislativo que se le atribuye al principio de unidad de materia se manifiesta de diversas maneras.

En primer lugar, el principio de unidad de materia tiene implicaciones en el **desenvolvimiento del proceso legislativo**. Ello es así en cuanto el artículo 158 de la Carta, tras indicar que "Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia" ordena que "serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella" y a continuación habilita al Presidente de la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que no se avengan a ese precepto, rechazo que es susceptible de apelación ante la respectiva comisión.

Como puede advertirse, la primera manifestación del principio de unidad de materia se presenta al interior del proceso legislativo pues en razón de él el constituyente confirió a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. Esto es, se trata de un principio que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento de la materia que es objeto de regulación. Adviértase cómo el constituyente le reconoce tal naturaleza vinculante a ese principio, que su inobservancia conlleva la frustración de la iniciativa legislativa.

En segundo lugar, el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el **principio democrático en el proceso legislativo** pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento. Con ello se evita la aprobación de normas sobre materias que no

hacen parte o no se relacionan con aquella que fue debatida y se impide el acceso de grupos interesados en lograr normas no visibles en el proceso legislativo. De este modo, al propiciar un ejercicio transparente de la función legislativa, el principio de unidad de materia contribuye a afianzar la legitimidad de la instancia parlamentaria.

Finalmente, el principio de unidad de materia también tiene implicaciones en el ámbito del **control constitucional**. Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no se incline por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.

De acuerdo con ello, resulta fundamental determinar el **núcleo temático** de una ley pues es ese núcleo el que permite inferir si una disposición cualquiera vulnera o no el principio de unidad de materia. En ese sentido resultan valiosos elementos como el contenido de la exposición de motivos en cuanto allí se exponen las

razones por las cuales se promueve el ejercicio de la función legislativa y se determinan los espacios de las relaciones sociales que se pretenden interferir; el desarrollo y contenido de los debates surtidos en las comisiones y en las plenarias de las cámaras; las variaciones existentes entre los textos originales y los textos definitivos; la producción de efectos jurídicos en las distintas esferas de una misma materia; su inclusión o exclusión de la cobertura indicada en el título de la ley; etc. La valoración conjunta de todos esos elementos permite inferir si una norma constituye el desarrollo de la materia de la ley de que hace parte..¹³

El ejercicio de actos de control sobre las iniciativas legislativas, como la primera implicación del principio de unidad de materia, ha sido recogido por los artículos 148 y 193 del la Ley 5ª de 1993 o Reglamento Interno del Congreso, normas de acuerdo con las cuales, de un lado, el Presidente de una Comisión Permanente debe rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con un misma materia y, de otro, el título de las leyes debe corresponder precisamente a su contenido, retomando así lo dispuesto en los artículos 158 y 169 del Texto Fundamental. Esa referencia es entendible pues en el Reglamento Interno del Congreso se regula, al lado de otras materias, el proceso legislativo ordinario y de allí por qué, en la sección correspondiente a los debates en las comisiones y en el Título correspondiente a la titulación legislativa se hayan incluido tales disposiciones.

Por otra parte, el principio de unidad de materia permite la concreción del principio democrático en el proceso legislativo pues facilita un conocimiento público del proceso de configuración de la ley, desde los contenidos temáticos planteados en las iniciativas y hasta el producto de ese proceso manifestado en la ley promulgada, y permite también que a las discusiones se vinculen los aportes de una opinión pública dinámica como fuente importante de alimentación de los procedimientos jurídicos inherentes a todo sistema democrático. De ese modo, se evita que se incurra en una práctica que, como la inclusión sorpresiva de disposiciones que no se relacionan con la materia debatida, distorsiona el proceso democrático y socava la legitimidad de la instancia parlamentaria.

Además, el principio de unidad de materia produce efectos en el ámbito de la legitimidad del poder político pues, al vincularse también a la intensidad del rigor del control constitucional y al permitir un control flexible que no desconozca la directa ascendencia democrática del parlamento, propicia que los tribunales constitucionales mantengan la Carta más allá de los avatares de grupos políticos particulares y hace que ellos se vinculen al mantenimiento del consenso que posibilita la pacífica convivencia pero sin desconocer la importancia de la instancia legislativa como ámbito de configuración del derecho, esto es, como punto culminante en el que se recogen los aportes de una opinión pública dinámica y comprometida con los procedimientos democráticos y con la fijación de sus contenidos. Esa importancia de las cámaras legislativas y su papel en el orden político se verían limitados por un control rígido que imponga la sujeción de la ley a núcleos temáticos y proscriba su extensión a temas relacionados con ellos por nexos objetivos y razonables.

Pero en este campo, la determinación del rigor del control constitucional como manifestación del principio de unidad de materia, también se producen consecuencias respecto de la manera como se han de plantear y fundamentar los cargos por violación de ese principio. Ello es así porque del artículo 158 del Texto Fundamental se infiere que el principio está constituido por una sola proposición jurídica integrada por dos elementos vinculados por la conjunción y. En efecto, la parte inicial de ese artículo dispone: *"Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella"*.

Nótese que la norma pudo terminar en la primera parte, esto es, pudo limitarse a indicar que todo proyecto de ley debía referirse a una misma materia. Sin embargo, no lo hizo así y en lugar de ello agregó, en estrecha relación con esa primera parte, que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. De esto se infiere que el sentido y el alcance de ese principio se determinan a partir de esos dos contenidos y no solo de uno de ellos y, por ese camino, el cuestionamiento de una disposición legal por violación de ese principio debe comprender argumentaciones relacionadas con esos dos ámbitos.

Lo expuesto quiere decir que cuando se pretende el control de constitucionalidad sobre una ley por violación del principio de unidad de

materia, el demandante tiene una doble carga. De una parte debe señalar cuál es la materia desarrollada en la ley y, de otra, debe indicar las disposiciones que no se relacionan con ella. Esto significa que la fundamentación del cargo es insuficiente si la argumentación del actor limita el concepto de la violación sólo al primer aspecto del artículo 158. Es decir, es necesario que el actor exprese específicamente cuáles son las disposiciones de la ley que considera inadmisibles y que indique la razón del cargo, es decir, por qué considera que una o unas normas en concreto no guardan relación con la materia o materias de la ley. Esto impone que el demandante trate la formulación contenida en el artículo 158 como una única proposición jurídica y que en razón de ello presente la materia de la ley, los varios temas que no guardan relación con esa materia e indique cuáles son las disposiciones que resultan inadmisibles con ella.

Sobre ese particular debe advertirse que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 dispone que en las acciones públicas de inconstitucionalidad, las demandas contendrán *"el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales"*, *"el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas"* y *"las razones por las cuales dichos textos se estiman violados"*. Nótese que el citado decreto no permite la formulación de cargos por inexequibilidad contra leyes consideradas en su conjunto sino que exige la identificación de las normas precisas que se asumen como inconstitucionales, la indicación de los mandatos superiores que se consideran vulnerados y la exposición de los motivos por los cuales se considera que esas normas resultan contrarias a los dispuesto en estos mandatos.

Ahora bien, 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"*.

Es evidente que las exigencias contempladas en los artículos 2 y 3 del Decreto 2067 no se satisfacen con la sola relación de las distintas materias reguladas por la ley demandada pues se precisa una confrontación razonada entre las disposiciones constitucionales y las normas cuestionadas, confrontación que permita advertir que éstas resultan contrarias a los contenidos materiales de aquellas y que ante esa contrariedad se impone su declaratoria de inconstitucionalidad. Lejos de ello, la Corte encuentra que el actor se supeditó a exponer los distintos temas que han sido regulados por la ley, sin incluir cuestionamiento serio alguno sobre la inconstitucionalidad que se afirma, utilizando únicamente la propia denominación que en cada caso utilizó el legislador, valiéndose del título del artículo cuestionado y formulando al siguiente algunas preguntas sobre el tipo de relación que puede o no existir entre algunos de los diversos temas de la ley escogidos arbitrariamente.

Es claro que con semejante proceder se está muy lejos de satisfacer la exigencia de sustentación del cargo pues es claro que ella no puede circunscribirse a las relaciones de aparente contradicción que el demandante tenga a bien armar pues con un tal procedimiento es claro que podría cuestionar todas las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico y que semejante desarticulación de una ley desconoce que la unidad de materia implica para el demandante la indicación de las normas que no tienen que ver con los fines de la ley y que éstos pueden ser diversos pero estar integrados por la unidad de la materia regulada.

En suma, como quiera que el cargo se formuló desconociendo la naturaleza de la proposición contenida en el artículo 158 de la Constitución Política y teniendo en cuenta que el demandante no expone las razones por las cuales estima inconstitucionales las normas acusadas, la Corte se declarará inhibida para fallar de fondo pues es obvio que la jurisdicción que encarna no puede

desatarse ante un cargo tan deficientemente formulado y que impide el mínimo conocimiento de razones requerido para desatar la secuencia argumentativa inherente a todo fallo de constitucionalidad.

3. Materias de ley orgánica y de ley ordinaria.

En este numeral se agrupan los cargos contra el artículo 95 de la Ley 617 y contra los 20 artículos en él señalados, los cuales consideran inconstitucionales los demandantes porque en la aprobación de la Ley “no se cumplió con el trámite de una ley orgánica, es decir, ser aprobada por la mayoría absoluta de los miembros del Senado y de la Cámara de Representantes”.

a. Problema jurídico

La Corte, para ejercer el control de constitucionalidad en este apartado, tendrá en cuenta tres aspectos relativos a la inclusión de normas orgánicas de presupuesto en la Ley 617 de 2000. En primer lugar, se señalará si una ley puede o no integrar en un solo texto normas de ley ordinaria y normas de ley orgánica. En caso de obtener una respuesta afirmativa al anterior interrogante, será necesario determinar si el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 asigna el carácter de normas orgánicas de presupuesto a los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la misma Ley 617 o si, por el contrario, tiene un propósito meramente indicativo de la naturaleza jurídica de tales artículos. Finalmente, habrá que determinar si los artículos antes relacionados son normas orgánicas de presupuesto o normas propias de una ley ordinaria.

b. Consideraciones de la Corte Constitucional

Para tomar la decisión acerca de la aprobación de una ley que contiene materias de ley ordinaria y materias de reserva constitucional de leyes orgánicas, la Corte se apoyará tanto en las apreciaciones hechas al responder el cargo de inconstitucionalidad por vulneración del principio de la unidad de materia, así como en la posición asumida por esta Corporación en los eventos en que ha revisado la constitucionalidad de leyes que incluyen temas de ley orgánica y de ley ordinaria.

En relación con la viabilidad constitucional de leyes que contengan normas de diferente naturaleza, la Corte señaló en la Sentencia C-600A de 1995:

La Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando éstos guarden una conexidad temática razonable.¹⁴

En el mismo sentido y en aplicación del principio según el cual no puede existir separación rígida de materias, en la Sentencia C-1187 de 2000¹⁵ la Corte Constitucional señaló que una misma ley puede contener normas orgánicas y normas ordinarias, con la condición de observar el trámite especial consagrado en la Constitución para las normas orgánicas.

De acuerdo con lo anterior, esta Corporación reitera su jurisprudencia en esta materia y, en consecuencia, señala que una ley puede contener normas orgánicas y normas ordinarias siempre que atienda cuatro condiciones esenciales: 1ª. El respeto al principio de unidad de materia; 2ª. Que se cumplan los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo, 3ª. Que se aplique el criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica y, por lo tanto, puedan coexistir temas de leyes orgánicas siempre y cuando exista conexidad razonable entre ellos y no se presente una separación rígida en los temas regulados,¹⁶ y 4ª. Que la aprobación de las materias de ley orgánica se haga en cumplimiento de los requisitos especiales consagrados en el artículo 151 de la Constitución Política.

Una vez señalada la constitucionalidad de la integración de normas orgánicas y ordinarias en un solo texto legislativo, procede la Corte a formular la siguiente pregunta en relación con los cargos específicos de las demandas:

¿Por qué los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 son normas orgánicas de presupuesto?

¹⁴ M.P. Alejandro Martínez Caballero

¹⁵ M.P. Fabio Morón Díaz

¹⁶ En estos eventos se exige además que haya conexidad temática razonable entre las normas ordinarias y las normas orgánicas, de tal manera que exista entre ellas un vínculo de correspondencia objetivo que muestre la necesidad de dar un tratamiento uniforme a cambio del riesgo de perder el elemento finalista de la ley.

Al respecto surgen tres hipótesis de respuesta:

Primera hipótesis: la calidad de normas orgánicas de presupuesto de los 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 98, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 la asigna el artículo 95 de la misma Ley 617.

Esta es la posición que asume uno de los demandantes cuando afirma que el artículo 95 es inconstitucional porque modifica a la Ley Orgánica del Presupuesto al otorgar el carácter de normas orgánicas de presupuesto a los artículos allí mencionados.

Con carácter preliminar la Corte considera que, por la particularidad del contenido de esta norma, una eventual declaración de inexecutable del artículo 95 de la Ley 617 no establece una relación causal para negarle automáticamente el carácter de normas orgánicas de presupuesto a los 20 artículos en él señalados porque ellos bien podrían cumplir individual o colectivamente los requisitos de las leyes orgánicas, en cuyo caso quedarían vigentes, con carácter de normas orgánicas de presupuesto, así dejara de existir el artículo 95.

Ahora bien, el texto del artículo 95 de la Ley 617 es el siguiente:

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.

Como se deduce, este artículo 95, en concordancia con el Título de la misma ley, sólo señala cuáles artículos de la Ley 617 adicionan la Ley Orgánica del Presupuesto. Cuando el legislador utiliza la denominación “normas orgánicas” en el artículo 95 de la Ley 617, está haciendo una referencia indicativa a cuáles normas de la Ley 617 tienen el carácter de normas orgánicas del presupuesto, pero no tiene la virtualidad de otorgarles tal calidad.

Al no ser el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 el que les otorga la calidad de normas orgánicas de presupuesto a los 20 artículos en él mencionados y por

tener un propósito meramente informativo y sistematizador de estas normas dentro de la Ley, no se requería para su aprobación el trámite propio de una norma orgánica sino el de ley ordinaria.

Además, como la Constitución Política no exige que los artículos que contengan normas orgánicas sean titulados, identificados o agrupados con carácter especial, es aceptable el fin didáctico buscado por el artículo 95 de la Ley 617, aunque no sea norma orgánica en sí misma.

Su propósito es, en esencia, individualizar y facilitar la ubicación de las normas orgánicas de presupuesto en la Ley. Así, esta primera hipótesis es irrelevante para determinar el carácter de normas orgánicas de presupuesto de los artículos en referencia, en cuanto el artículo 95 de la Ley 617 no es norma orgánica ni es el que les asigna a los artículos citados el carácter de normas orgánicas.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, se declarará la exequibilidad del artículo 95 de la Ley 617 de 2000.

Segunda hipótesis: Los artículos relacionados en el artículo 95 de la Ley 617 son normas orgánicas de presupuesto si el Congreso de la República los aprobó por mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Esta alternativa se encuentra también en el contenido de la demanda, en donde se señala que los artículos en referencia no fueron aprobados por mayoría absoluta.

La Corte considera que una respuesta afirmativa al asunto propuesto en la demanda es una condición necesaria mas no suficiente para otorgar el carácter de normas orgánicas de presupuesto a los artículos mencionados en el artículo 95 de la Ley 617. La aprobación por mayoría absoluta es tan solo uno de los requisitos señalados en la Constitución para las leyes orgánicas.

De esta manera, si una ley ordinaria fuere aprobada por la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, no por ello adquiriría el carácter de ley orgánica. La aprobación por mayoría privilegiada tampoco le

daría a la norma una condición especial ni una garantía de estabilidad para su modificación posterior. Es decir, si una ley ordinaria es aprobada por mayoría absoluta, bien puede ser posteriormente modificada a través de una ley aprobada por mayoría simple.¹⁷

En estas circunstancias, los supuestos planteados en esta hipótesis serán integrados y apreciados en la siguiente hipótesis.

Tercera hipótesis: Los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 son normas orgánicas de presupuesto porque reúnen los requisitos señalados en la Constitución para las leyes orgánicas.

Para decidir si los artículos en mención son normas orgánicas será necesario determinar si en el trámite legislativo se cumplieron o no los requisitos constitucionales exigidos para aprobar las leyes orgánicas. Para este propósito, en primer lugar se señalarán los requisitos constitucionales de las leyes orgánicas y, en segundo lugar, se verificará si los artículos mencionados tienen o no el carácter de normas orgánicas de presupuesto.

1) Los requisitos constitucionales especiales de las leyes orgánicas.

Las leyes orgánicas, además de cumplir las normas generales sobre el proceso legislativo, deben reunir cuatro condiciones o requisitos especiales que las diferencian de la legislación ordinaria: el fin de la ley, su contenido o aspecto material, la votación mínima aprobatoria y propósito del legislador al tramitar y aprobar el respectivo proyecto.

a) La finalidad de la ley orgánica.

En los términos del artículo 151 de la Constitución Política, en la ley orgánica se aprueban las normas “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”.

¹⁷ Acerca de la modificación por mayoría simple de leyes ordinarias aprobadas por mayoría absoluta pueden consultarse las Sentencias C-600A de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz.

Acerca de tal calidad, la Corte ha señalado que “la Ley Orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad”.¹⁸

Así mismo, en la sentencia C-337 de 1993 la Corte precisó la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas y su valor normativo de la siguiente manera: “Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151)”.¹⁹

b) Las materias de ley orgánica.

Las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de

¹⁸ Sentencia C-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; En el mismo sentido ver también las Sentencias C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-423 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz; C-446 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y C-432 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

¹⁹ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

leyes. Así mismo, la aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.

Según lo expresado por esta Corporación, “Debe realizarse un cuidadoso examen de las limitaciones contenidas en la ley orgánica, pues, ‘una interpretación laxa del ámbito reservado al legislador orgánico - o estatutario -, podría terminar por vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir ostensiblemente el principio democrático’. La duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario, por dos razones fundamentales: la cláusula general de competencia del legislador y por las limitaciones de las leyes orgánicas constituyen un límite al proceso democrático”.²⁰

La Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material.

En la configuración material de la reserva de ley orgánica la Constitución Política emplea dos estrategias. De un lado, señala en un solo artículo el contenido esencial de las leyes orgánicas del Congreso, de Planeación y del Presupuesto (C.P., art. 151) y, de otro lado, presenta en varias disposiciones a lo largo del texto constitucional el campo temático de la reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.²¹

²⁰ Sentencia C-432 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Sobre la resolución de la duda a favor del legislador ordinario ver también la Sentencia C-894 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²¹ Las materias reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial están dispersos en varios artículos de la Constitución. Esta Corporación señaló que “A pesar de las numerosas referencias que en la Constitución se hace a la ‘ley orgánica de ordenamiento territorial’, no se dispone de una formulación sistemática del contenido de dicho ordenamiento, y debe apelarse, para tal fin, a concordar y reunir numerosos preceptos con el fin de sistematizar el alcance de la noción”. Sentencia C-281 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

c) Mayoría absoluta para aprobar leyes orgánicas.

Las leyes orgánicas requerirán para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (C.P., art. 151)

Con la aprobación privilegiada se exige la obtención de mayor consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa. Además, le permite al Congreso proyectarse a más largo plazo que con la legislación ordinaria. Al fin de cuentas las leyes ordinarias están condicionadas a la ley orgánica cuando desarrollan la misma materia.²²

d) Propósito de aprobar una ley orgánica

Las leyes orgánicas deben contar con el “propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes.”²³

Esta condición de exigir desde el comienzo claridad sobre la intención del legislador de dar un tratamiento de ley orgánica, consulta postulados de transparencia del proceso legislativo como resultado del principio democrático. En la medida en que haya claridad de propósitos del proceso legislativo, se respeta el derecho de la población a ejercer control político directo sobre sus autoridades y se preserva el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (C.P., arts. 2º y 40).

²² Ver Sentencias C-600 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-446 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-432 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; y C-795 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

²³ Sentencia C-795 de 2000. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2) Cumplimiento de requisitos por los artículos señalados en el art. 95

Corresponde ahora verificar si en la aprobación de los artículos 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 se atendieron o no las condiciones constitucionales para ser normas orgánicas de presupuesto.

a) Finalidad

En términos generales, la Ley 617 cambió la estrategia legislativa frente a la programación, elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales. Inicialmente la Ley Orgánica del Presupuesto reguló el sistema presupuestal del orden nacional y exigió a las entidades territoriales que, a más tardar el 31 de diciembre de 1986, ajustaran sus normas orgánicas de presupuesto a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto (L. 225 de 1995, Art. 32). Además, condicionó a las entidades territoriales para que al expedir las normas orgánicas de presupuesto tuvieran en cuenta las disposiciones de esta ley, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Igualmente ordenó a las entidades territoriales que aplicaran la Ley Orgánica del Presupuesto, en lo que fuere pertinente, mientras expedían sus normas orgánicas de presupuesto (L. 179 de 1994, art. 52).

Ahora, la Ley 617 de 2000 desarrolla directamente estas materias. Da aplicación al principio consagrado en el artículo 352 de la Constitución Política, el cual prescribe que “La Ley Orgánica de Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, **de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo**, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar”. (subrayado fuera de texto)

De la lectura del artículo 352 de la Constitución Política no queda duda que la Ley Orgánica del Presupuesto regula el sistema presupuestal de

la Nación, de las entidades territoriales y las entidades descentralizadas de todos los niveles administrativos.

Por lo tanto, la pregunta que surge no se refiere a la competencia del Congreso de la República para legislar sobre la programación, elaboración, aprobación y ejecución presupuestal de los entes territoriales sino sobre el alcance o los límites de tal competencia. Es decir, ¿cuáles son los espacios en materia presupuestal, protegidos por la autonomía de las entidades territoriales que no pueden ser desarrollados por la Ley Orgánica del Presupuesto?

Para responder este interrogante, es importante tener en cuenta las referencias al modelo de Estado en Colombia, en especial la autonomía presupuestal de los entes territoriales²⁴ y, además, apreciar el contenido material de los artículos incluidos en el artículo 95 de la Ley 617 de 2000.

Al revisar las disposiciones orgánicas aprobadas por la Ley 617 de 2000 se observa que ellas se relacionan con el sistema presupuestal de las entidades territoriales. Las materias adicionadas en la Ley Orgánica del Presupuesto o sus artículos modificados son los que contienen las normas a las cuales deben sujetarse las normas orgánicas de presupuesto de las entidades territoriales. Luego, es evidente que la finalidad de la Ley 617 en esta materia fue modificar la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual desde su expedición ha sido igualmente vinculante para departamentos, distritos y municipios.(C.P., art. 352).

b) Materias

Los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 se refieren a las siguientes materias: financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales; valor máximo de gastos de funcionamiento de departamentos, distrito capital y distritos especiales, municipios, asambleas y contralorías

²⁴ Ver por ejemplo las Sentencias C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-600A de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-219 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-1379 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández.

departamentales, concejo y contraloría de Bogotá, concejos, personerías y contralorías distritales y municipales; período de transición para ajustar los gastos en las entidades, corporaciones y órganos de control antes señalados; prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes del nivel territorial; ajuste a los presupuestos desequilibrados; efectos por realizar gastos inferiores a los límites establecidos en la ley; límites a gastos por adquisición de bienes y servicios del nivel nacional; control a los gastos de personal, y naturaleza de los gastos de publicidad como gastos de funcionamiento.

En el nivel municipal la Ley 617 de 2000, además de establecer límites en la programación presupuestal, modificó el método de cálculo establecido en el artículo 106 de la Ley Orgánica de Presupuesto;²⁵ fijó un límite al presupuesto de la contraloría y la personería municipales y los hizo extensivos al concejo municipal ya que la Ley Orgánica no contenía norma específica sobre el monto máximo del presupuesto para esta corporación administrativa.

En el orden departamental, la Ley 617 de 2000 aplicó idéntico criterio para fijar límites máximos al presupuesto de la contraloría y de la asamblea departamentales, con lo cual adicionó la Ley Orgánica del Presupuesto en la programación del presupuesto de la asamblea y modificó la Ley 330 en relación con el financiamiento del presupuesto de ingresos y gastos de la contraloría departamental, además de fijar el monto máximo para el presupuesto de gastos de este órgano de control.

De acuerdo con lo expuesto en los dos literales anteriores, para la Corte existe relación de finalidad y de contenido entre los asuntos regulados por los artículos mencionados en el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 y las materias propias de la Ley Orgánica del Presupuesto. En estos aspectos armonizan con los mandatos de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política.

c) Votación obtenida en el Congreso de la República

²⁵ La Ley Orgánica del Presupuesto está integrada por tres leyes, a saber: Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y Ley 225 de 1995, las cuales están compiladas en el Decreto 111 de 1996.

Trámite de la ley en la cámara de representantes. De acuerdo con la certificación enviada por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes la votación del proyecto de Ley se realizó durante las sesiones de los días 9, 10 y 11 de noviembre de 1999.

El día 9 de noviembre se aprobaron los artículos 15, 68 y 74 con 23 votos a favor. La Comisión Primera de la Cámara de Representantes está integrada por 33 miembros.

El día 10 de noviembre se votaron los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 y fueron aprobados por mayoría absoluta de sus miembros.

El día 11 de noviembre se votaron y aprobaron los artículos 3, 52, 53, 54, 55, 56 y 74.

Los artículos 89, 91, 92 y 93 fueron considerados como nuevos desarrollos de las distintas materias ya tratadas en el proyecto de ley.

En segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, conforme consta en la Gaceta del Congreso N° 593 del día martes 28 de diciembre de 1999, el número de representantes que respondió el llamado a lista fue de 145. Se declararon impedidos respecto al tema de los concejales 21 representantes y hubo cuatro impedimentos frente al tema de los gobernadores. Al respecto, en la página 22 de la mencionada Gaceta consta, como informe de Secretaría, “que los artículos que tienen que ver con materia de ley orgánica fueron aprobados por mayoría absoluta”.

El debate surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes para aprobar el informe de la Comisión Accidental de Mediación se publicó en la Gaceta del Congreso N° 395 del día viernes 29 de septiembre de 2000, donde consta que 141 Representantes contestaron a lista. En la página 34 de la mencionada Gaceta se encuentra la referencia a los cinco votos negativos frente al informe de la Comisión Accidental. En conclusión, las normas orgánicas del presupuesto fueron aprobados por mayoría absoluta, con una votación afirmativa de 136 votos.

Trámite de la ley en el Senado de la República. Por su parte, la votación en el Senado de la República de los artículos señalados se presentó de la siguiente manera, según certificaciones expedidas por el Secretario de la Comisión Primera en el oficio No. 49 y por el Secretario General del Senado de la República en el oficio No. 0325, ambos del 1º de marzo de 2001:

En primer debate los artículos fueron aprobados por mayoría absoluta de los integrantes de la Comisión Primera del Senado. Existe la correspondiente constancia de resultados expedida por el Secretario de la Comisión Primera en donde se informa que los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55 y 56 fueron aprobados por 11 votos afirmativos de los 19 senadores que integran la Comisión Primera y que los artículos 89, 91, 92 y 93 fueron aprobados por 12 votos afirmativos en dicha Comisión.

En segundo debate los artículos en referencia fueron aprobados por mayoría absoluta de los integrantes del Senado de la República. En la certificación expedida por el Secretario General del Senado se expresa que todos y cada uno de los artículos de ley orgánica de presupuesto fueron votados de conformidad con los artículos 119 numeral 3 y 129 de la ley 5ª de 1992, es decir por mayoría absoluta y ordinariamente. (Gaceta del Congreso No. 259 de 2000, paginas 37 a 39)

En el oficio del Secretario General del Senado de la República hay un párrafo final donde señala:

El proyecto de ley fue aprobado en segundo debate en el Senado con un quórum de 96 honorables Senadores de 102 en la sesión ordinaria correspondiente al día 20 de junio de 2000, según consta en el Acta 48 publicada en la Gaceta del Congreso año IX No. 259 del 14 de julio de 2000. Y el informe de la Comisión Accidental de Mediación fue aprobado con un quórum de 93 honorables Senadores de 102, en la sesión ordinaria correspondiente al día 29 de agosto de 2000, según consta en el acta 07 de la fecha

publicada en la Gaceta del Congreso año IX No. 358 del 8 de septiembre de 2000 (págs. 26 a 50).

Como se aprecia, los artículos de ley orgánica de presupuesto de la Ley 617 en todos los eventos en que se discutieron fueron aprobados por la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, en cumplimiento de la exigencia señalada en el artículo 151 de la Constitución Política.

d) Propósito del legislador de aprobar normas orgánicas de presupuesto

Corresponde ahora verificar el cumplimiento de la cuarta condición de las leyes orgánicas. Sobre este aspecto se encuentran referencias que expresan la voluntad explícita de aprobar normas orgánicas de presupuesto en las diferentes etapas del trámite del proyecto en el Congreso de la República.

La Corte considera que las siguientes expresiones constatan la voluntad de aprobar normas orgánicas de presupuesto en la Ley 617:

a. En el título del proyecto de ley No. 046 Cámara presentado para primer debate en la Cámara de Representantes se señala expresamente que se pretende adicionar la ley orgánica de presupuesto (Gaceta del Congreso No. 394 del 27 de octubre de 1999). Esta expresión se conservó durante todo el trámite legislativo y hace parte del título definitivo de la Ley 617 de 2000.

b. En el Acta de aprobación del proyecto de ley en segundo debate en la Cámara de Representantes se incluyó el siguiente informe de Secretaría:

Dirección de la sesión por la Presidencia.

Pregunto a la Plenaria, ¿quiere que este proyecto se convierta en ley de la República?

La Secretaría General responde:

Así lo quiere señor Presidente, y la Secretaría deja constancia que los artículos que tienen que ver con **materia de ley orgánica** fueron aprobados por mayoría absoluta.²⁶ (subrayado fuera de texto)

c. En la certificación expedida por el Secretario General del Senado se expresa que todos y cada uno de **los artículos de ley orgánica de presupuesto** fueron votados en segundo debate de conformidad con los artículos 119 numeral 3 y 129 de la ley 5ª de 1992, es decir por mayoría absoluta y ordinariamente. (ver Gaceta del Congreso No. 259 de 2000, páginas 37 a 39).

Como se aprecia, en el trámite y aprobación de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 se cumplieron los requisitos constitucionales exigidos para ser normas orgánicas de presupuesto. Por lo tanto, se declarará su exequibilidad.

4. Ajuste a los presupuestos de las entidades territoriales.

Aunque en este aspecto la formulación de los cargos es confusa, la Corte, al procurar desentrañar el verdadero sentido de la demanda en aplicación del principio *pro actione*,²⁷ concluye que el cargo contra la Ley 617 consiste en cuestionar la aplicación en el nivel territorial de la figura de los ajustes presupuestales.

El concepto de violación que subyace en la alegación del demandante con base en el artículo 347 de la Constitución es contra el artículo 13 de la Ley 617, en donde se consagra el ajuste de los presupuestos de las entidades territoriales cuando el recaudo efectivo sea inferior a los montos estimados que sirvieron para realizar la programación presupuestal. Con base en transcripciones parciales de los artículos 347 y 352 de la Constitución, entre otras normas

²⁶ Gaceta del Congreso No. 593 del 28 de diciembre de 1999, p. 22

²⁷ De acuerdo con los artículos 29, 228 y 229 de la Constitución Política, el debido proceso y el acceso a la justicia “son derechos fundamentales que obligan a integrar las normas procesales como instrumentos puestos al servicio del derecho sustancial y a las soluciones que permitan resolver el fondo de los asuntos sometidos a consideración de los jueces (principio *pro actione*)”. Corte Constitucional, Sentencia T-538 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

incluso de rango legal, el demandante considera que esta decisión le corresponde exclusivamente a las autoridades territoriales y no a la ley, en aplicación, en su criterio, de las atribuciones dadas a las asambleas departamentales y concejos municipales en los artículos 300-5 y 313-5 para que expidan sus “normas orgánicas de presupuesto”.

Se deduce que el demandante en el fondo considera que la Ley Orgánica del Presupuesto no podía limitar ni ordenar la reducción del presupuesto de las entidades territoriales porque el artículo 347, en concordancia con el artículo 352 de la Constitución Política, permite a las entidades territoriales programar y aprobar en su presupuesto la totalidad de gastos que pretendan realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

a. Problema jurídico

El aspecto jurídico a resolver en este numeral se refiere al siguiente interrogante: ¿Hasta dónde puede ir el legislador en la fijación de ajustes a los presupuestos de las entidades territoriales?

En consecuencia, debe decidirse hasta dónde el legislador puede decretar ajustes a los presupuestos de las entidades territoriales, sin llegar a vulnerar la autonomía que a éstas les reconoce la Constitución Política.

b. Consideraciones de la Corte Constitucional

La norma demandada –art. 13 de la Ley 617- diferencia entre las causas que justifican la procedencia del mecanismo y la manera de aplicarlo. Mientras que el ajuste de los presupuestos territoriales se debe realizar “Si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio (...)”, la manera para aplicarlo consiste en la afectación proporcional de todas las secciones del presupuesto. Al respecto dice el artículo 13: “los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán proporcionalmente a todas las secciones que conforman el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley”.

La Corte encuentra que en el presente caso es necesario establecer previamente los mecanismos de conciliación para el ejercicio de los principios rectores de la organización institucional del Estado colombiano, en especial en lo referente a la autonomía territorial en una república unitaria.

En la Constitución Política existen elementos referidos a la organización institucional del Estado y a la naturaleza de las normas presupuestales que permiten aproximarse al asunto en discusión.

1) República unitaria y autonomía de las entidades territoriales

La Constitución de 1991 define al Estado colombiano como una “república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales” (C.P., art. 1º). En este sentido, la unidad de la república no puede confundirse con el predominio absoluto del poder central sobre la autonomía territorial. La definición constitucional requiere una interpretación de la “unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque”.²⁸

De acuerdo con ello, la autonomía de las diferentes entidades territoriales no consiste en la simple transferencia de funciones y responsabilidades del centro al nivel territorial sino que se manifiesta como un poder de autogobierno y autoadministración.

La autonomía territorial emana del principio democrático, entre otras razones, porque las autoridades territoriales se constituyen a partir del voto directo y universal de las comunidades. En este sentido la descentralización y la autonomía guardan estrecha relación con el principio de eficiencia de la administración pública. Por ello, la Constitución define al municipio como entidad fundamental del sistema político administrativo del Estado, al ser la organización local de mayor cercanía y conexión con la población (C.P., art. 311).

La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no sólo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus

²⁸ Sentencia C-478 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

propios recursos. Sin embargo, esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, como lo define el artículo 287. La pregunta que surge, en primer lugar, es si la potestad conferida al legislador para definir el ámbito de ejercicio de la autonomía territorial tiene límites o no?

En un Estado de derecho no existen poderes absolutos conferidos a ninguna autoridad y ni siquiera un poder de representación directa como es el legislativo tiene esa facultad. En consecuencia ¿cuáles son los límites del legislador para definir el ámbito de la autonomía territorial? La Corte en repetidas oportunidades ha hecho referencia a la necesidad de definir la tensión entre el principio de unidad nacional y el principio de autonomía territorial buscando principalmente la armonía.²⁹ El equilibrio entre el poder central y la autonomía territorial constituye limitaciones recíprocas. Así, si la unidad nacional prevalece de conformidad con lo dispuesto en la Carta Política al establecer que la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley, la reglamentación debe respetar a su vez, el contenido esencial de la autonomía territorial.

El artículo 287 de la Constitución define las competencias propias de los entes territoriales y los aspectos allí previstos se consideran indispensables para la configuración del concepto de autonomía. Este núcleo esencial debe ser respetado por el legislador porque el principio de autonomía es un componente esencial del orden constitucional.

El núcleo esencial de la autonomía territorial se deriva de la posibilidad de gestionar sus propios intereses, entendida como la facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local. La cercanía y eficiencia que persigue la descentralización y la presencia autónoma de las instituciones estatales en conexión directa con las comunidades, tienen recíprocamente constituida la reserva que se confiere al ente central de representar el interés nacional, resguardo del principio de unidad.

Entonces, la facultad legislativa para definir el ámbito de la autonomía territorial está limitada tanto por la imposición constitucional que salvaguarda la autonomía territorial (C.P., art. 1º) como por los principios de

²⁹ Ver por ejemplo Sentencias C-004 de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón y C-535 de 1996 C-643 de 1999, M.P. Alejandro Martínez aballero.

fundamentalidad del municipio y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C.P., arts. 288 y 311).

Dentro de los aspectos y facultades que constituyen la primacía del principio de unidad sobre el principio de autonomía se encuentra la responsabilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno. Por ello rige la autonomía presupuestal de los entes territoriales que debe ejercerse dentro de las metas macroeconómicas y de los planes de financiamiento estatal.³⁰ Ante esto surge un cuestionamiento: ¿cuál es el ámbito de los ajustes financieros que la ley puede definir a los entes territoriales para no vulnerar su autonomía presupuestal?

Si bien se reconoce como punto de partida la facultad del poder central de dirigir las finanzas públicas, se debe advertir que esta facultad no se traduce en el vaciamiento de la autonomía presupuestal de los entes territoriales. La facultad de gestión y ejecución de los recursos propios no puede ser afectada por el diseño de una política de saneamiento fiscal de tal forma que haga imposible la atención de los intereses de las localidades. Por ello, se afecta la autonomía no sólo cuando se define específicamente las funciones que se deben cumplir sin dejar margen de acción a las autoridades territoriales sino también cuando el poder central decide transferir en su totalidad las responsabilidades de la nación, sin el acompañamiento de los medios y recursos necesarios para atenderlos eficientemente. Esta transferencia no sólo pone en peligro el principio de autonomía sino también el principio de Estado social de derecho relacionado con los principios de coordinación, subsidiariedad, concurrencia y cooperación de la administración pública.

De este modo, la política de ajuste fiscal que promueve la legislación acusada debe ser estudiada en forma sistemática para considerar la proporcionalidad de las medidas y la posibilidad real de autonomía territorial dentro de estos límites.

El estudio de constitucionalidad por los cargos de violación al principio en referencia debe identificar los intereses nacionales que motivan la legislación y, dentro de los motivos y facultades del poder central, valorar las condiciones de la autonomía de los entes territoriales. Este proceder garantiza los intereses locales y reconoce la preeminencia de un ordenamiento superior, con lo cual la

³⁰ Ver sentencia C-101 de 1996, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

autonomía no se entiende como un poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.³¹

Desde la presentación del proyecto de ley que culminó en la Ley 617 de 2000 se ha señalado:

Ahora más que nunca se evidencia que de no introducirse reformas al sistema administrativo de los departamentos, distritos y municipios, se sacrificará su posibilidad de subsistir y se abandonarán los servicios públicos a su cargo. En el futuro cercano, de seguir las cosas como van, el universo de tales entidades puede entrar en cesación de pagos. De hecho, por lo menos el setenta por ciento (70%) de las entidades territoriales ya están en dicha situación.

La estabilidad financiera de cualquier entidad pública depende de que con sus ingresos corrientes, es decir, aquellos ingresos que se perciben de forma constante y permanente en el tiempo y que, por lo tanto, son la única fuente de recursos cierta, se paguen los gastos de funcionamiento, que son aquellos que se generan de forma permanente tales como salarios y prestaciones sociales.

Pagar gastos de funcionamiento con recursos no recurrentes, como el producto de un crédito, la venta de un activo, de una regalía o de una donación, implica generar un gasto futuro que no cuenta con recursos para su pago. En el pasado reciente esto ocurrió para financiar los gastos permanentes de los departamentos, distritos y municipios. Estas entidades recurrieron al crédito para cubrir estos gastos y poco a poco tapan un hueco con otro, condujo a la cesación de pagos de uno o más de los siguientes rubros: servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional o pago de los gastos ordinarios de la administración.

En el caso de las entidades territoriales las cifras (...) hablan por sí solas; sin consideración de la fuente de recursos usadas, las deudas hoy en día son, en la mayoría de las entidades territoriales,

³¹ Sentencia C-478 de 1992, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

superiores a la capacidad de pago. En estas condiciones es necesario reducir los gastos si se quiere tener viabilidad futura y cumplir con la prestación de los servicios a su cargo.

(...)

La descentralización se yergue como principio dominante, en aras de realizar el ideal democrático de cercanía de la autoridad al ciudadano (...) sin unas finanzas públicas sólidas, soportadas en la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la autonomía de las entidades territoriales quedará reducida a un mero formalismo y la sostenibilidad del proceso de descentralización no estará garantizada”.³²

2) Aplicación de la Ley Orgánica del Presupuesto en las entidades territoriales.

Por disposición del artículo 352 de la Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto se aplica también en las entidades territoriales y en sus entidades descentralizadas.

La Corte ha resaltado siempre el alcance de esta ley en el orden territorial y ha conservado su línea jurisprudencial en este sentido:

Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.³³

³² Gaceta del Congreso No. 257 del 17 de agosto de 1999, págs. 9 y ss.

³³ Sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Sobre la aplicación en el nivel territorial de la Ley Orgánica del Presupuesto, ver además las Sentencias c-490 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-1379 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández.

En su concepción inicial, la Ley Orgánica del Presupuesto generó el espacio para que las entidades territoriales aprobaran sus “normas orgánicas de presupuesto”, con la condición de tener en cuenta los principios y normas en ella establecidos sobre el sistema presupuestal. Esta circunstancia no significaba que la Ley Orgánica del Presupuesto no tuviera aplicación en las entidades territoriales pues, como lo dispone en su artículo 109, en desarrollo del artículo 352 de la Constitución Política, “Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente. (Ley 179 de 1994, art. 52)”.

Adicionalmente, el artículo 347 de la Constitución consagra la figura de los presupuestos desequilibrados en tanto señala que “El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”, lo cual es extensivo a las entidades territoriales. Sin embargo, esto no significa que se trate de un postulado absoluto y discrecional para la Nación ni para las entidades territoriales, como lo señala el demandante. El propio artículo 347 de la Constitución y los artículos 54, 55 y 76 de la Ley Orgánica del Presupuesto delimitan esta figura y condicionan la ejecución de los presupuestos al recaudo efectivo de las apropiaciones estimadas cuando se programó y elaboró el presupuesto. Esta es la figura de los ajustes presupuestales.

El artículo 347 de la Constitución debe apreciarse en su integridad y no en forma parcial como se hace en la demanda. Hay que agregar que esta disposición constitucional también dice:

Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

Por su parte, la Ley Orgánica del Presupuesto señala lo siguiente en relación con los ajustes del presupuesto:

vii. De la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso.

(...)

Artículo 54. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta el monto de los gastos desfinanciados. (Ley 179 de 1994, art. 24)”.

Artículo 55. Si el presupuesto fuere aprobado sin que hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso (Ley 179 de 1994, art. 30)”.

(...)

c) Modificaciones al Presupuesto.

Artículo 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones

contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 63. Ley 179 de 1994, art. 34)”.

El artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-192 de 1997, en el entendido que la reducción o aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto. El Gobierno debe ejercer la facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de las entidades autónomas.

En esa oportunidad expresó la Corte:

Así, las responsabilidades fiscales globales del Gobierno se concretan en el presente caso en la competencia que tiene el Ejecutivo de reducir, en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o ya sea porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto. Por su parte, el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que “la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”. En ese orden de ideas, aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder

cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades.³⁴ (subrayado fuera de texto)

Luego, antes de la vigencia de la Ley 617 el ajuste de los presupuestos de las entidades territoriales ya se consagraba en la Ley Orgánica del Presupuesto (Dec. 111 de 1996, arts. 54. 76 y 109).

3) El artículo 13 de la Ley 617 de 2000

En estas condiciones, el artículo 13 de la Ley 617 regula el tema de ajustes del presupuesto específicamente para las entidades territoriales, cuando sus autoridades, en uso de las atribuciones dadas en los artículos 347 y 352 de la Constitución, programen, elaboren y aprueben el presupuesto anual de rentas y gastos (C.P., arts. 300-5 y 313-5), el cual bien puede “contener la totalidad de

³⁴ Sentencia C-192 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

los gastos que [la entidad territorial] pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”.

La Ley 617 de 2000 modificó las condiciones de aplicación del artículo 76 del Decreto 111 de 1996 en el nivel territorial. Esta norma permitía que el déficit fiscal resultante en el ejercicio presupuestal de las entidades territoriales se saldara en la segunda vigencia fiscal a aquella en que se generó. Ahora la Ley 617 señala que el déficit fiscal en los entes territoriales se pagará con cargo a los ingresos propios y durante la vigencia en que se ejecutan los recursos, lo cual constituye un mecanismo de saneamiento fiscal y financiero de las entidades territoriales y genera condiciones de mayor transparencia en la gestión pública territorial.

El ajuste de los presupuestos se justifica en la medida en que la programación, elaboración y aprobación se efectúa a partir de los estimativos de recaudo durante la siguiente vigencia fiscal mientras que la ejecución se realiza con base en los recaudos efectivos que obtengan las entidades públicas. Por lo tanto, no es suficiente, como lo solicita el demandante, con la inclusión de todos los gastos que se pretenda realizar si la entidad no dispone de los ingresos que le permita ejecutar las distintas apropiaciones.

De acuerdo con lo anterior, el ajuste de los presupuestos de las entidades territoriales no es una figura nueva en la Ley 617 de 2000, pues, al menos, desde la Ley 179 de 1994 ya estaba consagrada en la Ley Orgánica del Presupuesto, con carácter vinculante para departamentos, distritos y municipios.

Sin embargo, si bien se acepta que el poder central puede imponer ciertos límites al presupuesto de las entidades territoriales, ello no conduce a que se afecte el núcleo esencial de la autonomía territorial ni que traduzca en un vaciamiento de este principio.

Si bien la autonomía de las entidades territoriales está garantizada por la Constitución y la ley, el legislador debe respetarle los límites mínimos consagrados en la Constitución y que constituyen su núcleo esencial. Parte nuclear de la autonomía de las entidades territoriales tiene que ver con su capacidad de autogobierno y autogestión. También es un desarrollo del

principio democrático, en el sentido que el gobernador y el alcalde se comprometieron con un programa de gobierno que deben cumplir durante su mandato (C.P., art. 259). Además, de la autonomía hace parte la fijación de prioridades de acuerdo con las particularidades de la región o localidad.

Al respecto señaló esta Corporación:

No encuentra la Corte que exista una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, *strictu sensu*, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales. De lo contrario se privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades. Sin esta facultad, resulta inequívocamente lesionada la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos y, en consecuencia, la garantía institucional de la autonomía territorial se vería comprometida en su misma esencia. La autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. En principio, la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación. Sin embargo, el legislador está autorizado para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional.³⁵

El ajuste se refiere a la ejecución integral del presupuesto, no a la proporcionalidad de la ejecución. El ajuste no vulnera la autonomía si está de por medio un asunto de interés general, como es la estabilidad macroeconómica e institucional del país. El poder central sí puede decretar ajustes en los

³⁵ Sentencia C-219 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

presupuestos de las entidades territoriales cuando sus recaudos sean inferiores a lo presupuestado, con lo cual no se vulnera el contenido mínimo de la autonomía.

Pero sí es inconstitucional que se ordene que la reducción deba hacerse “proporcionalmente en todas las secciones del presupuesto”, porque ahí sí vulnera el núcleo esencial de la autonomía, así el propósito del legislador pueda ser noble. La inconstitucionalidad de la norma no radica en el fin de racionalidad económica y de saneamiento fiscal de las finanzas territoriales, sino el medio utilizado.

El medio utilizado por el legislador establece un “método de tabula rasa” al afectar en el mismo porcentaje a todas las secciones del presupuesto de las entidades territoriales. Ese medio sí afecta la autonomía, no consulta realidades de cada ente territorial y limita indebidamente a las autoridades territoriales la posibilidad de orientar tales recursos.

La expresión “proporcionalmente a todas las secciones que conforman” del artículo 13 de la Ley 617 rompe el equilibrio entre los principios constitucionales de unidad y de autonomía de las entidades territoriales, no obstante el fin sea noble, como es poner orden al manejo de las finanzas territoriales. Además le resta espacio político a las entidades territoriales para fijar sus prioridades.

Igualmente, la expresión considerada inexecutable del artículo 13 de la Ley 617 desconoce el carácter prioritario del gasto social sobre cualquier otra asignación. (C.P., art. 350). Con los recortes proporcionales que se efectúen a todas las secciones del presupuesto, las entidades territoriales se verían obligadas a desconocer la prioridad constitucional del gasto social para darle aplicación a la fórmula consagrada en la ley.

Sobre este asunto ha dicho la Corte:

Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige

una justificación objetiva y suficiente. Como fue explicado, la facultad de intervenir en la destinación de los recursos nacionales cedidos o transferidos surge de un conjunto de normas constitucionales que habilitan, de manera específica, dicha intervención. No obstante, no existe en la Carta una norma que justifique, *in genere*, la intervención del legislador en la administración de los recursos propios de dichas entidades. **Por el contrario, la posibilidad constitucional de manejar en forma autónoma sus propios recursos, es una garantía necesaria para asegurar que las entidades territoriales puedan, verdaderamente, diseñar un presupuesto de gastos e inversiones ajustado a sus propias necesidades y prioridades.**³⁶
(resaltado fuera texto)

Además de lo señalado, los artículos 300-3 y 313-2 de la Constitución les asignan a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la función de adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. Esta facultad se afecta cuando se señala que el ajuste implica reducción proporcional y a todas las secciones del presupuesto, en cuanto modifica indistintamente todas las apropiaciones sin tener en cuenta las particularidades de cada entidad.

De otro lado, es oportuno señalar dos aspectos en relación con la argumentación del demandante.

En primer lugar reiterar que las normas orgánicas de presupuesto que aprueban las asambleas y concejos en desarrollo de las facultades consagradas en los artículos 300-5 y 313-5 de la Constitución Política están limitadas por la naturaleza administrativa de las ordenanzas departamentales y acuerdos municipales y distritales (C.P., arts. 1º, 299 y 312). En consecuencia, tales normas orgánicas están subordinadas a la Constitución y a la Ley Orgánica del Presupuesto. Estas ordenanzas y acuerdos, así se denominen “normas orgánicas de presupuesto”, no tienen el mismo nivel, carácter ni naturaleza de una ley orgánica de presupuesto como lo sugiere el demandante.

³⁶ Sentencia C-720 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En concordancia con el artículo 352 de la Constitución y de acuerdo con la tendencia de unificación regulatoria, la Ley Orgánica del Presupuesto es única para los niveles nacional y territorial. La Constitución no prevé la existencia de una ley orgánica exclusiva para regular el sistema presupuestal de las entidades territoriales. En este sentido, el artículo 2º de la Ley Orgánica del Presupuesto reitera su carácter de norma única en esta materia:

Artículo 2º. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de los señalados en la Constitución, **serán las únicas que podrán regular** la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto. (Ley 179 de 1994, art. 64) (resaltado fuera de texto)

Además, si el rango especial de la Ley Orgánica del Presupuesto le permite condicionar el ejercicio de la actividad legislativa, con mayor razón, en el Estado unitario, limitará el ejercicio de la función normativa a cargo de las entidades territoriales. En la Sentencia C-446 de 1996 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara) la Corte señaló:

El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente.

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de que la ley orgánica de presupuesto era objeto, ya que como se ha

indicado en reiterados pronunciamientos³⁷, el artículo 352 Superior la ha convertido en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regula entonces las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución) y constituye un elemento que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

En segundo lugar, las entidades territoriales están sujetas a la Constitución y a la ley, y si bien el artículo 347 permite la programación, elaboración y aprobación del presupuesto en forma desequilibrada, aunque con proyecto de fortalecimiento de ingresos para equilibrar el presupuesto, el artículo 352 de la Carta es preciso en señalar que la Ley Orgánica del Presupuesto regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y que la Ley Orgánica del Presupuesto en los artículos 54, 55 y 76 establece una serie de condiciones para la ejecución de los “presupuestos desequilibrados”.

Esta Corporación ha señalado en varias oportunidades la aplicación de la Ley Orgánica del Presupuesto en las entidades territoriales. Por ejemplo, en la Sentencia C-446 de 1996 señaló:

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de que la ley orgánica de presupuesto era objeto, ya que como se ha indicado en reiterados pronunciamientos³⁸, el artículo 352 Superior la ha convertido en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, **los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel**. La ley orgánica regula entonces las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución)

³⁷ Sentencias C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-089A de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-546 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y C-538 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.

³⁸ Sentencia C-478/92; C-089 A/94; C-546/94; C-538/95

y constituye un elemento que organiza e integra el sistema legal que depende de ella".³⁹ (sentencia C-446 de 1996, M.P., doctor Hernando Herrera Vergara) (se subraya)

La programación y aprobación de presupuestos desequilibrados en las entidades territoriales (C.P., art. 347) no permite afirmar que todas las apropiaciones incluidas en él deban ejecutarse. Este es el sentido de la decisión del legislador al aprobar el artículo 13 de la Ley 617 de 2000, en el cual prevé la posibilidad de realizar recortes, aplazamientos o supresiones si durante la vigencia fiscal el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio.

Resulta válido fijar estos ajustes pues con la medida se proponen fines nobles como el cumplimiento de los planes y programas municipales, evitar el incremento del déficit fiscal al permitir que se gaste más de lo que se recauda o el equilibrio macroeconómico. Pero debe quedar a salvo el núcleo esencial de la autonomía que consiste en fijar políticas, atender el plan de gobierno, señalar prioridades en la ejecución del presupuesto y atender las necesidades de participación de acuerdo a cada realidad.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 617 de 2000, en el cual se consagra, con carácter específico el “ajuste de los presupuestos” de las entidades territoriales cuando el recaudo previsto sea inferior a las bases de la programación del presupuesto de rentas y gastos, con excepción de la expresión “**proporcionalmente a todas las secciones que conforman**”, la cual se declarará inexecutable por vulnerar el núcleo esencial de la autonomía y el principio democrático de la representación política.

5. Principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales

En este numeral se hace referencia al cargo formulado contra la Ley 617 por vulneración de los principios constitucionales de descentralización y

³⁹ M.P. Hernando Herrera Vergara.

autonomía de las entidades territoriales, en especial contra los artículos 19⁴⁰, 21, 81 y el artículo transitorio de la Ley 617 de 2000.

a. Problema jurídico

Corresponde a la Corte determinar si la Ley 617 de 2000 vulneró o no los principios constitucionales de descentralización y autonomía de las entidades territoriales al consagrar medidas para fusionar municipios que no sean financieramente viables, ordenar la supresión de contralorías en algunos municipios del país, extender las funciones de control fiscal de la Contraloría General de la República a las entidades territoriales y establecer transitoriamente el número de diputados a las asambleas departamentales.

b. Consideraciones de la Corte Constitucional

El demandante se limita a repetir el título del capítulo de la demanda -*Violación a la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales*- como único argumento para respaldar su apreciación de inconstitucionalidad de los artículos 19, 21, 81 y artículo transitorio de la Ley 617 pero no expresa ninguna razón o argumento que permita encontrar por qué en su sentir estas medidas atentan contra los principios de descentralización y de autonomía de las entidades territoriales.

Aunque la Corte procura desentrañar el concepto de violación en aplicación del principio *pro actione*, encuentra la imposibilidad de manifestarse en cuanto hay ausencia absoluta de razones de impugnación.

Si bien la acción pública no exige rigurosidad especial frente a la argumentación si exige claridad en el cargo formulado. En consecuencia, es insuficiente señalar que un artículo de una ley vulnera un principio constitucional determinado si el actor no señala en lo más mínimo por qué considera que la norma legal es inconstitucional. Al no existir conocimiento claro del cargo o del argumento de la demanda, si la Corte se pronunciara de

⁴⁰ La viabilidad financiera de los municipios y distritos y la eventual fusión está consagrada en el artículo 19 de la Ley 617 de 2000 y no en el artículo 17 como lo señala el demandante. Por el contenido de la demanda la Corte considera que se impugna es el artículo 19, razón por la cual se hace referencia a este artículo.

fondo terminaría estructurando la base de la argumentación de su propia decisión, lo cual es ajeno al ejercicio del control de constitucionalidad que se le ha confiado a esta Corporación.

La Corte ha señalado que en el ejercicio del control de constitucionalidad la carga argumentativa no le corresponde a esta Corporación. En la Sentencia C-645 de 2000⁴¹ se señaló:

Con todo, podría argumentarse que, tal y como lo ha expresado en varias oportunidades la jurisprudencia constitucional⁴², la Corte no está sometida a la *causa petendi* y, que por ello debe entrar a confrontar la norma acusada con todo el texto de la Carta. Pues bien, es cierto que el control que ejerce esta Corporación no se limita a los cargos de la demanda, como quiera que el control constitucional que ejerce esta Corte es integral (artículos 46 de la Ley 270 de 1996 y 22 del Decreto 2067 de 1991), **pero no es menos cierto que toda la carga argumentativa de la inconstitucionalidad no le corresponde a esta Corporación, en razón a que el control oficioso está taxativamente limitado para los casos que expresamente consagra el artículo 241 de la Carta, por lo que “el control constitucional exige una justificación mínima de la supuesta contradicción cuyo fundamento es el texto superior”**⁴³. (subrayado fuera de texto)

En el presente caso, la Corte considera que una cita doctrinaria sobre la noción y los elementos de la autonomía no representa las exigencias de fundamentación del cargo de inconstitucionalidad. Refleja solamente el punto de vista de un autor sobre una materia determinada, sin que exista relación causal alguna con el cargo que se pretende estructurar.

⁴¹ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴² Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-531 de 1995, C-017 de 1996, C-445 de 1996, C-387 de 1997 y C-497 de 1998.

⁴³ Sentencia C-358 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero

En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para fallar de fondo frente a la eventual inconstitucionalidad de los artículos 19, 21, 81 y artículo transitorio de la Ley 617 de 2000, por ausencia real de cargos de inconstitucionalidad.⁴⁴

6. Autonomía de las entidades descentralizadas

Se demanda el artículo 14 de la Ley 617 por considerarlo violatorio del principio de autonomía consagrado en el artículo 210 de la Constitución Política para las entidades descentralizadas y de las normas sobre monopolios rentísticos establecidas en el artículo 336 de la Carta.

a. Problema jurídico

El problema jurídico planteado a la Corte en este acápite consiste en determinar si la orden que da el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 para que no se transfieran recursos a empresas industriales y comerciales ineficientes y para que se ordene la liquidación, constituye una vulneración al principio de la autonomía de las entidades descentralizadas (C.P., art. 210) y del principio constitucional sobre monopolios como arbitrio rentístico (C.P., art. 336) o si, por el contrario, esta decisión respeta los preceptos constitucionales señalados.

b. Consideraciones de la Corte Constitucional

El artículo 14 de la Ley 617 contiene dos aspectos referentes a las entidades descentralizadas del nivel territorial: uno, la prohibición al respectivo sector central para efectuar transferencias, aportes o créditos a las empresas industriales y comerciales ineficientes y, dos, la procedencia de la liquidación de las empresas ineficientes.

La finalidad de la norma es la racionalidad y la eficiencia del gasto público en el orden territorial. El título del artículo 14 de la Ley 617 es explícito en este sentido cuando establece la “Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes”.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, Sentencias C-1504 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-047 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-094 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis; C-328 de 2001, y C-362 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

Con este propósito, el monopolio rentístico es un instrumento que protege la explotación de determinadas actividades económicas para que el Estado se procure cierto nivel de ingresos con el fin de atender sus obligaciones. Para el Estado la finalidad del monopolio no es excluir la actividad económica del mercado sino reservarse una fuente de recursos económicos que le reporte su explotación.

El artículo 336 de la Constitución es claro al señalar que los monopolios tienen como finalidad generar rentas para atender la prestación de servicios públicos esenciales a cargo del Estado. Dice, entre otros aspectos, el artículo 336:

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinados exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

Para esta Corporación, en la constitución de un monopolio deben estar presentes dos elementos: uno, el carácter de arbitrio rentístico y, dos, la finalidad de interés público y social. En la Sentencia C-256 de 1998 se señaló:

Con independencia de que en el texto constitucional de 1886 se aludiera o no al interés público o social, la noción de monopolio como arbitrio rentístico no era ni es separable de las finalidades de interés público y social, por cuanto las implica, dado que esas finalidades son las únicas capaces de justificar el sacrificio de derechos de contenido económico, tan caros al sector privado. Así las cosas, (...) no se haya señalado expresamente una finalidad de interés público o social no significa que se abra la posibilidad de que esa finalidad esté ausente cuando un departamento decida establecer el monopolio y en caso de que en la práctica se llegara a establecer el monopolio desatendiendo esa exigencia, en virtud del carácter de norma suprema que tiene la Constitución, de sus efectos vinculantes y de su condición de norma aplicable, la incuestionable inconstitucionalidad de semejante medida daría lugar a la actuación

de los remedios previstos en el ordenamiento jurídico. Se atiende al tenor literal del artículo 336 superior, **la disposición constitucional exige que el establecimiento del monopolio se haga como arbitrio rentístico y con una finalidad de interés público y social que fuera de estar presente ha de ser constatable.**⁴⁵ (resaltado fuera de texto)

Existe, además, la autorización constitucional para que el Estado acabe el monopolio rentístico cuando incumpla su propósito de generador de rentas o pierda la finalidad de interés público y social. La Constitución Política asigna directamente al Gobierno la función de enajenar o liquidar las empresas monopolísticas del Estado y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley. El artículo 336 de la Constitución prescribe:

El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

Además, las empresas industriales y comerciales del Estado, desde su concepción y denominación, están diseñadas para el cumplimiento de actividades económicas en un plano de igualdad con los demás agentes económicos, lo cual les impone la obligación de ser económicamente viables.

Como se aprecia, la Constitución Política consagra el monopolio de una forma diametralmente opuesta a la lectura del artículo 336 de la Constitución que hace el demandante. El hecho que las entidades territoriales tengan monopolio rentístico amparado por el artículo 336 de la Constitución no significa que el monopolio se transforme en la obligación para el departamento, distrito o municipio de subsidiar indefinidamente actividades industriales o comerciales ineficientes, cuando esta reserva de mercado está instituida precisamente para que cumpla un papel distinto: ser generador de rentas y no de dispensador de recursos.

Así mismo, el artículo 336 de la Constitución ha asignado a la ley el establecimiento de los monopolios como arbitrio rentístico, situación que lleva consigo la potestad para que el legislador fije las condiciones para el ejercicio de estas actividades económicas. En este sentido la Ley 617 señala algunos parámetros de actuación a las entidades descentralizadas del nivel territorial.

El artículo 14 de la Ley 617 desarrolla este precepto constitucional y ordena que “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 procederán las transferencias, aportes o créditos para la liquidación”.

En relación con el contenido del inciso segundo del artículo 14 de la Ley 617 es preciso señalar que en este tema la norma procede por etapas y por grados para su aplicación. Las diferentes condiciones que se consagran se refieren a lo siguiente: Primero establece como condición que las empresas industriales y comerciales del Estado allí señaladas generen pérdidas; segundo, que las pérdidas se presenten durante un plazo de tres años; tercero, que las pérdidas sean por anualidades, y cuarto, que las pérdidas anuales sean consecutivas. Este tipo de exigencias señala que la decisión del legislador no es arbitraria ni carente de razonabilidad, en cuanto la consecutividad de las pérdidas excluye las pérdidas ocurridas por fenómenos súbitos o incontrolables. La autorización legal para la liquidación de empresas se otorga bajo presupuestos exigentes cuando no hay garantía de viabilidad ni de recuperación.

De todas maneras, lo anterior no significa la inexistencia del sector descentralizado en el nivel territorial pues la norma acusada permite al sector central que efectúe las transferencias ordenadas por la ley o las necesarias para la constitución de las entidades descentralizadas. Estas entidades, una vez creadas y asignados los recursos necesarios para su constitución, deberán desarrollar su objeto social dentro del marco constitucional existente. (C.P., arts. 333 y ss)

La Ley 617 no afecta los monopolios rentísticos de las entidades territoriales. Está señalando que a las entidades territoriales les está prohibido transferir recursos a las empresas industriales y comerciales del Estado, excepto los

ordenados por ley o los necesarios para la constitución de la entidad. Lo que la sociedad espera y la Constitución Política exige de los monopolios rentísticos es que reporten beneficios económicos y no que se conviertan en un modo de reducir en los presupuestos públicos los dineros disponibles para la inversión y el gasto social. El monopolio rentístico está estructurado para que aporte al presupuesto no para se soporte en éste.

Lo que la Ley 617 presume es que las empresas no son viables ni atienden la finalidad para la cual están diseñadas, es decir generar recursos a la entidad territorial. Con esta medida la ley da aplicación a la “prevalencia del interés general” (C.P., art. 1º), en cuanto una empresa estatal deficitaria atenta contra este fundamento constitucional al generar desequilibrios económicos. Con las pérdidas de estas empresas se sacrifica el cumplimiento de las funciones públicas y la prestación de servicios públicos a cargo del Estado. Debe tenerse presente que la economía pública es un sistema único y articulado y que los efectos de ineficiencias de este tipo de entidades descentralizadas en el nivel territorial repercute necesariamente en el balance económico general del Estado.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, si existe justificación objetiva y suficiente, el legislador puede intervenir la facultad de ordenar gastos en el nivel territorial. En la Sentencia C-219 de 1997 señaló al respecto:

El legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, entre otras cosas, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios. En consecuencia, una intervención del legislador, en la facultad de ordenación del gasto que la Carta asigna a las entidades territoriales, **requiere de una justificación objetiva y suficiente**.⁴⁶ (subrayado fuera de texto)

Para la Corte el hecho de ordenar la no transferencia de recursos y supresión de empresas industriales ineficientes o de las entidades descentralizadas que no cumplen su finalidad de generar rentas cuando se encuentran bajo la figura de monopolio rentístico, a la luz de la Constitución Política constituye una medida justificada, razonada, objetiva y suficiente, que no pone en peligro ningún

⁴⁶ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

principio, valor ni derecho constitucional. Son la eficiencia administrativa y el interés general los que constituyen el propósito central de la medida en cuestión.

Cosa distinta ocurre con las Empresas Prestadoras del Servicio de Salud a que alude el artículo 14 de la Ley 617, cuya finalidad prioritaria no es la de reportar utilidades económicas sino beneficio social. Su función está directamente vinculada al cumplimiento de los fines esenciales y de las obligaciones sociales del Estado, en el marco general del Estado social de derecho (C.P., arts. 1, 2 y 49). Además de no estar comprendidas en las actividades señaladas en el artículo 336 de la Constitución, por la naturaleza de su actividad, los criterios para determinar su eficiencia no pueden ser exclusivamente de carácter económico ni de rentabilidad financiera.

Por las anteriores razones las Empresas Prestadoras del Servicio de Salud no pueden recibir el mismo tratamiento que las demás entidades señaladas en el inciso primero del artículo 14, razón por la cual se declarará la inexecutable de la referencia que hace el artículo 14 a este tipo de Empresas.

Para estas entidades las pérdidas en su actividad económica no deben conducir inexorablemente a su liquidación, en cuanto su finalidad primordial no es la de generar rentas a las entidades públicas sino la de participar con su actividad en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho (C.P., arts. 1º y 2º). Se precisa que la decisión de la Corte no implica que estas empresas queden exentas de las obligaciones de eficiencia, cobertura, actualización tecnológica, sistema tarifario y demás aspectos señalados en la ley para ellas, pues la naturaleza de su objeto social no permite establecer un régimen de excepción al acatamiento de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

De otro lado, se demanda la inexecutable del artículo 14 de la Ley 617 por vulneración de principio de autonomía de las entidades descentralizadas, consagrado, según el demandante, en el artículo 210 de la Constitución.

Sobre esta materia la Constitución Política consagra específicamente cinco aspectos, en los cuales se apoyará la decisión: 1º) la Constitución no consagra expresamente la autonomía de las entidades descentralizadas. Por disposición

de la Carta tal autonomía se garantiza por ley y opera en relación con el respectivo sector central nacional o territorial al que pertenezcan; 2º) las entidades descentralizadas son opciones con que cuenta el Estado para el cumplimiento de la función administrativa y la prestación de los servicios públicos a su cargo (C.P., arts. 150-7, 209, 210, 300-7 y 313-6); 3º) la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de eficacia y de economía (C.P., art. 209); 4º) al Congreso de la República le corresponde diseñar y aprobar el régimen jurídico de las entidades descentralizadas nacionales y territoriales, hecho que muestra la competencia del legislador para regular este tipo de materias (C.P., arts. 150-7 y 211); 5º) no hay norma constitucional que limite al legislador para prohibir este tipo de transferencias a las entidades descentralizadas de los departamentos, distritos y municipios.

Así, al revisar el contenido del artículo 14 demandado, la Corte encuentra que no se presentó la vulneración a la autonomía de las entidades descentralizadas a que alude el demandante. Este artículo respeta los preceptos señalados en los artículos de la Constitución a los que se acaba de hacer referencia, en particular en lo atinente a la competencia legislativa para determinar el grado de autonomía de las entidades descentralizadas, pertenezcan ellas al nivel nacional o al nivel territorial. Contrario a lo afirmado en la demanda, basta revisar el artículo 210 de la Constitución Política para señalar que esta norma no reconoce la autonomía de las entidades descentralizadas. Dice la Constitución:

Artículo 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes.

De acuerdo con las anteriores precisiones, no le asiste razón al demandante cuando afirma que, “de igual forma, el artículo 14 de la ley 617 del 2000, al impedir la transferencia de recursos financieros a los monopolios departamentales, como son las licoreras y las loterías, desconoce la protección constitucional de que gozan estos (artículo 336)”. Tampoco cuando señala la orden para liquidar estas empresas y la enajenar la participación estatal en ellas está “desconociendo abiertamente la autonomía de que gozan las entidades descentralizadas en nuestro país (artículo 210 superior)”.

En estas circunstancias, la Corte encuentra que el contenido del artículo 14 de la Ley 617 de 2000 no vulnera los preceptos superiores consagrados en los artículos 210 y 336 de la Constitución. En consecuencia, declarará su exequibilidad, con la salvedad de la referencia hecha a las **Empresas Prestadoras de los Servicios de Salud**, que es inexecutable, por las razones expuestas.

7. Pago de indemnizaciones con cargo a gastos de funcionamiento

Se demanda la inconstitucionalidad del artículo 71 de la Ley 617 por vulnerar derechos adquiridos de los empleados de carrera administrativa y por ser contrario al artículo 53 de la Constitución Política y a la Ley 443 de 1998. Considera el demandante que según el artículo 71 los pagos de indemnizaciones a los empleados no son gastos de funcionamiento.

a. Problema jurídico

Corresponde a la Corte señalar si, según el artículo 71, el pago de indemnizaciones corresponde o no a gastos de funcionamiento en la estructuración general de los presupuestos públicos y, además, determinar si el artículo 71 vulnera derechos adquiridos de los empleados de carrera administrativa.

b. Consideraciones de la Corte Constitucional

Por la naturaleza de los cargos, la Corte encuentra que la lectura del artículo 71 de la Ley 617 es suficiente para manifestarse en torno a los argumentos presentados por el demandante.

El contenido de la norma impugnada es el siguiente:

Artículo 71. De las indemnizaciones de personal. Los pagos por conceptos de indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta no se tendrá en cuenta en los gastos de funcionamiento para efectos de la aplicación de la presente ley.

Como se aprecia, el artículo 71 de la Ley 617 no señala que los pagos por concepto de indemnizaciones a los empleados públicos que sean retirados del servicio como consecuencia de la supresión de su cargo por modificación de la respectiva planta de personal, no correspondan a gastos de funcionamiento.

La norma tampoco señala que la única vía para dar cumplimiento a las medidas de ajuste fiscal señaladas en la Ley 617 de 2000 sea a través de la reducción de las plantas de personal de departamentos, distritos y municipios, ni con la afectación de los empleados vinculados a determinados niveles administrativos en la clasificación general de los cargos públicos.

Lo que señala la ley es que estos pagos no se tendrán en cuenta para efectos de determinar los límites de los gastos de funcionamiento establecidos en la Ley 617 para las entidades territoriales, lo cual es bien diferente de la lectura hecha por el demandante, para quien “por no tener rubro de indemnizaciones en gasto de funcionamiento definidas en la ley orgánica presupuestal, ya que no se puede afectar inversiones, o servicio de la deuda o en el plan de desarrollo entonces de donde saldrá las indemnizaciones?”

El hecho que no se consideren como tales para efectos de aplicación de la Ley 617 no implica la pérdida de la naturaleza de las indemnizaciones como gasto de funcionamiento, con lo cual queda resuelta la preocupación del demandante acerca de la vía presupuestal para realizar dichos pagos. En la clasificación presupuestal estos gastos sí corresponden a los gastos de funcionamiento y el artículo 71 no les ha cambiado su ubicación en la estructura presupuestaria.

Por la estructura del Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones, integrada por “gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos”,⁴⁷ los pagos de indemnizaciones corresponden a gastos de funcionamiento. Por un lado coinciden con la clasificación que trae el reglamento sobre los rubros de los gastos de funcionamiento⁴⁸ y, por otro lado, este gasto es incompatible con la noción de gastos de inversión o de servicio de la deuda pública.

Con respecto a la vulneración de los derechos adquiridos de los empleados de carrera administrativa que sean retirados del servicio por la modificación de la planta de personal, es preciso señalar que la Ley 617 no excluye el pago de la respectiva indemnización a quienes tengan derecho.

La indemnización es la compensación económica por la pérdida de los derechos inherentes a la carrera administrativa. Tanto es así que la ley consagra el beneficio de la indemnización para los empleados de carrera y no para los empleados de libre nombramiento y remoción ni para los empleados provisionales que sean retirados del servicio por supresión del cargo.

Esta Corporación ha conservado una línea jurisprudencial en torno a la procedencia constitucional, a los requisitos para la modificación de las plantas de personal y al pago de indemnizaciones a los empleados de carrera administrativa que sean retirados del servicio por supresión de su cargo. En la Sentencia T-374 de 2000, por ejemplo, señaló al respecto:

La Administración Pública esta facultada para adecuar su funcionamiento a las necesidades del servicio, por lo tanto, se encuentra legitimada para crear, modificar, reorganizar y suprimir los cargos de su planta de personal, cuando las necesidades públicas o las restricciones económicas se lo impongan, o cuando el desempeño de los funcionarios así lo exigen, en cumplimiento de los fines impuestos por el artículo 209 de la Constitución. Siendo ello así, la facultad de suprimir cargos públicos, inclusive los que corresponden a la carrera administrativa, por motivos de

⁴⁷ Artículo 11 literal b) del Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111 de 1996.

⁴⁸ Artículo 26 del Decreto 568 de 1996.

necesidades de servicio está debidamente autorizada por la Constitución Nacional.

(...)

La supresión de un cargo de carrera administrativa se puede producir por múltiples circunstancias, por fusión o liquidación de la entidad pública respectiva, por reestructuración de la misma, por modificación de la planta de personal, por reclasificación de los empleos, por políticas de modernización del Estado con el fin de hacer más eficaz la prestación del servicio público, controlar el gasto público, etc. Objetivos que deben dirigirse exclusivamente a lograr el mejoramiento administrativo en términos de calidad, idoneidad y eficiencia del servicio público, basarse en criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del interés general, sin dejar de lado la protección de los derechos de los trabajadores.

(...)

No hay duda de que la pertenencia a la carrera administrativa implica para los empleados escalafonados en ella la estabilidad en el empleo, sin embargo, esa sola circunstancia no obliga al Estado a mantener los cargos que éstos ocupan, por siempre y para siempre, pues pueden existir razones y situaciones que justifiquen la supresión de los mismos. La estabilidad, como tantas veces se ha dicho, “no significa que el empleado sea inamovible.”

(...)

La indemnización consagrada en la ley, por la terminación unilateral del contrato de trabajo, constituye un instrumento eficaz para resarcir el daño que pueda causarse al empleado público perteneciente a la carrera administrativa por razón de la supresión del cargo que venía desempeñando, abstracción hecha de que esa decisión haya obedecido a claros fines de interés general o de mejoramiento del servicio. La indemnización, es una reparación que tiene fundamento en el daño que recibe el trabajador a causa de su despido, como consecuencia del perjuicio económico que tiene como finalidad compensar el efecto negativo a que da lugar la finalización del contrato, debido a la reestructuración del organismo. Dado que la supresión de cargos así sea con los fines anotados implica necesariamente un daño, surge con claridad

meridiana el deber de reparación por parte del Estado, pues si bien es cierto que el daño puede catalogarse como legítimo porque el Estado en función de la protección del interés general puede determinar el número de sus funcionarios esto no implica que el trabajador retirado del servicio tenga que soportar íntegramente la carga específica de la adecuación del Estado, ella debe ser asumida por toda la sociedad en razón del principio de igualdad de todos ante las cargas públicas. Por ello se trata de una indemnización reparatoria fundamentada en el reconocimiento que se hace a los derechos adquiridos en materia laboral.⁴⁹

Por las anteriores consideraciones, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 71 de la Ley 617 de 2000.

De otro lado, esta Corporación se abstiene de pronunciarse en torno a las impugnaciones contra el artículo 71 de la Ley 617 por vulneración de la Ley 443 de 1998.⁵⁰ Debe señalarse que el control de constitucionalidad sobre las leyes se ejerce para garantizar el principio de supremacía de la Constitución Política y no para verificar el cumplimiento de preceptos legales por normas de la misma naturaleza y categoría. En consecuencia, el control de constitucionalidad tiene como referente exclusivo la Constitución Política o las normas que, en casos concretos, integren el bloque de constitucionalidad. Por lo tanto, la naturaleza de ley ordinaria de la norma referenciada para fundamentar la impugnación del artículo 71 de la Ley 617, hace que sea improcedente este fundamento de la demanda y que no sea posible estudiar la constitucionalidad de una ley ordinaria por vulneración material de una norma de igual categoría ni, menos aún, de un decreto reglamentario, como es la naturaleza del Decreto 1572 de 1998 citado en escrito adicional del demandante.

⁴⁹ M.P. Alvaro Tafur Galvis.

⁵⁰ Según el demandante, con esta medida “se viola los criterios que la ley 443 en su artículo 41, porque supresión de planta de personal en los empleos de carrera administrativa de las entidades territoriales en la rama ejecutiva en los órdenes nacional y entidades territoriales deberán motivarse expresamente, fundarse en necesidades del servicio o razones de modernización de la administración y basarse en estudios técnicos que así lo demuestren”.

8. Principio de igualdad. Número de sesiones del concejo municipal que anualmente se pueden remunerar.

Se solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 20 de la Ley 617 por vulneración del principio de igualdad. Este artículo, en consideración a la categoría del municipio, consagra topes diferentes sobre el número de sesiones ordinarias y extraordinarias del concejo municipal que anualmente serán remuneradas.

a. Problema jurídico

En estas condiciones, la Corte deberá determinar si el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 vulneró el principio de igualdad al establecer que por honorarios de concejales los municipios de categoría tercera a sexta podrán pagar anualmente hasta 70 sesiones ordinarias y hasta 12 sesiones extraordinarias mientras que los municipios de categoría especial, primera y segunda podrán pagar anualmente hasta 150 sesiones ordinarias y hasta 30 sesiones extraordinarias.

En este acápite se está frente a un tema de igualdad de los concejales, lo cual no trasciende al derecho de igualdad de las corporaciones públicas ni al de las entidades territoriales.

b. Consideraciones de la Corte Constitucional

El artículo 20 de la Ley 617 contiene varios elementos al rededor de la remuneración de los concejales. La Corte se pronunciará exclusivamente sobre el cargo de inconstitucionalidad formulado contra el número de sesiones ordinarias y extraordinarias que los municipios pueden remunerar anualmente por este concepto.

En este numeral se hará uso del juicio de proporcionalidad, la cual es una técnica que ha utilizado la Corte para determinar cuándo una diferencia en el trato se ajusta o no a la Constitución. Mediante éste, el juez constitucional debe, en principio, determinar 1) si se persigue una finalidad válida a la luz de la Constitución, 2) si el trato diferente es "adecuado" para lograr la finalidad perseguida; 3) si el medio utilizado es "necesario", en el sentido de que no exista uno menos oneroso, en términos de sacrificio de otros principios

constitucionales, para alcanzar el fin perseguido, y 4) si el trato diferenciado es "proporcional *stricto sensu*", es decir, que no se sacrifiquen valores, principios o derechos (dentro de los cuales se encuentra la igualdad) que tengan un mayor peso que los que se pretende satisfacer mediante dicho trato.⁵¹

A este juicio se apelará, entonces, para determinar si la norma que se examina es constitucional o no.

Encuentra la Corte que la finalidad de la norma es limitar el número de sesiones que los municipios pueden remunerar a sus concejales, lo cual tiene dos propósitos básicos: 1) garantizar que los concejos utilicen en debida forma las oportunidades en que se reúnen a debatir los asuntos de interés del municipio y 2) evitar que los concejales dilaten la toma de decisiones para presionar la prórroga de las sesiones ordinarias o la convocatoria a sesiones extraordinarias para aprobar los proyectos de acuerdo que les compete. En ambos sentidos la finalidad de la norma se enmarca dentro de los principios de eficacia y economía de la función administrativa, además del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y de la prevalencia del interés general (C.P., arts. 1, 2 y 209). Así mismo, el trato diferente se manifiesta en el señalamiento de límites distintos a las sesiones ordinarias y extraordinarias de los concejos que anualmente se pueden remunerar, en consideración a la categoría a la que pertenezca el municipio.

La figura de la categorización de municipios está consagrada constitucionalmente desde 1945 y según el artículo 320 de la Constitución actual "la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, **y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración**". (subrayado fuera de texto)

Esta Corporación presentó en la Sentencia C-271 de 1996 las siguientes consideraciones en torno a la categorización de municipios:

⁵¹ Ver, entre otras, las sentencias T-422 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-530 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-230 de 1994 y T-288 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-022 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-280 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-309 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballeo, y C-371 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

La Constitución en su artículo 320 autoriza al legislador para establecer diferentes categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y consecuentemente, lo faculta para señalar distintos regímenes en lo relativo a su organización, gobierno y administración.

La diversidad, la complejidad y el volumen de las tareas que deben cumplir los diferentes municipios, determinada por sus diferencias en cuanto a ubicación geográfica, población, recursos fiscales, y por necesidades de índole socioeconómica y ambiental, que se traducen en la realización de diferentes cometidos en materia de servicios públicos, de ejecución de las obras que exige el progreso local, así como los atinentes al mejoramiento social y cultural de sus habitantes, constituyen razón suficiente para la formulación de reglas especiales que conciernen a su organización, gobierno, administración y funcionamiento, como son las atinentes al establecimiento de un régimen variable para los períodos de sesiones de los concejos, según la categoría del respectivo municipio.

La igualdad, como factor de igualación y de diferenciación al mismo tiempo, sólo se vulnera en la medida en que el trato diferencial no encuentre respaldo en una justificación objetiva y razonable, siendo ésta el resultado de un análisis previo entre los medios empleados y el fin de la medida considerada, lo cual se ha denominado por la doctrina constitucional como "la relación de proporcionalidad".

Las diferencias de orden socioeconómico y político-administrativo, que muestra la realidad de los municipios colombianos y que reconoce la Constitución, implican, en cada caso, una mayor o menor actividad de sus autoridades en el ejercicio de sus funciones, lo cual exige que para cada categoría de municipio se programe un diferente número de sesiones de sus respectivos concejos. Por consiguiente, se justifica objetiva y razonablemente el trato diferenciado que frente a situaciones desiguales consagra la norma

acusada, pues no resulta lógico establecer la igualdad del período de sesiones para los concejos municipales, cuando existen las diferencias anotadas entre los municipios, y éstas demandan en cada situación, es decir, según su categoría, la atención de un mayor número de tareas y asuntos complejos.⁵²

Si bien la categorización de municipios establecida en el artículo 2º de la ley 617 no integra todos los elementos señalados en el artículo 320 de la Constitución, si refleja una realidad administrativa, presupuestal y económica de los municipios, de la cual se deduce que el volumen de actividades, la población representada, el tipo de necesidades y el monto de recursos disponibles es diferente según la categoría a la que se pertenezca. Nada más alejado de la realidad imaginar que el concejo de un municipio de quinta o sexta categoría (menos de 20.000 habitantes) deba tener anualmente el mismo número de sesiones que el concejo de una ciudad de categoría especial (más de 500.000 habitantes). Luego no se sacrifica el principio de igualdad al establecer número diferente de sesiones del concejo según la categoría del municipio, en cuanto, en este caso, diferenciar no es discriminar. Además, el legislador está facultado para establecer este tipo de límites, de acuerdo con las particularidades y necesidades de cada categoría de municipios (C.P., art. 320).

De otro parte, el demandante afirma que la Corte debe aplicar ahora el mismo criterio empleado en la Sentencia C-316 de 1996, cuando declaró la inexecutable de los porcentajes de la remuneración de los concejales en proporción al sueldo del alcalde y de la categoría del municipio.⁵³

En esa ocasión se estudió la constitucionalidad del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, el cual señalaba tope máximos diferentes de sesiones por mes y que la remuneración de los concejales correspondería al 100%, 75% o al 50% del salario del alcalde, de acuerdo con la categoría a la que perteneciera el municipio. La norma señalaba:

Artículo 66. Causación de honorarios: El pago de honorarios a concejales se causará durante los períodos de sesiones ordinarias y

⁵² Sentencia C-271 de 1996, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁵³ La Sentencia C-316 de 1996 se limitó a reiterar la decisión tomada por la Corte en la Sentencia C-271 de 1996.

extraordinarias que celebren estas corporaciones, y no tendrán efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

En los municipios de Categorías Especial, Primera y Segunda los honorarios serán equivalentes al ciento por ciento (100%) del salario básico diario que corresponde al alcalde respectivo, por sesión, y hasta por veinte (20) sesiones en el mes. En los municipios Categorías Tercera y Cuarta, serán equivalentes al setenta y cinco por ciento (75%) del salario del alcalde y hasta por doce (12) sesiones en el mes. En los municipios de las demás categorías, serán equivalentes al cincuenta por ciento (50%) del salario diario del alcalde hasta por doce (12) sesiones al mes.

En la Sentencia C-271 de 1996 se declaró la inexecutable de los porcentajes diferenciales de la remuneración de los concejales pero se conservaron los límites en el número de días por mes a reconocer, lo cual se justificaba y se justifica ahora en el tamaño y la actividad de cada municipio.

El argumento de la Corte para declarar la inexecutable de los porcentajes diferentes fue el siguiente:

La igualdad, como factor de igualación y de diferenciación al mismo tiempo, sólo se vulnera en la medida en que el trato diferencial no encuentre respaldo en una justificación objetiva y razonable, siendo ésta el resultado de un análisis previo entre los medios empleados y el fin de la medida considerada, lo cual se ha denominado por la doctrina constitucional como "la relación de proporcionalidad". Las diferencias de orden socioeconómico y político-administrativo, que muestra la realidad de los municipios colombianos y que reconoce la Constitución, implican, en cada caso, una mayor o menor actividad de sus autoridades en el ejercicio de sus funciones, lo cual exige que para cada categoría de municipio se programe un diferente número de sesiones de sus respectivos concejos. Por consiguiente, se justifica objetiva y razonablemente el trato diferenciado que frente a situaciones desiguales consagra la norma acusada, pues no resulta lógico

establecer la igualdad del período de sesiones para los concejos municipales, cuando existen las diferencias anotadas entre los municipios, y éstas demandan en cada situación, es decir, según su categoría, la atención de un mayor número de tareas y asuntos complejos.

(...)

Establecida la categorización de los municipios, con fundamento en el art. 320 de la Constitución, en razón con la población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, lo cual determina un distinto régimen para su organización, gobierno y administración, es decir, establecido el trato diferenciado entre los distintos municipios, debidamente justificado, no resulta ajustado a la normatividad superior que específicamente dentro de ciertas categorías de municipios se establezcan diferenciaciones que resultan evidentemente irrazonables; por lo tanto, no encuentra la Corte una razón valedera para que los honorarios de los concejales para ciertas categorías sea equivalente al ciento por ciento (100%) del salario básico que corresponde al alcalde respectivo, por sesión, y en cambio para otras categorías no se aplique la misma regla.⁵⁴

Como se observa, una es la situación regulada por el artículo 20 de la Ley 617 y otra la del artículo 66 de la Ley 136 de 1994. El primero determina el número de sesiones del concejo que anualmente se pueden remunerar a los concejales, de acuerdo con la categoría del municipio, lo cual es razonable y proporcional a la realidad política y administrativa del país, y el segundo, además de consagrar la anterior modalidad de regulación, agrega que la remuneración de los concejales corresponde al 50%, 75% o 100% de la remuneración del alcalde del respectivo municipio. Esta segunda diferenciación fue la declarada inconstitucional por la Corte en la Sentencia que ahora sirve de fundamento al demandante, aunque se trate de una situación diferente a la que ahora de revisa.

La misma regla de interpretación fue aplicada por la Corte Constitucional cuando revisó la constitucionalidad de las normas de la Ley 136 de 1994 que señalaban la remuneración de los personeros y de los contralores municipales,

como el equivalente a un porcentaje del salario del alcalde y de acuerdo con la categoría del respectivo municipio.

De un lado, en la Sentencia C-223 de 1995 señaló esta Corporación en relación con la remuneración de los personeros municipales:

[S]i la propia Constitución parte de la base de la falta de homogeneidad o de las diferencias entre los municipios, basadas en circunstancias reales de orden socioeconómico y fiscal, al permitir al legislador el establecimiento de categorías entre ellos, a través de una regulación normativa que prevea distintos regímenes para su organización gobierno y administración acorde con los factores antes mencionados, no puede resultar extraño ni contrario al ordenamiento constitucional el que la ley determine igualmente diferentes categorías de personerías y de personeros. La personería, es una institución encajada dentro de la estructura orgánica y funcional municipal; por lo tanto, no puede sustraerse a las regulaciones que con fundamento en el art. 320 establezca el legislador para los municipios.

No obstante, estima la Corte que si bien es procedente que el legislador establezca diferentes categorías de municipios, con fundamento en el art. 320 de la Constitución, el cual le permite igualmente establecer distintas categorías de personerías y de personeros en consonancia con aquéllas, no es posible cuando se hace la categorización de los municipios, establecer diferenciaciones que no tengan una justificación razonable y objetiva. Así vemos, que la asignación mensual de los personeros en los municipios y distritos de las categorías especiales, primera y segunda será igual al ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde. Sin embargo en los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual del alcalde, lo cual a juicio de la Corte no tiene un sustento serio, objetivo y razonable que justifique la diferenciación, pues no encuentra la razón para que con respecto a los municipios de las

categorías especiales, primera y segunda la asignación del personero sea diferente en relación con el resto de los municipios.⁵⁵

De otro lado, en la Sentencia C-590 de 1995 expresó la Corte frente a la remuneración de los contralores municipales:

No obstante que sea viable el que legalmente se establezcan diferentes categorías de municipios, y ello vaya acompañado de la posibilidad de señalar categorías con respecto a los órganos internos que lo conforman, no es admisible que adelantada la categorización, pueda el legislador establecer diferencias que no encuentren una justificación razonable y objetiva, como es el caso de los salarios asignados a los contralores municipales pertenecientes a aquellos municipios clasificados por la ley como de tercera categoría.

(...)

La Corte observa en la norma acusada, una discriminación y por tanto una violación del derecho a la igualdad, pues no existe una justificación seria y razonable que permita comprender porqué en los municipios de las categorías especiales, primera y segunda la asignación del contralor es diferente en porcentaje (100%) a la de los contralores de los demás municipios (70%), más concretamente en relación con aquellos que pertenecen a la tercera categoría. Ciertamente, el que la Constitución Política permita al legislador la categorización de los municipios, es un reconocimiento al hecho cierto de que entre ellos se presentan diferencias de orden socioeconómico y fiscal; por tanto, en lo relacionado con el salario de los funcionarios, este debe ser proporcional a la capacidad financiera y fiscal del respectivo municipio. Lo anterior no significa, sin embargo, que el legislador pueda establecer diferencias de este tipo entre los funcionarios de un mismo municipio, cuando frente a otros sí consagra la igualdad salarial para sus funcionarios.⁵⁶

Como se aprecia, si bien la Constitución y la ley asignan a los concejos de todos los municipios del país las mismas funciones y obligaciones, es comprensible que el concejo de una ciudad o de una capital de departamento tenga un ritmo

⁵⁵ Sentencia C-223 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁵⁶ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

de actividades muy superior a las actividades que le corresponde asumir al concejo de un pequeño municipio.

Por lo tanto, se reiterará la jurisprudencia de esta Corporación expuesta en la Sentencia 316 de 1996 en relación con la existencia de límites distintos al número de sesiones del concejo que se pueden remunerar anualmente, teniendo como base para tal diferencia la categoría del respectivo municipio.

De acuerdo con lo expuesto, el artículo 20 de la Ley 617 de 2000 no vulnera el principio constitucional de la igualdad y, en consecuencia, se declarará su exequibilidad.

9. Régimen de inhabilidades e incompatibilidades de autoridades del nivel territorial.

En esta sección se incluyen los cargos contra los artículos 32 y 39 de la Ley 617, los cuales consagran una incompatibilidad especial para los gobernadores y alcaldes que les impide inscribirse como candidatos a cualquier cargo o corporación pública de elección popular durante los 24 meses siguientes al vencimiento del período o de la aceptación de la renuncia.

a. Problema jurídico

En la demanda se han esgrimido dos argumentos para solicitar la declaratoria de inexecutable de los artículos 32 y 39 de la Ley 617, aspectos sobre los cuales la Corte fundamentará su decisión. En primer lugar se estudiará si el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de alcaldes y gobernadores hace parte de la reserva constitucional de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o si, por el contrario, puede establecerse en leyes ordinarias; en segundo lugar deberá señalarse si los artículos 32 y 39 de la Ley 617 de 2000 vulneraron o no el derecho de participación política al establecer un régimen especial de incompatibilidad de 24 meses para los gobernadores y alcaldes que se inscriban como candidatos a cualquier cargo o corporación de elección popular.

b. Consideraciones de la Corte Constitucional

En primer lugar, corresponde la Corte determinar si el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de las autoridades del nivel territorial pertenece o no a la reserva de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT, para lo cual se apoyará en los siguientes su fundamentos:

1. La reserva de ley orgánica es una figura excepcional al principio general de la potestad legislativa ordinaria.⁵⁷ Por tal razón, las materias que pertenecen a la reserva de la LOOT deben estar señaladas en la Constitución Política. Esta Corporación en la Sentencia C-281 de 1997 presentó la relación de los artículos y las materias de reserva constitucional de esta ley. Al respecto dijo:

El contenido material de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se deduce de un conjunto de disposiciones dispersas en la Constitución. En efecto, ésta hace referencia a ese tipo de ordenamiento en relación con los siguientes temas:

- a) Los requisitos y formalidades para que los gobernadores y alcaldes puedan realizar consultas populares para decidir asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (art.105).
- b) La definición de la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución, y la fijación de las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (art. 150-4)
- c) La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (art. 151).
- d) La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (art. 288).
- e) La regulación de los requisitos para decretar la formación de nuevos departamentos (art. 297).

⁵⁷

Sentencia C-795 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

f) El establecimiento de las condiciones para solicitar la conversión de la región en entidad territorial, así como las atribuciones de los órganos de administración y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción del estatuto de cada región (art. 307).

g) La adopción para las áreas metropolitanas de un régimen administrativo y fiscal de carácter especial y el establecimiento de mecanismos para que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales. Así mismo, el procedimiento para convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a dichas áreas (art. 319).

h) La conformación de las entidades territoriales indígenas (art. 329).

- A pesar de las numerosas referencias que en la Constitución se hace a la "ley orgánica de ordenamiento territorial", no se dispone de una formulación sistemática del contenido de dicho ordenamiento, y debe apelarse, para tal fin, a concordar y reunir numerosos preceptos con el fin de sistematizar el alcance de la noción.

2. No todas las materias sobre las entidades territoriales están sujetas, desde el punto de vista material, a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, el legislador ordinario tiene plena competencia para regular los temas no sujetos a reserva.

3. La reserva de ley orgánica condiciona la actividad legislativa en dos sentidos. De un lado, “No puede permitir el juez constitucional que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato (...) de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas”.⁵⁸ De otro lado, tampoco puede permitirse que el legislador orgánico se arrogue competencia

⁵⁸

Sentencia C-600A de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

sobre una materia que no haga parte de la reserva de ley orgánica porque se atenta contra el principio democrático de la potestad del legislador ordinario.

4. El legislador y el juez constitucional deben evitar extender la reserva de ley orgánica a materias que no fueron amparadas por la Constitución, para evitar, como lo señaló esta Corporación en la Sentencia C 894 de 1999, vaciar de competencia al legislador ordinario y restringir el principio democrático.

5. Con base en las anteriores apreciaciones, la Corte no encuentra norma alguna que permita afirmar que la determinación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades de las autoridades y funcionarios del nivel territorial pertenece a la reserva de la LOOT. Por lo tanto, en esta materia procede la aplicación del principio general de la potestad legislativa y, en consecuencia, su regulación corresponderá al legislador ordinario.

Una vez señalada la naturaleza de la ley que regule el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de las autoridades territoriales, **en segundo lugar** se analizará, por separado, el alcance de los artículos 32 y 39 de la Ley 617, debido a que existe una diferencia importante en el alcance de la incompatibilidad establecida en cada norma.

1) La incompatibilidad especial del gobernador

De acuerdo con los artículos 31-7 y 32 de la Ley 617, el gobernador no podrá inscribirse durante los 24 meses siguientes al vencimiento del período o de la aceptación de la renuncia, como candidato a cualquier cargo o corporación de elección popular. Los cargos y corporaciones de elección popular comprenden: Presidente de la República, gobernador, alcalde, senador, representante a la Cámara, diputado o concejal.⁵⁹

Se impone entonces distinguir las distintas alternativas frente a las cuales se puede encontrar el gobernador que aspire a inscribirse como candidato a cargo o corporación de elección popular.

a) De gobernador a miembro del Congreso de la República o a Presidente de la República.

⁵⁹ Esta incompatibilidad se extendería igualmente a los miembros de juntas administradoras locales.

El artículo 179 de la Constitución señala las inhabilidades a las que está sujeto el candidato que quiera ser elegido Senador o Representante a la Cámara. Allí se dice que “No podrán ser congresistas (...) 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, **dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección**”. (subrayado fuera de texto)

Por su parte, el artículo 197 de la Constitución consagra el régimen de inhabilidades para ser Presidente de la República. Entre otros empleos, señala que no podrá ser elegido Presidente de la República “el ciudadano que **un año antes de la elección** haya ejercido cualquiera de los siguientes cargos: (...) Gobernador de Departamento o Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá”. (subrayado fuera de texto)

Desde este punto de vista, la Corte no encuentra razones que justifiquen la incompatibilidad de 24 meses para el gobernador que quiera inscribirse como candidato a Senador, Representante a la Cámara o Presidente de la República, en cuanto ya la Constitución señaló expresamente una inhabilidad de 12 meses para estos eventos.

Es importante señalar que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos está previsto en la Constitución y la ley. El legislador no puede modificar los límites fijados directamente por el constituyente en cuanto existen varias razones que impiden a la ley ampliar este régimen, entre las cuales se destacan las siguientes: 1ª) La Constitución establece un sistema cerrado de inhabilidades e incompatibilidades por tratarse de restricciones al derecho fundamental de elegir y ser elegido (C.P., Art. 40); 2ª) La sujeción de la ley al principio de la supremacía de la Constitución Política, lo cual impide que el legislador consagre regulaciones que estén en contravía de la Carta o modifiquen los preceptos en ella dispuestos (C.P., art. 4º); 3ª) Los límites de los derechos fundamentales tienen que ser de interpretación restrictiva; 4ª) Cuando la propia Constitución establece un límite a un derecho fundamental y se reserva tal prerrogativa, cierra la posibilidad para que la ley, en su ámbito de competencia, pueda ser más restrictiva en esa materia.

De acuerdo con el principio de la supremacía de la Constitución, la ley no está facultada para dejar sin efecto práctico un principio constitucional. No es admisible que la Constitución consagre una inhabilidad de 12 meses para un cargo o posición determinado y que la ley amplíe injustificadamente, a través de la figura de la incompatibilidad, a 24 meses la prohibición señalada específicamente en la Constitución. Por lo tanto, el artículo 32 de la Ley 617 no podrá tener efecto alguno en las hipótesis señaladas.

b) De gobernador a diputado, concejal, gobernador o alcalde.

A diferencia de las hipótesis anteriores, la Constitución no contiene inhabilidades o incompatibilidades específicas para diputados, concejales, gobernadores ni alcaldes. Con base en los artículos 293, 299, 303 y 312 de la Constitución Política, se otorga a la ley la determinación del respectivo régimen jurídico.

El artículo 299 de la Constitución señala en su inciso segundo que “El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados será fijado por la ley. No podrá ser menos estricto que el señalado para los congresistas en lo que corresponda. El período de los diputados será de tres (3) años, y tendrán la calidad de servidores públicos”.

El artículo 303 de la Constitución señala que “La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores”.

El artículo 312 de la Constitución Política establece en el inciso segundo que “La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos”.

Por último, como la Constitución no tiene norma expresa para el alcalde, se aplica la norma general consagrada en el artículo 293 de la Carta, el cual señala: “Sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, la ley determinará las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de

posesión, períodos de sesiones, faltas absolutas o temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones públicas en las entidades territoriales. La ley dictará también las demás disposiciones necesarias para su elección y desempeño de funciones”.

La Corte considera que en estas hipótesis la norma demandada está de acuerdo con las autorizaciones constitucionales antes referidas. No consagra medidas carentes de razonabilidad ni proporcionalidad porque en las elecciones territoriales la alternación de los períodos de los elegidos cada tres años no ofrece limitaciones injustificadas al ejercicio del derecho de participación política.⁶⁰

De acuerdo con lo expuesto, se declarará la exequibilidad condicionada del artículo 32 de la Ley 617, en el sentido que la incompatibilidad especial de 24 meses no se aplicará al gobernador que se inscriba como candidato a Senador, Representante a la Cámara o Presidente de la República, en cuanto ya la Constitución fijó expresamente en los artículos 179-2 y 197 un término de inhabilidad de 12 meses para acceder a tales posiciones.

2) La incompatibilidad especial del alcalde

Según los artículos 38-7 y 39 de la Ley 617, el alcalde municipal y distrital, durante los 24 meses siguientes a la terminación del período o de la aceptación de la renuncia, no podrá inscribirse como candidato a “cualquier cargo de elección popular”. Los cargos de elección popular son los de Presidente de la República, gobernador y alcalde.

De acuerdo con los artículos 293 y 322 de la Constitución, le compete al legislador establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales en aquellos aspectos no regulados directamente por la Carta.

El artículo 197 representa un ejemplo de regulación constitucional en esta materia. El Constituyente consagró en este artículo las inhabilidades para ser

⁶⁰ Ver, por ejemplo, las Sentencias –537 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara; C-373 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, y C-618 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Presidente de la República, entre las cuales se encuentra la prohibición de haber ejercido un año antes de la elección el cargo de Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

En estas circunstancias el legislador está en la obligación de ser coherente con los postulados constitucionales y carece de competencia para ampliar o reducir, vía incompatibilidad de los alcaldes, el término de inhabilidad previsto en la Carta para el ciudadano que aspire a ser elegido Presidente de la República. Por tal motivo, la incompatibilidad de 24 meses para que el alcalde de Bogotá sea elegido Presidente de la República está en contravía de la inhabilidad consagrada en el artículo 197 de la Constitución.

Además de lo expuesto, la Corte considera que no hay razón para señalar que la restricción consagrada en la Constitución para el alcalde de Bogotá D.C. no sea aplicable a los demás alcaldes del país. Si frente a ellos el alcalde de la Capital de la República tiene cierta preeminencia política y administrativa y si la Constitución establece para este funcionario una restricción temporal específica, no existe razón objetiva suficiente ni hay relación de proporcionalidad para justificar que los alcaldes con menos poder resulten más afectados en el ejercicio de su derecho fundamental a ser elegidos para el cargo de Presidente de la República. Por lo tanto, en esta tema en particular el régimen de inhabilidad de los alcaldes no puede ser diferente al consagrado en la Constitución para el alcalde de Bogotá D.C.

De acuerdo con lo anterior, procede la declaratoria de la exequibilidad condicionada del artículo 39 de la Ley 617 de 2000, en el sentido que la incompatibilidad especial de 24 meses no se aplica al alcalde municipal o distrital que sea elegido Presidente de la República, en cuyo caso prevalecerá la inhabilidad del año anterior a la elección consagrada en el artículo 197 de la Constitución.

De otra parte, se observa que el sentido de las incompatibilidades especiales consagradas en los artículos 32 y 39 de la Ley 617 tienen en cuenta, como condición de oportunidad para su aplicación, **la fecha de la inscripción** para cualquier cargo o corporación de elección popular y, específicamente, para el acceso a las corporaciones públicas la ley exige que el candidato no esté inhabilitado en el momento de la inscripción, en forma independiente del orden

de ubicación en la lista respectiva o del número de candidatos elegidos por lista.

Finalmente, se resalta el hecho que el artículo 39 de la Ley 617 no fije el régimen de incompatibilidades para el alcalde que se inscriba como candidato a Senador o Representante a la Cámara, en cuanto el artículo 179-2 de la Constitución consagra esta hipótesis en el régimen de inhabilidades de los Congresistas, la cual cobija también a los alcaldes municipales y distritales. Señala la norma constitucional que “No podrán ser congresistas: (...) 2. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de la elección” y es indudable que en ella se encuentran los alcaldes, en su calidad de autoridad política y administrativa del municipio o distrito.

VII. DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar **exequible** la Ley 617 de 2000 en los términos expuestos en la parte motiva y sólo por el cargo de vicios de trámite en su formación al haber sido aprobada en primer debate en la comisión primera y no en la comisión cuarta de cada Cámara.

Segundo. Declararse **inhibida** en los términos señalados en la parte motiva de esta Sentencia para pronunciarse de fondo frente a la inconstitucionalidad de la Ley 617 de 2000 por vulneración del principio de unidad de materia.

Tercero. Declarar **exequibles** los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva y exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas.

Cuarto. Declarar **exequible** el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, en cuanto se trata de una norma de carácter ordinario.

Quinto. Declarar **exequible** el artículo 13 de la Ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva en relación con el cargo de violación de los artículos 347, 352, 300-5 y 313-5 de la Constitución Política, salvo la expresión “*proporcionalmente a todas las secciones que conforman*” del citado artículo 13 que se declara **inexequible**.

Sexto. Declararse **inhibida** en los términos señalados en la parte motiva de esta Sentencia para pronunciarse de fondo frente a la constitucionalidad de los artículos 19, 21, 81 y artículo transitorio de la Ley 617 de 2000 por ausencia de cargos de inconstitucionalidad en la demanda.

Séptimo. Declarar **exequible** el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 en los términos expuestos en la parte motiva por el cargo de vulneración de los artículos 210 y 336 de la Constitución Política, salvo la expresión “*a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud*” del señalado artículo 14 que se declara **inexequible**.

Octavo. Declarar **exequible** el artículo 71 de la Ley 617 de 2000, en los términos expuestos en la parte motiva de esta Sentencia por el cargo de vulneración del artículo 53 de la Constitución Política.

Noveno. Declarar **exequible** el artículo 20 de la Ley 617 de 2000, en los términos expuestos en la parte motiva en relación con el cargo de vulneración del principio de igualdad.

Décimo. Declarar la **exequibilidad condicionada** del artículo 32 de la Ley 617 de 2000, en el sentido que la incompatibilidad especial de 24 meses allí señalada no se aplica al gobernador que se inscriba como candidato a Senador, Representante a la Cámara o Presidente de la República, por tratarse de situaciones ya reguladas por los artículos 179-2 y 197 de la Constitución Política.

Décimo Primero. Declarar la **exequibilidad condicionada** del artículo 39 de la Ley 617 de 2000, en el sentido que la incompatibilidad especial de 24 meses que allí se establece no se aplica al alcalde municipal o distrital que se inscriba como candidato a Presidente de la República por ser una situación ya regulada en el artículo 197 de la Constitución Política.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase 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

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-540/01

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes exógenas y endógenas (Salvamento parcial de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Apoyo de empresas y sociedades de economía mixta/**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Afectación del núcleo esencial/**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Prohibición de transferencias a empresas/**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-Liquidación de empresas ineficientes (Salvamento parcial de voto)

Si bien la norma legal busca el saneamiento de las finanzas departamentales y en ese sentido podría encontrarse razonabilidad en una tal prohibición, también lo es que, con miras a potenciar su funcionamiento y proyecciones dentro del respectivo ámbito de acción y objeto social, bien puede necesitarse aportes especiales, inversiones que solo pueden determinar los “órganos centrales”. No tiene sentido que conforme a la Constitución las entidades territoriales puedan, conforme a la apreciación de sus propias necesidades y conveniencias, crear empresas y participar en la conformación de sociedades de economía mixta, pero no puedan en casos indispensables acudir en apoyo de las mismas, en protección en la generalidad de los casos de las propias inversiones, y posibilidades de acción en beneficio de las comunidades respectivas. La prohibición legal con las características explícitas en el texto en estudio interfiere de manera desproporcionada e irrazonable en el núcleo o reducto de la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales, con el cual se da coherencia a la organización del Estado.

Referencia: expedientes D- 3256 y D-3257

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000.

Actores:

José Cipriano León Castañeda y
Andrés de Zubiría Samper

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado comedimiento reitero a continuación las razones de mi desacuerdo parcial con la sentencia de la referencia, circunscrito como expresé con oportunidad de la discusión de la ponencia, a la decisión contenida en el ordinal séptimo de la parte resolutive de la sentencia, relativa al artículo 14 de la Ley 617 de 2000.

Conforme a la decisión, la Corte encontró que el artículo 14, salvo la expresión “*a las empresas prestadoras de servicios de salud*” se ajusta a la Constitución y, por tanto, declaró la exequibilidad del mismo, con excepción de la expresión destacada. A mi juicio ha debido declararse la inexecuibilidad de toda la disposición.

En efecto:

En la sentencia, siguiendo la línea jurisprudencial en materia de autonomía presupuestal y financiera de las entidades territoriales, se distinguió entre los recursos exógenos y endógenos para afianzar el mayor grado de autonomía respecto de los últimos, lo que significa que el denominado núcleo esencial de autonomía territorial impone mayor restricción a la injerencia del legislador.

El artículo 14 prohíbe al “*sector central*” departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las empresas prestadoras de servicios de salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de éstas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de aquellas y efectuar aportes o créditos directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

De otra parte, se prevé que cuando una empresa industrial o sociedad de economía mixta, “*de aquellas a que se refiere el presente artículo*”, genere pérdidas durante tres años seguidos, se presume de pleno derecho que no es

viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en este caso solo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

La Corte asume que la prohibición debe proyectarse en torno de todas las entidades, menos respecto de las empresas prestadoras de servicios de salud, pues a las otras comprende el concepto de monopolio (empresas de licores y loterías), por una lado, o deben ser necesariamente rentables, por otro (instituciones de naturaleza financiera).

Empero, si bien la norma legal busca el saneamiento de las finanzas departamentales y en ese sentido podría encontrarse razonabilidad en una tal prohibición, también lo es que, con miras a potenciar su funcionamiento y proyecciones dentro del respectivo ámbito de acción y objeto social, bien puede necesitarse aportes especiales, inversiones que solo pueden determinar los “órganos centrales”. No tiene sentido que conforme a la Constitución las entidades territoriales (Artículos 300 y 305) puedan, conforme a la apreciación de sus propias necesidades y conveniencias, crear empresas y participar en la conformación de sociedades de economía mixta, pero no puedan en casos indispensables acudir en apoyo de las mismas, en protección en la generalidad de los casos de las propias inversiones, y posibilidades de acción en beneficio de las comunidades respectivas. Por ello considero que la prohibición legal con las características explícitas en el texto en estudio interfiere de manera desproporcionada e irrazonable en el núcleo o reducto de la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales, con el cual se da coherencia a la organización del Estado.

De otra parte, si bien es cierto que a la ley compete desarrollar los principios de la función administrativa, enunciados en los textos constitucionales, y determinar el régimen de las entidades descentralizadas, de los diversos niveles administrativos, así como señalar los criterios de eficiencia no sólo de las entidades encargadas de la gestión de los monopolios rentísticos, considero que el criterio enunciado en el inciso segundo del artículo 14, dados los términos como se encuentra expresado de presunción de pleno derecho (es decir que no admite prueba en contrario), es violatorio de la autonomía territorial, en consonancia con lo ya expresado.

Fecha ut supra

ALVARO TAFUR GALVIS

Salvamento de voto a la Sentencia C-540/01

AUTONOMIA MUNICIPAL-Alcance/CONCEJO MUNICIPAL-Fijación de escalas de remuneración de categorías de empleo/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Afectación del núcleo esencial (Salvamento de voto)

En lo relativo a la autonomía del municipio, la Carta le reconoce a los entes locales, la facultad de gestionar de manera autónoma aquellos asuntos que comprometan sus intereses propios, dentro del ámbito de la Constitución y la ley. En relación con la determinación de la remuneración de los empleos dentro de su respectiva jurisdicción, la propia Carta, contempla como facultad de los Concejos, la relativa a la fijación de las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo dentro del municipio, razón por la cual resulta reprochable cualquier inmiscusión que el legislador efectúe en esta materia, en especial si dicha intervención impone una absoluta limitación que cercena el reducto mínimo de autonomía de las Entidades Territoriales.

ENTIDADES TERRITORIALES-Autoregulación de intereses propios/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de recursos (Salvamento de voto)

IGUALDAD DE CONCEJALES-Discriminación en remuneración por categoría municipal (Salvamento de voto)

PRINCIPIO IGUAL TRABAJO IGUAL REMUNERACION-Discriminación entre concejales por categoría municipal (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

Expediente D-3256 y 3257

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 617 de 2000 presentada por los ciudadanos

José Cipriano León Castañeda y Andrés de Zúbiría Samper.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria de la Corte en la presente Sentencia en relación con el artículo 20 de la Ley 617 de 2000. Manifiesto las razones por las cuales salvo mi voto, de la siguiente manera:

La disposición demandada determina los honorarios de los concejales, señalando el número máximo de sesiones ordinarias y extraordinarias que se les reconoce de acuerdo con la categoría del municipio y fijándose como tope máximo de los honorarios, el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponda al respectivo alcalde.

1. En lo relativo a la autonomía del municipio, la Carta le reconoce a los entes locales, la facultad de gestionar de manera autónoma aquellos asuntos que comprometan sus intereses propios, dentro del ámbito de la Constitución y la ley. En relación con la determinación de la remuneración de los empleos dentro de su respectiva jurisdicción, la propia Carta en el artículo 313 numeral 6, contempla como facultad de los Concejos, la relativa a la fijación de las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo dentro del municipio, razón por la cual resulta reprochable cualquier inmiscusión que el legislador efectúe en esta materia, en especial si dicha intervención impone una absoluta limitación que cercena el reducto mínimo de autonomía de las Entidades Territoriales, como lo ha reconocido de manera diáfana la jurisprudencia de esta Corte:⁶¹

“La Constitución reconoce a los entes territoriales una facultad de auto regulación cuando se trata de sus propios intereses. Uno de ellos, sin duda, tiene que ver con la administración de sus recursos, artículo 287, entendidos éstos no sólo en el sentido de recursos tributarios, sino en los recursos físicos, activos corporales e incorporales, etc.”

2. En cuanto a la violación del principio a “igual trabajo igual remuneración”⁶² consagrado en el artículo 53 de la Carta, la norma efectúa una evidente discriminación entre los concejales de los diversos municipios, tomando como

⁶¹ Sentencia C-366/00 MP Alfredo Beltrán Sierra

⁶² Sentencia T-1156/00, T-277/00 Y T-335/00

base para ello la categoría a la que pertenezca el respectivo municipio, señalando que:

“ ...

En los municipios de categoría especial, primera y segunda, se podrán pagar anualmente hasta ciento cincuenta (150) sesiones ordinarias y hasta treinta (30) extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por prórrogas a los períodos ordinarios.

En los municipios de categoría tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas...”

Esta injustificada discriminación, subvalora el trabajo de los concejales en los municipios pequeños. Se presenta aquí un trato diferente para situaciones jurídicas iguales, ya que los Concejos de todos los municipios del país deben desempeñar las mismas funciones, consagradas en el artículo 313 de la Constitución Nacional

Por otra parte, es preciso anotar que los honorarios que reciben los concejales se equiparan al salario de cualquier trabajador, ya que este constituye el sustento básico para éstos y sus familias, en especial si se tiene en cuenta que el ejercicio de dicho cargo reporta el acatamiento de un estricto régimen de incompatibilidades e inhabilidades, lo que no permite durante su ejercicio el desempeño de otro tipo de actividades que le reporten ingresos, salvo/ algunas excepciones que la propia ley consagra.

En razón a las anteriores consideraciones, se concluye que no puede prodijarse un trato discriminatorio entre aquellos sujetos que desempeñan un mismo cargo, como quiera que no se encuentran dentro del artículo 20 de la ley 617 de 2000 razones objetivas que conduzcan a justificar la citada discriminación.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencias C-540/01

PROYECTO DE LEY-Requisitos/PROYECTO DE LEY-Aprobación en primer debate en comisión respectiva (Salvamento de voto)

**COMISIONES CONSTITUCIONALES
PERMANENTES-Competencias/COMISION PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE-Competencia/COMISION
CUARTA PERMANENTE-Competencia (Salvamento de voto)**

PROYECTO DE LEY-Reparto a Comisión de materia predominante (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Debate y aprobación en comisión respectiva/LEY-Vicio de inconstitucionalidad/LEY-Inexequibilidad por no debate y aprobación en comisión respectiva (Salvamento de voto)

Si a un proyecto de ley no se le da debate y aprobación en la “comisión respectiva” se infringe el artículo 157 de la Carta y, en consecuencia, si continúa su trámite irregular en el Congreso de la República y luego obtiene la “sanción del Gobierno”, se encuentra viciado de inconstitucionalidad y, si por ello se demanda, habrá de declararse por la Corte su inexequibilidad.

COMISION CUARTA PERMANENTE-Asuntos económicos, presupuestales y fiscales (Salvamento de voto)

ORGANIZACION TERRITORIAL-Contenido (Salvamento de voto)

REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA-Materias que comprende (Salvamento de voto)

Como claramente aparece de la propia ordenación normativa de la Constitución, todo lo que tenga que ver con el situado fiscal, la participación de las rentas de la Nación a departamentos y municipios, el régimen tributario y demás asuntos de carácter económico, por ministerio de la propia Carta Política no quedan comprendidos dentro de la que ella denomina

“Organización Territorial”, sino dentro del “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”.

LEY-Vicio por no debate y aprobación en comisión respectiva (Salvamento de voto)

COMISIONES DE ASUNTOS ECONOMICOS-Competencias (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA-Requisitos/LEY ORGANICA-Mayoría especial en trámite (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA-Certificación sobre votación en plenarias (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA-Ausencia de propósito inequívoco de norma determinada (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance (Salvamento de voto)

La autonomía de las entidades territoriales confiere a sus titulares una serie de facultades que implican poderes de acción en cuanto a la dirección y manejo de sus propios intereses, tal como se consagra expresamente en el artículo 287 del Estatuto Superior. Dicha autonomía se concreta en la posibilidad de escoger sus propias autoridades, de ejercer las competencias que les corresponden, de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones y de participar en las rentas nacionales, actividades que deben ser ejercidas con sujeción a la Constitución y a la ley.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa no es absoluta (Salvamento de voto)

La intervención del legislador si bien está autorizada por el Estatuto Supremo, ella no es absoluta, ya que no puede la ley afectar el núcleo esencial de la misma autonomía, o en términos de la Corte, el reducto mínimo intocable de ella.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Necesidades de interés general (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Potestad de autonormarse (Salvamento de voto)

La autonomía territorial comprende también la potestad de autonormarse, entendida ésta como la capacidad jurídica de establecer sus propias normas jurídicas para el manejo de todos los asuntos que les conciernen y la satisfacción de sus propios intereses y de la comunidad local, sin que sobre ellas pueda ejercerse ningún control de tutela por parte del nivel nacional. Así las cosas, la autonomía implica el reconocimiento de un conjunto de verdaderos derechos en favor de las entidades territoriales, estableciendo cierto grado de libertad e independencia del sector central en lo que atañe al desarrollo de sus competencias.

PLURALISMO-Acepciones (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Pluralismo (Salvamento de voto)

La autonomía territorial no es sólo un problema de pluralismo ideológico (religioso o político) sino de pluralismo institucional que implica la existencia de varios centros de poder territorial entre los cuales se distribuye el poder político.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Vulneración (Salvamento de voto)

PLURALISMO Y TOTALITARISMO-Oposición (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Vulneración (Salvamento de voto)

Cuando se vulnera la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales se atenta no sólo contra el Estado social de derecho sino también contra el sistema democrático que asegura la vigencia de sus propios valores y principios entre ellos la descentralización y la autonomía de dichos entes.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Bienes y rentas de libre disposición/**AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES**-No disposición por legislador (Salvamento de voto)

En el artículo 362 aparece en forma clara y expresa el deseo del constituyente de preservar al máximo la autonomía de las entidades territoriales, respecto de sus bienes y rentas, al punto de darles el mismo tratamiento que se le da a la propiedad de los particulares, es decir, que solamente sus titulares pueden ejercer los derechos que de ella se derivan, esto es, el uso, goce y lo que es más importante, la libre disposición de los mismos. Siendo ello así, no queda duda alguna que los bienes y rentas de los entes territoriales no pueden ser objeto de disposición por parte del legislador, salvo en los casos de guerra exterior.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes exógenas y endógenas (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Injerencia del legislador en fuentes exógenas y endógenas (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Origen de recursos (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ingreso de recursos los convierte en bienes y rentas exclusivos (Salvamento de voto)

Una vez que los recursos cedidos o producidos directamente ingresan a las arcas municipales se convierten ipso jure en bienes y rentas de su propiedad exclusiva y, por tanto, no admiten injerencia alguna por parte del legislador para efectos de determinar su disposición o aplicación.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Gastos de funcionamiento (Salvamento de voto)

AUTONOMIA MUNICIPAL-Determinación de gastos a recortar (Salvamento de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Condición previa para asignación de competencias (Salvamento de voto)

La Constitución colombiana si bien permite la asignación de competencias a las entidades territoriales, ella también ordena que previamente deben asignarse los recursos correspondientes para atenderlas, principio general de obligatoria observancia que permite una descentralización equilibrada de funciones. El traslado de competencias no opera entonces, en forma automática pues está condicionada al giro de las partidas que permitan desarrollarlas en términos de calidad y de eficiencia.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN ENTIDADES TERRITORIALES-Distribución de competencias (Salvamento de voto)

El principio de subsidiariedad implica que la competencia la tiene el órgano más pequeño y sólo si éste no puede ejecutarlo adecuadamente, puede intervenir el órgano más grande. Esto traducido al esquema territorial colombiano, implica que la competencia en principio la tiene el órgano territorial más inmediato que es el municipio y sólo si éste no puede ejercerla lo podrá hacer el departamento. En este orden de ideas, para efectos de la distribución de competencias a las entidades territoriales, el principio de subsidiariedad, juega un papel importante, que en términos de la Corte se traduce, "en una particular forma de distribución territorial del poder, según la cual la autoridad estatal se construye a partir del municipio; y, en una particular forma de ejercicio de las competencias de las entidades territoriales, dentro de la cual a la nación le está vedado incidir en el núcleo básico de la autonomía de las entidades territoriales de menor tamaño. En este sentido, el principio de subsidiariedad no constituye un título atributivo de nuevas competencias sino de ejercicio de las ya existentes, lo cual significa que la Nación no puede, apelando al principio de subsidiariedad, ejercer competencias que la Constitución o la ley no les hayan otorgado."

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, los

suscritos magistrados nos vemos precisados a salvar nuestro voto con respecto a la declaración de exequibilidad de la Ley 617 de 2000 en su integridad y en relación con algunos de sus artículos en particular, de que da cuenta la Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001, por las razones que a continuación se indican:

1°. En la sentencia aludida se declara la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 por considerar que no se vulnera la Constitución Política en virtud de haber sido tramitado el proyecto de ley respectivo, “en primer debate en la Comisión Primera y no en la Comisión Cuarta de cada Cámara”, lo cual, a nuestro juicio, resulta equivocado, como pasa a demostrarse:

1.1. Como es conocido, para facilitar el trámite de las leyes y procurar que en su discusión intervengan Congresistas que en cada Cámara se dediquen de manera especial a temas determinados, la reforma constitucional de 1945 introdujo, en ese entonces como novedad, el conocimiento y debate de los proyectos en comisiones especializadas de cada una de las Cámaras, y, al efecto se reformó, de esa manera el artículo 81 de la Constitución Política de tal suerte que, sin ese requisito el proyecto no podría convertirse en ley pues, previo al respectivo debate y aprobación en las plenarias era indispensable surtir primero el mismo trámite en la comisión respectiva.

1.2. El artículo 157 de la Constitución de 1991, que esencialmente reproduce lo que al efecto disponía el artículo 81 de la Constitución precedente, ordena que “ningún proyecto será ley” sin el cumplimiento de los requisitos allí señalados entre los cuales el segundo de ellos es el de “haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara”, luego de lo cual habrá de aprobarse, para ser ley, “en cada Cámara en segundo debate”.

1.3. El artículo 142 de la Constitución, de manera expresa dispone que cada una de las Cámaras “elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley”, y agrega que será una ley la que determine “el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse”.

En desarrollo de esa disposición constitucional la Ley 3ª de 1992 regula lo atinente a las comisiones permanentes de cada una de las Cámaras y establece de manera precisa la competencia para cada una de ellas. Así, conforme a su artículo 2º, a la **Comisión Primera**, compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara de Representantes, corresponde conocer de lo atinente a la “**organización territorial**”; y a la **Comisión Cuarta**, compuesta por 15 miembros en el Senado y 27 en la Cámara de Representantes, le compete conocer del trámite de las “**leyes orgánicas de presupuesto**”; y “**régimen de control fiscal financiero**”, entre otras materias.

1.4. En armonía con lo expuesto la Ley 5ª de 1992 “por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes”, en el artículo 144 dispone que luego de recibido un proyecto de ley y ordenada su publicación en la *Gaceta del Congreso*, “**se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva**” y, en el artículo 146 de la misma ley se establece que cuando el proyecto “**verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante**”.

1.5. Significa entonces lo anterior que, si a un proyecto de ley no se le da debate y aprobación en la “**comisión respectiva**” se infringe el artículo 157 de la Carta y, en consecuencia, si continúa su trámite irregular en el Congreso de la República y luego obtiene la “sanción del Gobierno”, se encuentra viciado de inconstitucionalidad y, si por ello se demanda, habrá de declararse por la Corte su **inexequibilidad**, que fue lo que no se hizo por esta Corporación en la Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001, en relación con la Ley 617 de 2000, por lo cual salvamos nuestro voto. En efecto:

1.5.1. Conforme aparece en la “*Gaceta del Congreso*” del martes 17 de agosto de 1999, en esa fecha los señores Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, doctores Nestor Humberto Martínez Neira y Juan Camilo Restrepo Salazar, en su orden, presentaron a consideración de la Cámara de Representantes para que allí iniciara su trámite en el Congreso de la República, el proyecto de ley que posteriormente fue promulgado como Ley 617 de 2000.

En la exposición de motivos, de manera expresa manifestaron los autores de dicho proyecto de ley que este “hace parte del conjunto de políticas en marcha para equilibrar la economía nacional. Esta segunda ola de reformas tiene

carácter estructural, hace frente a los principales problemas financieros del Estado y sin su aprobación –agregaron- no será posible garantizar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo”. (Página 9, Gaceta del Congreso citada).

Además, expresamente se incluyó por los proponentes de ese proyecto de ley que el se justifica para superar la “situación financiera de las entidades territoriales” y las “principales causas de ella”. (Páginas 9 y 10, Gaceta del Congreso citada).

Del mismo modo se afirmó por los proponentes del proyecto de ley, en nombre del Gobierno Nacional, que su articulado fue diseñado, con respecto al análisis que allí se hace sobre los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, “de acuerdo con los estudios que se realizan actualmente para la preparación de los Planes de Reforma Económica que viene coordinando la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda” (Página 11, Gaceta del Congreso citada).

En ese mismo orden de ideas, analizan luego quienes presentaron el proyecto para justificarlo lo que denominan “crecimiento insuficiente de los ingresos corrientes”, los que a su juicio “debían crecer a un ritmo superior al del gasto correspondiente al gobierno central para compensar las mayores transferencias territoriales”; y, expresan que “a su vez, los ingresos tributarios territoriales debían crecer a un ritmo similar al de sus gastos; sin embargo, - continúan- ello no sucedió: los ingresos corrientes del Gobierno Nacional crecieron por debajo de sus gastos corrientes y otro tanto ocurrió con los de los gobiernos territoriales”. Se refieren, así mismo a la necesidad de crear “incentivos adecuados para promover una recaudación tributaria territorial de la magnitud requerida para evitar que los gobiernos municipales y departamentales dependan en forma excesiva de las transferencias del Gobierno Central. (Página 11, Gaceta del Congreso citada).

A continuación examinan “el creciente problema del déficit fiscal y del endeudamiento”, respecto del cual aseveran que “la manera como se desaceleró la descentralización en la última década ha debilitado la capacidad del Estado para controlar el déficit fiscal. Los gastos del Gobierno Central asociados al proceso deben crecer anualmente y en relación directa con su capacidad de

recaudo tributario” y agregan que “el sistema de transferencias automáticas complica el saneamiento fiscal del Gobierno Central por la vía del fortalecimiento de los ingresos tributarios”; afirman que la legislación vigente “no está propiciando el equilibrio fiscal territorial”; y expresan que “en medio de la rigidez que impone el sistema de transferencias intergubernamentales, y pese al aumento de los recaudos tributarios, el déficit fiscal del Gobierno Nacional creció en forma notable: pasó del 0.68% del PIB en 1990 a 3.98% del PIB en 1997. Entre tanto, el déficit fiscal de los gobiernos territoriales también creció, al pasar de 0.18% del PIB en 1990 al 1.13% del PIB en 1997. (Páginas 12 y 13, Gaceta del Congreso citada).

Así mismo, los dos Ministros actores del proyecto de ley presentado a consideración del Congreso de la República, en forma clara manifestaron que sus disposiciones “se orientan hacia el fortalecimiento de los ingresos propios y la racionalización de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, a través de estrategias integrales de ajuste fiscal”, las que, a su juicio, pueden lograrse con la categorización de departamentos y municipios para ese propósito, con la limitación a los gastos de funcionamiento de los entes territoriales y con normas que garanticen “transparencia de la gestión territorial” y mayor inversión con el “ahorro que generará el proyecto”, pues, para fortalecer las entidades territoriales las normas contenidas en ese proyecto de ley son “el único para asegurar la sostenibilidad financiera y fiscal”, (páginas 14 y 15 Gaceta del Congreso citada).

1.5.2. No queda pues, ni de lejos, el más mínimo margen de duda sobre el propósito de saneamiento fiscal y de política macroeconómica que el proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 617 de 2000, perseguía, según sus propios autores, razón esta por la cual el Presidente de la Cámara de Representantes, en vez de repartirlo a la Comisión Primera para su trámite debería haberlo enviado para ese fin a la Comisión Cuarta, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, así como en atención a lo preceptuado por el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, como quiera que a la Comisión Primera le corresponde lo atinente a las leyes que versen sobre “organización territorial” y a la Cuarta los asuntos de carácter económico, presupuestal y fiscal.

1.5.3. Es la propia Constitución la que en títulos distintos, el XI y el XII, se encarga de fijar con claridad lo que se entiende por “Organización Territorial” y por “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”.

Así, del Título XI, dedicado a la Organización Territorial, forma parte un conjunto de “disposiciones generales” que establecen cuáles son las entidades territoriales, definen su autonomía, fijan los asuntos propios de la “Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial”, autorizan un régimen especial para los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, disponen lo atinente al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de diputados y concejales en lo esencial y dejando a la ley algunos aspectos; así mismo, en capítulos separados se establecen las bases del “régimen departamental” (artículos 297 a 310 de la Constitución), del “régimen municipal (artículos 311 a 321 de la Constitución) y de los regímenes especiales para el Distrito Capital de Bogotá, las áreas metropolitanas, las regiones, los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, los resguardos y territorios indígenas y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena”.

Por su parte el Título XII, que se ocupa del “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, contiene un capítulo sobre disposiciones generales (artículos 332 a 338 C.P.), otro sobre planes de desarrollo (artículos 339 a 344), uno especial sobre el presupuesto (artículos 345 a 355), otro sobre distribución de recursos y competencias para fijar los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, el situado fiscal y lo atinente a la autonomía patrimonial y fiscal de las entidades territoriales, principios del sistema tributario y capacidad de endeudamiento (artículos 355 a 364), uno sobre la finalidad social del Estado y los servicios públicos (artículos 365 a 370) y, por último, lo atinente a la banca central (artículos 371 a 373 C.P.).

Como claramente aparece de la propia ordenación normativa de la Constitución, todo lo que tenga que ver con el situado fiscal, la participación de las rentas de la Nación a departamentos y municipios, el régimen tributario y demás asuntos de carácter económico, por ministerio de la propia Carta Política no quedan comprendidos dentro de la que ella denomina “Organización Territorial”, sino dentro del “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”.

1.5.4. No obstante, conforme al reparto que del proyecto de ley hizo el Presidente de la Cámara de Representantes en ese momento doctor Armando Pomarico Ramos, el trámite del proyecto posteriormente convertido en Ley 617 de 2000, fue asignado a la Comisión Primera como si se tratara de asuntos que versen sobre la “Organización Territorial”, y no a la Comisión Cuarta, encargada de los asuntos económicos, fiscales y presupuestales, y en aquella se debatió y aprobó en primer debate, en forma abiertamente contraria a la Constitución, pues el desconocimiento de la competencia específica de cada Comisión permanente indica que no sólo se violaron, como ya se dijo, los artículos 2º de la Ley 3ª de 1992 y 144 de la Ley 5ª de 1992, sino que, por esa vía se penetró luego, ya desbocado el Congreso, pues el error no era susceptible de enmienda en el Senado de la República al cual el proyecto llegó aprobado por la Cámara de Representantes, a la violación flagrante del artículo 157 de la Carta Política, que ordena que los proyectos tengan “curso en la Comisión respectiva”, que el primer debate se surta en la “Comisión permanente de cada Cámara” y que luego sí, en cada una de ellas se realice su discusión en segundo debate y la aprobación correspondiente.

1.5.5. Podría aducirse que la inconstitucionalidad en el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 617 de 2000 por el vicio de haberse debatido y aprobado en primer debate en la Comisión Primera y no en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes y luego en la misma Comisión del Senado queda despejada por la autorización que el párrafo segundo del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 otorga al Presidente de la respectiva Cámara para que cuando “la materia de la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una Comisión”, pueda entonces enviarlo “a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines”.

Sin embargo, semejante argumentación, en este caso, resulta claramente ineficaz para defender con ella la constitucionalidad de la Ley 617 de 2000, pues lo que, conforme al articulado del proyecto que luego se convirtió en la citada ley y a la exposición de motivos correspondiente, lo que salta a la vista es no sólo un propósito de carácter fiscal, financiero y de política macroeconómica del Estado, sino, además, que ella no se ocupa de lo que la Constitución define como “Organización Territorial”, sino de materias que quedan comprendidas, con nitidez absoluta en el “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, que es propio de las Comisiones Cuarta y Tercera del

Congreso de la República, que, precisamente por ello, se denominan “Comisiones Económicas”, a las cuales sí le son afines algunos asuntos, pero, en todo caso, distintos de los que se refieren a la “Organización Territorial”.

Precisamente por eso, al tramitar en el Congreso la Ley 60 de 1993, que se ocupa de las competencias de las entidades territoriales y de la Nación y por ello desarrolla los artículos 356 y 357 de la Constitución Política en cuanto al situado fiscal para los departamentos y la participación de los municipios en los ingresos territoriales de la Nación, así como de algunas reglas de adecuación institucional en cuanto al funcionamiento de estos entes territoriales en materias de salud, educación y control de gastos, ese proyecto de ley fue presentado al Senado de la República y repartido entonces a la Comisión Tercera, afín con la Cuarta respecto de los temas económicos que tratan la una y la otra, como aparece en la Gaceta del Congreso No. 41 de ese año, página 3^a; por esa Comisión se aprobó e incluso hubo reuniones conjuntas de las dos Comisiones (Gacetas del Congreso 137 y 205, páginas 1 a 16 y 10 a 11); luego se aprobó por la Plenaria de la Cámara de Representantes y la del Senado de la República (Gacetas del Congreso 206 y 217 de 1993, páginas 2 a 3 y 18 a 24), respectivamente.

Pero entonces, no se quebrantó la Constitución como ahora. Es ese un antecedente de carácter legislativo que aunque puesto de presente en los debates de la Sala, no se tuvo en cuenta al decidir.

1.5.6. También podría, en gracia de discusión, pensarse en que al repartir el proyecto a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes no se quebrantó la Constitución pues, a tenor de lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley 5^a de 1992 si el proyecto versa “sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante”.

Ello con todo, no es así pues, como ya se vio, justamente lo que ocurre es que la “materia predominante” en el proyecto que se convirtió en Ley 617 de 2000, es la económica, financiera y fiscal, expresamente declarada así por los ministros proponentes del proyecto y así tratada luego tanto en las ponencias rendidas a lo largo del debate en las Comisiones, como en las Plenarias, tal como puede apreciarse en las Gacetas del Congreso Nos. 394, 409, 452, 532, 533, 591, 592, 593 de 1999; 60, 99, 100, 101, 102, 103, 211, 259, 327 y 358, 395 y 416 de

2000, esta última contentiva del proyecto finalmente aprobado por el Congreso de la República.

2. En la Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001, se declara la exequibilidad de los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000, e igualmente la exequibilidad del artículo 95 de la misma ley, normas aquellas que expresamente dice la última son “Orgánicas de Presupuesto”.

2.1. Como se sabe, el artículo 151 de la Carta Política ordena al Congreso de la República la expedición de “leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”, entre las cuales se encuentran las que contengan normas relativas a la “preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones”.

2.2. En ese orden de ideas son normas orgánicas del presupuesto, aquellas contenidas hoy en el Decreto 111 de 1996, mediante el cual se compilaron las disposiciones contenidas en las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el denominado “Estatuto Orgánico del Presupuesto”, con sujeción al cual ha de decretarse anualmente el presupuesto nacional, por expresa disposición del artículo 349 de la Carta en el cual se dispone que dentro de los tres primeros meses de cada legislatura, y de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.

2.3. De esta suerte, es claro que el legislador cuando se dispone a dictar una ley orgánica, desde el comienzo ha de tener ese propósito y, luego habrá de darle el trámite pertinente de tal manera que su aprobación se produzca por la mayoría absoluta de los votos de los integrantes tanto del Senado como de la Cámara de Representantes.

Esto significa, claramente, que en las leyes orgánicas se fijan normas para expedir ciertas leyes, por cuanto el legislador así mismo se traza derroteros, límites y requisitos para ese efecto.

Entre tales requisitos, como ya se vio, se encuentra el de mayorías especiales en su tramitación, pues no basta la mayoría simple habiendo quórum sino que se

requiere la mayoría absoluta, es decir al menos la mitad más uno de los votos favorables de la totalidad de los miembros de una y otra Cámara.

2.4. En el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 617 de 2000, en lo que respecta a los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93, que el artículo 95 de la misma ley declara que “son normas orgánicas de presupuesto”, se encuentra que en la Gaceta del Congreso No. 543 del martes 28 de diciembre de 1999, como un informe de Secretaría se afirma “que los artículos que tienen que ver con materia de ley orgánica fueron aprobados por mayoría absoluta”, sin que aparezca discriminada la votación respecto de cada uno de ellos, ni se haya obtenido certificación posterior al respecto; y, por lo que hace al debate en la Plenaria del Senado de la República, en certificación expedida por el Secretario General del Senado se expresa que “el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate en el Senado con un quórum de 96 honorables Senadores de 102 en la sesión ordinaria correspondiente al día 20 de junio de 2000, según consta en el acta 48 publicada en la Gaceta del Congreso año IX número 259 del 14 de julio de 2000”, certificación esta en la cual, como se observa, tampoco se especificó en relación con cada artículo de los que se dicen son de “Ley Orgánica de Presupuesto”, cuál fue la votación alcanzada. Es decir, la Corte, pese a haber sido decretada esa prueba por el ponente, no tuvo a su disposición certificación particular y concreta sobre la votación en las Plenarias de las dos Cámaras sobre la votación de los artículos que el texto legal afirma fueron votados como orgánicos del presupuesto, no obstante lo cual ese punto crucial en el examen de constitucionalidad, sin más, se dio por sentado.

Sí a lo anteriormente expuesto se suma la inconstitucionalidad debida a la tramitación en una comisión diferente a la que correspondía sobre el proyecto de ley en su integridad, queda claro que, las normas en referencia deberían haber sido declaradas inexecutable, pero no lo fueron.

2.5. Adicionalmente a lo anteriormente expuesto, ha de agregarse que la constitucionalidad de algunas de las normas que se dice pertenecen al campo propio de la “Organización Territorial”, por su naturaleza serían entonces “leyes orgánicas”, cual sucede, por ejemplo, con las contenidas en los artículos 20, 32 y 39, que se refieren, en su orden a los honorarios de los concejales municipales y distritales, a la duración de las incompatibilidades de los

gobernadores y a las incompatibilidades de los alcaldes, normas estas que aparecerían en la misma ley con otras que por su naturaleza son “Leyes Orgánicas de Presupuesto”, circunstancia esta que sería tanto como autorizar que en un solo texto legal se expidan por el Congreso de la República, de manera simultánea, leyes orgánicas de materias diferentes lo que resalta la ausencia de propósito inequívoco de expedir una ley orgánica sobre una materia determinada, para, en cambio, simultáneamente legislar sobre materias orgánicas distintas, lo que ciertamente no aparece claramente indicativo de la constitucionalidad que se predica.

3. De otro lado, como quiera que se hacen en la sentencia de la cual respetuosamente salvamos nuestro voto en todo lo declarado exequible algunas consideraciones de orden general sobre la autonomía territorial y su relación con el estado unitario, nos vemos precisados igualmente a expresar nuestra posición sobre el particular, así:

3.1. La autonomía de las entidades territoriales comprende la posibilidad de autonomarse.

A partir de la Carta de 1991 el modelo territorial que ella establece es bien distinto del que operaba bajo la Constitución de 1886, pues pasó de ser un Estado centralista a un nuevo esquema en el que se consagra la autonomía territorial, la descentralización y el principio de unidad. El concepto de autonomía, como lo ha sostenido esta corporación, debe ser entendida, en todo caso, dentro del marco general del Estado unitario, pues de lo que se trata al concebir la forma unitaria del Estado es de “fortalecer la unidad desde la diversidad, mediante el reconocimiento de la variedad biológica, política, jurídica, territorial, religiosa. Es la concepción de la unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque monolítico”.⁶³

La autonomía de las entidades territoriales confiere a sus titulares una serie de facultades que implican poderes de acción en cuanto a la dirección y manejo de sus propios intereses, tal como se consagra expresamente en el artículo 287 del Estatuto Superior. Dicha autonomía al tenor de esta disposición se concreta en

⁶³ Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

la posibilidad de escoger sus propias autoridades, de ejercer las competencias que les corresponden, de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones y de participar en las rentas nacionales, actividades que deben ser ejercidas con sujeción a la Constitución y a la ley.

Sin embargo es aquí en donde discrepamos de la sentencia de la cual nos apartamos, pues consideramos que la intervención del legislador si bien está autorizada por el Estatuto Supremo, ella no es absoluta, ya que no puede la ley afectar el núcleo esencial de la misma autonomía, o en términos de la Corte, el **reducto mínimo intocable de ella**⁶⁴, que lo constituyen las potestades antes descritas (art. 287 C.P.). En consecuencia, si bien el legislador está autorizado para regular algunos aspectos relacionados con los entes territoriales no puede llegar al punto de desnaturalizar su autonomía o lo que es peor, de abolirla. Las necesidades de interés general, contrario a lo que se adujo en Sala, también están sujetas al respeto de esa garantía constitucional. De no ser así, habría que preguntar ¿qué sentido tendría el artículo 287 superior si el legislador puede vaciar su contenido, llegando incluso a desaparecer cualquier acción que implique desarrollo autonómico de los entes territoriales?

Por otra parte consideramos importante señalar que la autonomía territorial comprende también la potestad de autonormarse, entendida ésta como la capacidad jurídica de establecer sus propias normas jurídicas para el manejo de todos los asuntos que les conciernen y la satisfacción de sus propios intereses y de la comunidad local, sin que sobre ellas pueda ejercerse ningún control de tutela por parte del nivel nacional.

Así las cosas, la autonomía implica el reconocimiento de un conjunto de verdaderos derechos en favor de las entidades territoriales, estableciendo cierto grado de libertad e independencia del sector central en lo que atañe al desarrollo de sus competencias. Con la autonomía se busca, entonces, una "mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes

⁶⁴ Sent C-517/92 M.P. Ciro Angarita Barón.

del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario."⁶⁵

3.2. El concepto de autonomía es consecuencia del pluralismo.

El pluralismo es uno de los principios fundamentales de la Constitución y puede entenderse en diversas acepciones. En cierto sentido, por oposición al totalitarismo, se puede entender como la necesidad de que el gobernante o las autoridades estatales permitan y favorezcan la expresión y difusión de una diversidad de opiniones, creencias o concepciones del mundo.

Este concepto parte de la convicción de que nadie es depositario de la verdad y que ésta sólo surge de la discusión y confrontación de las posiciones más diversas. Este es un pluralismo ideológico producto del racionalismo del siglo XVIII.

En otra acepción se entiende por pluralismo **la necesidad o conveniencia de que el poder no se concentre en un solo centro sino de que existan diversos centros de poder**, que el poder esté distribuido entre diversas organizaciones que son las distintas comunidades de las que los hombres pueden ser considerados miembros en razón de sus afinidades y de los vínculos que se establecen entre ellos de manera natural. El pluralismo en esta acepción, por oposición al estatalismo y al centralismo, supone la **promoción de la descentralización y de las autonomías** (territoriales, personales y étnicas): dar un gran papel a los grupos e instituciones sociales, que son organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado, que se forman de una manera espontánea y natural, como la familia, los partidos políticos, las instituciones religiosas, las comunidades de trabajo, etc. Este es un **pluralismo institucional** que encuentra su antecedente en la organización feudal.

El pluralismo institucional se encuentra consagrado en el artículo 1 de la Constitución, que dice: Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista; como también en los artículos 7, 39, 42, 55, 69, 76, 88 y 286 del mismo ordenamiento.

⁶⁵ ibidem

La autonomía territorial no es entonces, sólo un problema de pluralismo ideológico (religioso o político) sino de pluralismo institucional que implica la existencia de varios centros de poder territorial entre los cuales se distribuye el poder político

Norberto Bobbio considera que el pluralismo encierra el concepto de que una sociedad está mejor gobernada en la medida en que esté más distribuido el poder político y en que existan más centros de poder que controlen a los órganos del poder central; en cuanto sea mayor la distribución, tanto territorial como funcional, entre soberano y súbditos del poder.

El pluralismo se contrapone al totalitarismo pues en aquél existen organizaciones sociales autónomas.

Cuando se vulnera la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales se atenta no sólo contra el Estado social de derecho sino también contra el sistema democrático que asegura la vigencia de sus propios valores y principios entre ellos la descentralización y la autonomía de dichos entes. Dar al traste con la autonomía territorial como se hizo en la ley 617/00 es dar los primeros pasos para convertirse nuestro país en un Estado totalitario, tal como sucedió en Alemania e Italia cuando Hittler y Mussolini cada uno en sus propios países, decidieron quitarles a los distintos Estados y regiones el manejo independiente y autónomo, estableciendo de esta manera la centralización absoluta y, por ende, la anulación de la autonomía regional.

3.3. El artículo 362 de la Constitución.

Para efectos del análisis de la autonomía de las entidades territoriales la Corte, a pesar de haberse invocado por los magistrados que salvamos el voto, no tuvo en cuenta el contenido del artículo 362 de la Constitución que textualmente reza:

"Artículo 362. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior."

Precepto que guarda estrecha consonancia y armonía con el artículo 287 superior y mediante el cual se puede precisar hasta dónde puede llegar el legislador para no vulnerar la autonomía territorial.

En el citado artículo 362 aparece en forma clara y expresa el deseo del constituyente de preservar al máximo la autonomía de las entidades territoriales, respecto de sus bienes y rentas, al punto de darles el mismo tratamiento que se le da a la propiedad de los particulares, es decir, que solamente sus titulares pueden ejercer los derechos que de ella se derivan, esto es, el uso, goce y lo que es más importante, la **libre disposición** de los mismos.

Siendo ello así, no queda duda alguna que los bienes y rentas de los entes territoriales no pueden ser objeto de disposición por parte del legislador, salvo en los casos de guerra exterior. La situación que en este momento vive Colombia a raíz de los conflictos internos con los grupos subversivos y la delincuencia organizada, puede calificarse como muy grave, pero no constituye guerra exterior.

El artículo 362 no es una innovación de la Constitución de 1991, pues dicho canon proviene del artículo 50 del Acto Legislativo No. 3 de 1910, que aparecía codificado bajo el número 182 de la Carta del 86, cuyo texto era éste:

"Los bienes y rentas de los departamentos, así como los de los municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno no podrá conceder exenciones de derechos departamentales o municipales."

Tulio Enrique Tascón, destacado constitucionalista, al interpretar dicha disposición expresamente señaló: "Esto quiere decir que son inconstitucionales las leyes que disponen que los departamentos o municipios destinen un 10% de

sus presupuestos a la instrucción pública o un 15% a la higiene y beneficencia públicas, etc, por la misma razón que lo serían las que les ordenan a los particulares la manera de distribuir o invertir sus rentas privadas."

Esta misma razón podría predicarse de la ley 617 de 2000 pues en ella se señalan los valores máximos de gastos de funcionamiento a los que deben sujetarse los municipios, lo cual viola flagrantemente la disposición constitucional mencionada. Además de las siguientes:

Al tenor del artículo 287 superior, las entidades territoriales cuentan con atribuciones para administrar sus propios recursos. Esta corporación, atendiendo únicamente, el origen de los recursos los clasifica en endógenos y exógenos. Los primeros los denomina *recursos propios*, los cuales "*deben someterse en principio a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador*"⁶⁶. No sucede lo mismo con los recursos que se originan en fuentes *exógenas* de financiación pues frente a ellos la Corte acepta que el legislador tiene una mayor injerencia, lo que le permite indicar la destinación de los mismos.

"Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento -recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata en este caso, de fuentes exógenas de financiación que admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en

⁶⁶ Sent. C-219/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

*virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes **endógenas** de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador."*⁶⁷

Obsérvese que para hacer la clasificación de los recursos la Corte se basó en un solo criterio: el origen de los recursos; sin embargo, consideramos los suscritos magistrados disidentes que ello no es suficiente para permitir la injerencia del legislador pues existe otro aspecto esencial que ha debido sopesarse para el análisis correspondiente, y es el lugar donde se producen los recursos. No hay duda que la riqueza y los impuestos se generan en los municipios que son los que producen los alimentos, realizan actividades de comercio y generan empresas, entonces, cuando la Nación decide transferir recursos a las entidades territoriales no lo hace como un acto paternalista y gratuito sino como un acto de justicia. El origen de los recursos puede desaparecer pero los municipios o departamentos que son los que producen la riqueza y los impuestos, no.

De otro lado, olvidó la Corte, no sabemos si a propósito, aplicar el tantas veces mencionado artículo 362 de la Carta, pues una vez que los recursos cedidos o producidos directamente ingresan a las arcas municipales se convierten *ipso jure* en bienes y rentas de su *propiedad exclusiva* y, por tanto, no admiten injerencia alguna por parte del legislador para efectos de determinar su disposición o aplicación.

*"Dicha prohibición no se presenta con la cesión que en un momento dado haga el legislador a los municipios, del producto de un impuesto de carácter nacional, caso en el cual la atribución sigue siendo del Congreso, y éste podrá derogar el tributo; **pero no puede disponer del producto ya cedido, el cual será libremente administrado por la entidad territorial beneficiaria"**.*

Aceptar que el legislador puede señalar o limitar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, como se hizo en la sentencia de la cual nos apartamos es, precisamente, proscribir la autonomía y, consecuentemente, atentar contra la democracia misma, todo con la simple excusa de que era necesario controlar el gasto de los municipios y departamentos para así evitar el

⁶⁷ ibidem

despilfarro de los recursos destinados a ese fin. Con esta argumentación jamás podrían los municipios actuar como entes autónomos, pues siempre existirá algún motivo para limitar su libertad de acción.

De ahí que la Corte haya reiterado que "a los organismos territoriales se les reconocen atribuciones mucho más amplias para administrar sus rentas presupuestales, es decir, para asumir gastos y comprometer sus ingresos, a menos que la propia Constitución haya preestablecido el destino del recurso, pues en tal caso no es la ley la que limita la autonomía, sino el mandato superior. Así ocurre, con las apropiaciones por concepto del situado fiscal (C.P. art. 356) y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación (C.P. art. 357). En otros términos, el principio constitucional de la autonomía regional y local delimita el campo de acción de la ley. Por lo tanto, *en todos los asuntos o materias respecto de los cuales la Constitución no habilita al legislador para dictar normas relativas a la destinación manejo o inversión de los recursos de dichas entidades, éstas gozan de plena libertad e independencia para adoptar las decisiones administrativas correspondientes, a través de sus órganos competentes, juzgando su oportunidad o conveniencia y según lo demanden las necesidades públicas o sociales.*"⁶⁸

Contrario a lo que se expuso en la sala plena, consideramos que son los mismos municipios los que mejor conocen sus propias necesidades y las de la comunidad local y, por consiguiente, son ellos quienes pueden determinar en forma precisa, apropiada y oportuna, cuáles rubros de gastos pueden ser objeto de recorte o de ampliación, siempre y cuando no se viole la Constitución ni se afecte la eficiencia y eficacia de la función pública a ellos asignada.

"La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar

⁶⁸ sent. C-495/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell

las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)⁶⁹".

3.4. La asignación de competencias requiere, previamente, de la asignación de los recursos para atenderlas.

La Constitución colombiana si bien permite la asignación de competencias a las entidades territoriales, ella también ordena que previamente deben asignarse los recursos correspondientes para atenderlas (art. 356 C.P.), principio general de obligatoria observancia que permite una descentralización equilibrada de funciones. El traslado de competencias no opera entonces, en forma automática pues está condicionada al giro de las partidas que permitan desarrollarlas en términos de calidad y de eficiencia.

El principio de subsidiariedad, que a nuestro entender, es sumamente importante y que tiene una gran tradición filosófica, política y social, tanto en la doctrina social de la Iglesia Católica, como en el proceso de integración europea y que en la tradición católica fue forjado por la filosofía escolástica, después cayó en desuso y fue retomado por el Papa Pío XI en la Encíclica *Quadragesimo Anno* (N.24), se sintetiza así: todo aquello que los individuos o las familias individualmente consideradas están en grado de hacer y de hecho hacen, no deben tratar de hacerlo los cuerpos intermedios o los poderes públicos; todo aquello que los cuerpos intermedios están en grado de cumplir y de hecho cumplen no deben tratar de cumplirlo los poderes públicos.

Aplicado este principio al esquema territorial colombiano, quiere decir que lo que puede hacer el municipio no debe hacerlo el departamento, ni la Nación y lo que puede hacer el departamento, no debe hacerlo el poder central; implica también que la competencia viene de abajo hacia arriba y que la primacía la tiene la competencia de la base y no la de la cúspide.

El Acto Unico europeo de 1987, que transformó la comunidad en Unión Europea y que le dio nuevas competencias a la Unión, en materias como las ambientales, introdujo el principio de la subsidiariedad entendido como que la

⁶⁹ SC-478/92 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

comunidad sólo actúa en materia ambiental en la medida en que se proteja mejor y se salvaguarde mejor por la comunidad que por los Estados miembros, de manera que si los Estados miembros pueden hacerlo bien no debe intervenir la comunidad. La competencia del organismo más grande (la comunidad) sólo existe si no lo puede hacer el más pequeño (el Estado).

En síntesis, se puede afirmar que el principio de subsidiariedad implica que la competencia la tiene el órgano más pequeño y sólo si éste no puede ejecutarlo adecuadamente, puede intervenir el órgano más grande. Esto traducido al esquema territorial colombiano, implica que la competencia en principio la tiene el órgano territorial más inmediato que es el municipio y sólo si éste no puede ejercerla lo podrá hacer el departamento.

En este orden de ideas, para efectos de la distribución de competencias a las entidades territoriales, el principio de subsidiariedad, juega un papel importante, que en términos de la Corte se traduce, "en una particular forma de distribución territorial del poder, según la cual la autoridad estatal se construye a partir del municipio (C.P., artículo 311); y, en una particular forma de ejercicio de las competencias de las entidades territoriales, dentro de la cual a la nación le está vedado incidir en el núcleo básico de la autonomía de las entidades territoriales de menor tamaño (*v.gr.*, departamentos y municipios). En este sentido, el principio de subsidiariedad no constituye un título atributivo de nuevas competencias sino de ejercicio de las ya existentes, lo cual significa que la Nación no puede, apelando al principio de subsidiariedad, ejercer competencias que la Constitución o la ley no les hayan otorgado."⁷⁰

4. Por último, expresamente manifestamos que, por ahora, no se profundiza en otras consideraciones en torno a la autonomía regional y la descentralización, especialmente en lo atinente a la categorización de departamentos y de municipios con fines de carácter fiscal, (artículos 302, 320 y 287 de la Carta entre otros), así como tampoco respecto del contenido normativo de los artículos 356 y 357 de la Constitución, pues sobre el particular habrá de adelantarse el debate pertinente en otro proceso, próximo a consideración de la Sala Plena en el que aparecen demandadas algunas normas que forman parte de la Ley 617 de 2000.

⁷⁰ sent. C-263/96 M.P. Eduardo cifuentes Muñoz

Fecha ut supra

JAIME ARAUJO RENTERÍA

ALFREDO BELTRÁN SIERRA