

## **Sentencia No. C-590/95**

### **MUNICIPIO-Categorías**

*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.*

### **CONTRALOR MUNICIPAL-Igualdad salarial**

*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.*

**Ref: Expediente D-970**

**Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 159 de la Ley 136 de 1994.**

**Actor: Jorge Ortiz Rubio**

**Magistrado Ponente:  
Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA**

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

## **I. ANTECEDENTES**

El ciudadano Jorge Ortiz Rubio, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecutable del artículo 159 de la Ley 136 de 1994.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

## II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de la disposición demandada es el siguiente:

**"LEY 136 DE 1994**  
**"(junio 2)**

*"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*

"....."

*"Artículo 159. Salario del contralor. El monto de los salarios asignados a los contralores de los municipios y distritos **de categoría especial, primera y segunda** será del ciento por ciento (100%) del salario mensual fijado por el Concejo municipal para el respectivo alcalde. **En los demás municipios, será el setenta por ciento (70%) del salario mensual del respectivo alcalde.** (Se subraya la parte demandada).*

"....."

## III. LA DEMANDA

### *1. Normas constitucionales que se consideran infringidas*

Estima el actor que la disposición acusada es violatoria del artículo 13 de la Constitución Política.

## **2. Fundamentos de la demanda**

Según el demandante la disposición acusada en el texto parcial indicado, es violatoria del principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, pues, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional "la igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad, es decir que se debe establecer un criterio de comparación *-tertium comparationis-*, al cual se debe acudir para contrastar el utilizado por el legislador e incorporado en la norma."

Señala igualmente el actor, que "la misma jurisprudencia ha indicado fórmulas para precisar la relevancia de una diferenciación; es decir, para determinar cuando se está en presencia de un trato discriminatorio. Así, se han indicado los principios de razonabilidad de la norma, de proporcionalidad de la norma, de la igualdad y la justicia distributiva y la carga de la argumentación, entre otros relevantes."

Por ello, afirma el demandante, no puede el legislador señalar en forma arbitraria tratamientos desiguales y si lo hace, debe justificarlo en forma objetiva, razonable y proporcionada. En el caso del artículo 159 de la ley 136 de 1994, "no existe ningún criterio razonable que permita justificar por que razón un contralor municipal de tercera categoría, debe devengar apenas el 70% del salario mensual que devengue el respectivo alcalde, mientras los contralores de los municipios de categoría especial, primera y segunda, si pueden devengar el 100% de dicho salario."

## **IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION**

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación (e) se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la norma acusada con excepción de las expresiones demandadas, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación:

- Indica que una norma de similar redacción referida a los personeros municipales, fue objeto de decisión por la Corte Constitucional, mediante la sentencia No. C-223 de 1995. En esa oportunidad señaló la Corte, "que no es posible al efectuar dicha categorización de municipios que el legislador estableciese diferenciaciones que no tuvieran una justificación razonable y objetiva, como lo era el que se le asignara a los personeros en los municipios y distritos de categorías especiales, primera y segunda, el ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el Concejo para el Alcalde, mientras que para los demás municipios se determinaba que este sería igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual del Alcalde, lo cual a juicio del Alto Tribunal no contaba con un sustento serio, objetivo y razonable que justificara la diferenciación (...)".

Sostiene entonces el ente fiscal, que similares consideraciones deben aplicarse a esta causa, ya que nada justifica el tratamiento desigual, que en la norma acusada se otorga a situaciones iguales, pues en lo que respecta al salario de los contralores municipales, éstas son personas que también hacen parte de la estructura del municipio en forma autónoma e independiente al igual que los personeros.

Señala igualmente el Procurador (e), que el artículo 320 de la Carta permite la categorización de los municipios derivada de explícitos factores de población y de carácter fiscal, pero no contempla discriminaciones salariales al interior de esas categorías.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE**

### ***1. La competencia***

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

### ***2. El problema planteado***

En el presente caso, como se ha señalado en el acápite correspondiente a los fundamentos de la demanda, el actor considera que la parte demandada del art. 159 de la ley 136 de 1994, viola el principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991.

Sobre el particular, afirma el actor que no existe ningún criterio lógico que permita justificar porqué razón un contralor municipal perteneciente a un municipio de tercera categoría debe devengar apenas el 70% del salario mensual que devenga el respectivo alcalde, mientras los contralores de los municipios de categoría especial, primera y segunda, sí pueden obtener el 100% de dicho salario. Esta situación, sostiene el demandante, genera una discriminación frente a los contralores de los municipios de tercer grado.

Previo al análisis del cargo, considera la Corte de singular importancia hacer algunas precisiones sobre el principio de igualdad, contenido en el artículo 13 de la Constitución Política de 1991.

### ***3. El principio de igualdad***

En relación con el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, la Corte Constitucional ha señalado en forma reiterada que se trata a un derecho fundamental que tienen todas las personas para gozar del mismo trato y protección, de los mismos derechos, libertades y

oportunidades, sin que pueda existir discriminación alguna, por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

La igualdad, exige un tratamiento igual para los casos iguales y un tratamiento diferente respecto de los casos que presentan características desiguales. Esto último, teniendo en consideración las circunstancias diversas o las condiciones en las que se desenvuelven los sujetos, o por las situaciones de orden particular que puedan afectarlos. Es importante recordar que la existencia de la igualdad no excluye que pueda darse un tratamiento diferente para los sujetos y hechos que se encuentran cobijados bajo una misma hipótesis; ello puede ocurrir, siempre y cuando exista un principio de razón suficiente que lo justifique, es decir, que haya una razón clara, objetiva y lógica que permita considerar la diferencia como válida.

Sobre el particular ha expresado la jurisprudencia de la Corte Constitucional lo siguiente:

*"El actual principio de igualdad ha retomado la vieja idea aristotélica de justicia, según la cual los casos iguales deben ser tratados de la misma manera y los casos diferentes de diferente manera. Así, salvo que argumentos razonables exijan otro tipo de solución, la regulación diferenciada de supuestos iguales es tan violatoria del principio de igualdad como la regulación igualada de supuestos diferentes." (Sentencia No. T-526 de 1992, Magistrado Ponente, doctor Ciro Angarita Barón), (negritas fuera de texto).*

En otro pronunciamiento señaló esta Corporación:

*"Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática." (Sentencia No. C-221 de 1992, Magistrado Ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero), (negritas fuera de texto).*

De acuerdo con lo anterior, no toda desigualdad genera necesariamente una discriminación, ya que la igualdad sólo se vulnera en la medida en que la diferenciación 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 (relación de proporcionalidad).

Así, entonces no puede el legislador en forma arbitraria, es decir, sin justificación lógica, establecer tratamientos desiguales, pues en cumplimiento de su deber constitucional señalado en el artículo 150 de la Carta -hacer las leyes-, debe procurar la realización de la igualdad material y efectiva, de conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política, bajo el entendido de que el derecho a la igualdad es un factor de diferenciación y de igualación al mismo tiempo.

#### **4. Análisis del cargo**

En cuanto a la acusación del actor sobre la posibilidad de que la norma acusada viole el principio de igualdad consagrado en el artículo 13, al establecer categorías de contralores y señalar a su vez diferente trato en relación con el salario, es preciso tener en cuenta, que el artículo 267 de la Constitución Política, se refiere al control fiscal como una función pública que ejerce la Contraloría General de la República, y que la misma disposición constitucional define la Contraloría como una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, cuyas funciones administrativas no serán distintas de las inherentes a su propia organización.

En lo que tiene que ver con el régimen municipal, las Contralorías son entidades que hacen parte de la estructura orgánica y funcional de los municipios, y por disposición constitucional -artículo 272- tienen a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal a nivel local, en aquellos municipios donde hayan sido creadas.

Los artículos 154 y 155 de la ley 136 de 1994, desarrollan el tema en los siguientes términos:

*"Artículo 154-. Régimen de control fiscal. El régimen de control fiscal de los municipios se regirá por lo que dispone la Constitución, la Ley 42 de 1993, lo previsto en este capítulo y demás disposiciones vigentes.*

*"Artículo 155-. Contralorías. Las contralorías distritales y municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. En ningún caso podrán realizar funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización.*

Ahora bien, sobre la posibilidad de que se establezcan por ley diferentes categorías de municipios, el artículo 320 de la Constitución Política faculta al legislador para adelantar dicha labor, de acuerdo con la densidad poblacional, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica de cada entidad territorial. En desarrollo de dicho precepto constitucional, la ley 136 de 1994, artículo 6o., estableció en forma expresa la categorización de los municipios, así:

*"Categorización. Los municipios de Colombia se clasificarán, atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas así:*

**"Categoría especial.** Todos aquellos municipios con población superior a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

**"Primera categoría.** Todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil habitantes y cuyos ingresos mensuales oscilan entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

**"Segunda categoría.** Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilan entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

**"Tercera categoría.** Todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilan entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos mensuales.

**"Cuarta categoría.** Todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilan entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

**"Quinta categoría.** Todos aquellos municipios con población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilan entre cinco mil (5000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

**"Sexta categoría.** Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales."

La categorización de los municipios permite que la ley pueda igualmente determinar diferentes categorías para las instituciones que hacen parte de su estructura orgánica, como es el caso de las contralorías, sin que ello resulte contrario al ordenamiento constitucional. El propio artículo 320 del estatuto superior, le permite al legislador establecer las mencionadas categorías y a su vez señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración. Lo anterior, se constituye en razón suficiente para comprender que las contralorías municipales no puedan permanecer ajenas a las regulaciones que establezca el legislador para los municipios, atendiendo a las circunstancias económicas, sociales y fiscales de cada uno de ellos.

Sin embargo, 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. Cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 156 de la ley 136 de 1994, sólo los municipios de categoría especial, y los de primera, segunda y tercera categoría pueden crear sus propias contralorías.

En efecto, de acuerdo con el artículo 159 de la ley 136 de 1994, el salario mensual de los referidos contralores, equivale al setenta por ciento (70%) del salario fijado por el Concejo para el respectivo alcalde, mientras que el de los contralores de los municipios de categoría especial, primera y segunda, equivale al cien por ciento (100%) del salario asignado a los alcaldes. Es decir, el sólo hecho de que algunos contralores pertenezcan a la tercera categoría de municipios, a juicio del legislador, se constituye en razón suficiente para marcar una diferencia de orden salarial, con respecto a los demás funcionarios municipales y a los contralores de los municipios catalogados en las primeras categorías.

La norma demandada, no persigue una finalidad clara y razonable como debe predicarse de la diferencia entre iguales, pues el hecho de establecer desigualdades salariales entre funcionarios que desempeñan el mismo cargo va en contravía de la Constitución Política, que asigna a los contralores en general, iguales funciones esto es, la vigilancia de la gestión fiscal, y no señala en manera alguna, ni puede deducirse de su texto, que a través de la ley puedan regularse diferencias de orden salarial entre ellos.

Así entonces, 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.

En relación con el tema, ya la Corte Constitucional se había pronunciado respecto de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 117 de la ley 136 de 1994, referente a los salarios, prestaciones y seguros de los personeros como empleados de los municipios. En esa oportunidad señaló la Corporación lo siguiente:

*"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 aquellas, 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 consejo 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 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. (Sentencia No. C-223 de 1995, Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell).*

En conclusión, el legislador a la hora de hacer la ley debe tener en cuenta el criterio de diferenciación (juicio de proporcionalidad), entendido éste como la razón que motiva la diferencia frente a situaciones iguales, para no incurrir en una desigualdad que genere discriminación. Frente al caso concreto, éste no esgrimió los argumentos tendientes a justificar la diferencia establecida, ni los mismos se pueden deducir del texto de la ley; por el contrario, el ordenamiento constitucional permite establecer claramente que en la disposición demandada hay una desigualdad no justificada de orden salarial, razón por la cual, la parte acusada del artículo 159 de la ley 136 de 1994, será declarada inexecutable.

## **DECISION**

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## **RESUELVE:**

Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "de categoría especial, primera y segunda" y "en los demás municipios será el setenta por ciento (70%) del salario mensual del respectivo alcalde" contenidas en el artículo 159 de la ley 136 de junio 2 de 1994.

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

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO**  
Presidente

**JORGE ARANGO MEJIA**  
Magistrado

**ANTONIO BARRERA CARBONELL**  
Magistrado

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**  
Magistrado

**CARLOS GAVIRIA DIAZ**  
Magistrado

**HERNANDO HERRERA VERGARA**  
Magistrado

**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**  
Magistrado

**FABIO MORON DIAZ**  
Magistrado

**VLADIMIRO NARANJO MESA**  
Magistrado

**MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO**  
Secretaria General

