C-007-96

Sentencia No. C-007/96

MUNICIPIO-Categorías/CONCEJAL-Igualdad salarial

La norma acusada parece indicar que el legislador consideró, desconociendo la igualdad de calidades y funciones entre estos servidores, que los concejales de las categorías tercera y cuarta (y las demás de inferior rango) ostentaban una calidad inferior a los concejales de las categorías especial, primera y segunda, y por ello les definió unos honorarios más bajos, sin tener en consideración, como se estableció, que el simple hecho de determinar la categoría de municipios era razón suficiente y razonable para existiera una diferenciación entre ellos. La violación la derecho constitucional fundamental de la igualdad aparece, entonces, ostensible y conlleva necesariamente a que esta Corte retire los apartes demandados del ordenamiento jurídico.

Ref.: Expediente No. D-977

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el inciso 2o del artículo 66 de la Ley 136 de 1994 "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

Actores: Fabio de Jesús Villa Rodríguez, Ambrosio Talero Lascar y Alvaro Jiménez Millán.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Fabio de Jesús Villa Rodríguez, Ambrosio Talero Lascar y Alvaro Jiménez Millán, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6o., y 241, numeral 4o., de la Constitución, presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra algunos apartes del inciso 2o del artículo 66 de la Ley 136 de 1994.

Por auto del treinta (30) de junio de 1995, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1o., de la Constitución, y 7o., inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Dispuso también el envío de copia de la demanda al señor presidente de la República, al señor presidente del Congreso de la República, y al señor procurador general de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor procurador general de la Nación, entra la Corte a decidir.

1. Norma Acusada

El siguiente es el texto de la norma acusada, el cual corresponde a la publicación hecha en el diario oficial No. 41.377 del dos (2) de junio de 1994.

"LEY 136 DE 1994

"El Congreso de Colombia,

"DECRETA

"....."

"ARTICULO 66. CAUSACION DE HONORARIOS. El pago de honorarios a los concejales se causará durante los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias que celebren esas 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 corresponda al alcalde respectivo, por sesión, y hasta por veinte (20) sesiones en el mes. En los municipios de 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 del alcalde y hasta por doce (12) sesiones en el mes.

“Los reconocimientos de que trata la presente Ley se harán con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales, siempre que no se afecten partidas destinadas a inversión, de acuerdo con los planes correspondientes, o las de destinación específica según la ley. En consecuencia, sólo podrán afectar gastos de funcionamiento de la administración que correspondan a sus recursos ordinarios.

“Se autoriza a los concejos para proceder a los traslados presupuestales que sean necesarios.

“PARAGRAFO. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del Tesoro Público, excepto con aquéllas originadas en pensiones o sustituciones pensionales”.

Las subrayas corresponden a lo demandado.

2. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

Los demandantes estiman que la disposición acusada vulnera los artículos 13, 25 y 312 de la Constitución Política.

3. Fundamentos de la demanda.

Los actores fundamentan su petición en el hecho de que los apartes demandados del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, desconocen el derecho fundamental de igualdad que debe regir para todos los concejales del país. En efecto, después de referirse a los servidores públicos pertenecientes a las diferentes corporaciones elegidas por voto popular, señalan que la Carta Política no permite establecer diferenciaciones entre los miembros de cada cuerpo colegiado, según el orden territorial de que se trate. Por ello, consideran que en lo que respecta a los municipios, “los Concejales lo son por la única condición de pertenecer al Concejo y solamente se entiende diferencia entre sí de estas corporaciones administrativas por el número de sus integrantes y por la entidad territorial a la que pertenezca cada una de ellas. Vale decir, entonces, que la Constitución Política no induce ni permite señalar discriminación, categoría, clase o diferenciación entre los Concejales de Colombia, vistos estos en el conjunto de servidores públicos integrantes de corporaciones públicas del orden municipal”.

Los anteriores argumentos se apoyan igualmente en el hecho de que, para los interesados,

los artículos 312 y 313 superiores señalan las mismas atribuciones y competencias para todos los concejos municipales, sin especificar categorías o requisitos que los diferencien. Por ello, a propósito del pago que la Carta permite realizar a los concejales por la asistencia a las sesiones, consideran los actores que en "ningún caso se percibe que, por mandato o interpretación de la norma constitucional, el derecho de dichos honorarios tengan aplicación con carácter discriminatorio o de clasificación alguna para efectos de ser reconocidos los concejales. Es decir, se mantiene el mandato de aplicación de igualdad con que se han reglamentado desde las atribuciones, funciones, calidades, inhabilidades e incompatibilidades tanto de los concejos como de los concejales, hasta los derechos que el 312 de la Constitución y este primer inciso del 66 de la Ley 136/94 establecen para los concejales".

Sentadas estas premisas, los demandantes arguyen que la disposición acusada, en abierta transgresión del artículo 13 de la Carta, establece tres categorías de concejos. Así, explican que una primera parte del inciso segundo produce efectos únicamente en los municipios de categoría especial, primera o segunda, en la cual se permite una equivalencia entre el salario de los concejales y el del alcalde, situación ésta que, en su sentir, debería tener idéntica aplicación para los demás municipios del país.

Posteriormente, los interesados se ocupan de la segunda parte del inciso segundo, es decir, de los municipios de tercera y cuarta categoría, en los que el salario de los concejales equivale al setenta y cinco por ciento (75%) del salario del alcalde. Al respecto, opinan que el legislador violó el derecho a la igualdad, pues determinó que "así como hay categorías de municipios (entidades territoriales) también hay categorías o clases de corporaciones públicas del nivel municipal (cuerpos colegiados integrados por representantes del pueblo), y también hay categorías o clases de concejales (servidores públicos representantes del pueblo); la conclusión lógica sería que para el legislador también hay categorías o clases de pueblo, y que dependiendo de la clase de pueblo que eligió sus representantes entonces estos tienen un igual o menor nivel que los alcaldes jefes de las administraciones a que corresponde esa clase de pueblo (…)". A renglón seguido manifiestan que, de conformidad con lo planteado, a medida que se reduce la categoría de la entidad territorial, los representantes del pueblo tienen igualmente un menor nivel que los mismos servidores públicos pertenecientes a municipios de superior categoría. Así, concluyen que "los concejales de esta segunda categoría creada por la ley son un veinticinco por ciento (25%)

menos servidores públicos y concejales que sus colegas de la primera categoría creada por la ley y en esa proporción también menos que los alcaldes de sus municipios (…)".

Similares argumentos exponen los demandantes para sustentar la inconstitucionalidad de los demás apartes acusados de la norma, en lo que se refiere a los municipios de las demás categorías y el pago del cincuenta por ciento (50%) del salario del alcalde a los concejales que pertenezcan a las referidas entidades territoriales.

II. INTERVENCION DEL DEFENSOR DEL PUEBLO (E)

El doctor José Martín Hernández Maldonado, en su calidad de defensor del pueblo (E), intervino en el presente proceso con el fin de coadyuvar la demanda y, por ende, solicitar a la Corte Constitucional que declare inexequible los apartes acusados del artículo 66 de la Ley 136 de 1994.

Inicialmente señala el citado funcionario que la norma en comento desconoce el principio de "a trabajo igual salario igual", toda vez que discrimina sin fundamento alguno las labores que desempeñan los concejales de las categorías más bajas del país. Luego, se ocupa de describir el régimen legal de los municipios del país y las razones de orden político (complejidad de los asuntos que se manejan), fiscal y poblacional que justifica que la ley hubiese realizado una categorización de estas entidades territoriales y, consecuentemente, asignado un mayor número de concejales y una remuneración superior para los alcaldes de los más importantes municipios.

En ese orden de ideas, el interesado manifiesta que la norma acusada "realiza dos categorizaciones con efectos sobre los honorarios que deben recibir los concejales de los diferentes municipios del país: la primera, razonable, contempla diferenciaciones entre los regímenes salariales de los alcaldes de acuerdo con la categoría de su municipio; la segunda, inconstitucional, establece que los concejales de los municipios de las categorías inferiores reciban porcentualmente menos en relación con los sueldos de los alcaldes, que lo que reciben los concejales de los municipios de más alta categoría". Por ello, concluye que esta situación "constituye un exceso que tiene consecuencias frente al principio de igualdad, si se tiene en cuenta que todos los concejos del país les corresponde desempeñar idénticas funciones y que el menor volumen y complejidad de los asuntos de los municipios pequeños está compensado con la menor asignación que reciben sus alcaldes, parámetro este sobre el

cual se liquidan los honorarios de los concejales".

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor procurador general de la Nación, dentro del término legal, rindió el concepto de su competencia ante esta Corporación y solicitó la declaratoria de inexequibilidad de los apartes acusados del artículo 66 de la Ley 136 de 1994.

Después de referirse brevemente a los aspectos más importantes de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de igualdad, el jefe del Ministerio Público manifiesta que los argumentos expuesto por la Corte respecto de la inconstitucionalidad de la norma legal que regulaba el salario de los personeros municipales, resultan igualmente aplicables para el caso de los concejales. En ese orden de ideas, señala que las normas de la Constitución que se ocupan de regular las funciones de los concejos excluyen cualquier trato diferencial entre los miembros de esas corporaciones públicas y que, por ende, la disposición acusada "crea una caprichosa y por lo tanto una arbitraria regulación que privilegia a unos y coloca en desventaja a otros, hallándose todos ellos en idénticas circunstancias, con quebranto de la tutela que instituye el artículo 13 de la Carta".

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Al dirigirse la presente 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 derecho a la igualdad entre los concejales del país para no ser discriminados en los honorarios que reciben por la sesiones a las que asistan.

Por tratarse el asunto bajo examen de una supuesta violación al derecho a la igualdad de que trata el artículo 13 superior, en la medida en que se considera discriminatorio que la ley hubiese establecido una categorización en los honorarios que devengan los concejales del país, debe esta Corte señalar que el referido derecho, como se ha establecido en reiteradas oportunidades, se enmarca dentro de la obligación de dispensar un mismo tratamiento a quienes se encuentren en una análoga situación de hecho, de forma tal que todos ellos

puedan gozar de unos mismos derechos, libertades y oportunidades, sin discriminación alguna por razones de sexo, raza, origen, lengua, religión u opinión política o filosófica. Dentro de este orden de ideas, se puede considerar jurídicamente válido el propiciar un trato diferente a aquellas personas que se encuentren en situaciones de hecho distintas. Sobre este último aspecto, ha señalado esta Corporación:

"Ahora bien, el concepto de la igualdad ha ido evolucionando en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así: en un primer pronunciamiento, la Corporación sostuvo que la igualdad implicaba el trato igual entre los iguales y el trato diferente entre los distintos. En un segundo fallo la Corte agregó que para introducir una diferencia era necesario que ésta fuera razonable en función de la presencia de diversos supuestos de hecho. En una tercera sentencia la Corporación ha defendido el trato desigual para las minorías. Ahora la Corte desea continuar con la depuración del concepto de igualdad en virtud de la siguiente afirmación:

"El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

"- En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;

"- En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;

"- En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;

"- En cuarto lugar, que el supuesto de hecho -esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;

"- Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.

"Si concurren pues estas cinco circunstancias, el trato diferente será admisible y por ello constitutivo de una diferenciación constitucionalmente legítima; en caso contrario, el otorgar

un trato desigual será una discriminación contraria a la Constitución”1.

Para efectos de la presente demanda, debe la Corte recabar en la necesidad de que exista una diferenciación real entre los individuos y su posición frente a cada situación en particular. Solo de esa manera será posible establecer si, de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y justicia, se puede encontrar la base necesaria para determinar la vulneración del derecho por encontrarse condiciones desiguales.

De conformidad con los argumentos expuestos, le corresponderá a esta Corporación estudiar si la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad de los concejales de los municipios de menor categoría. Para ello, es pertinente realizar el ejercicio de que trata la sentencia citada bajo dos perspectivas diferentes: por una parte, habrá que estudiar la situación de los concejales frente a los alcaldes municipales; y, por la otra, la posición de unos concejales frente a otros que desarrollan sus funciones en municipios de diferente categoría.

En cuanto al primer caso, debe recordarse que esta Corte ya se ha pronunciado respecto de la facultad y la autonomía del legislador para establecer un régimen jurídico diverso tanto para alcaldes como para concejales, pues ellos, al estar en una situación de hecho diferente, merecen un tratamiento conforme a su propia condición. En otras palabras, resulta razonable, racional y proporcionado que aspectos tales como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, los factores de remuneración2 y el catálogo de funciones, entre otros, se enmarquen dentro de dos tratamientos jurídicos que no deban necesariamente estar relacionados o identificados en forma total entre sí. Sobre lo anterior, y a propósito del régimen de inhabilidades e incompatibilidades, manifestó la Corte:

“Debe señalarse que el legislador, al ocuparse de las inhabilidades y las incompatibilidades en materia municipal, definió un régimen jurídico propio, autónomo e independiente para los alcaldes y otro para los concejales, es decir, le dio un tratamiento jurídico diferente a personas que se encontraban en diferente situación de hecho. Y mal podría establecer una normatividad idéntica cuando cada uno de ellos tiene unas calidades, cumple unas funciones y asume unas responsabilidades que son en esencia diferentes. Así, como se vio, mientras que el alcalde ostenta la calidad de ser jefe de la administración local, el concejo es una corporación pública de elección popular en la cual se deliberan asuntos locales y se expiden normas que definen el marco de acción del gobierno municipal. Por ello, la responsabilidad

del primero frente al pueblo es individual, con lo cual se da pie para la revocatoria del mandato; mientras que al segundo le atañe una responsabilidad de índole colectiva en el cumplimiento de sus funciones, donde la voluntad de uno de sus miembros no puede prevalecer, ni condicionar, ni mucho menos definir la actuación de los demás"3.

El segundo punto plantea la diferenciación que hace la ley respecto de los honorarios que devengarán los concejales de los municipios del país, dependiendo de su categoría y del salario del alcalde. Para una mejor comprensión de este tema, conviene reiterar que la Carta Política, en su artículo 320, autorizó al legislador para crear una categorización de municipios, asunto que se desarrolló en el artículo 6o de la Ley 136 de 1994. Asimismo, la señalada normatividad determinó el salario de los alcaldes, el cual debería ser proporcional a la categoría de la entidad territorial; en otras palabras, los responsables de la administración en los municipios de categorías especial, primera y segunda obtienen una mejor remuneración que los alcaldes de otros municipios del país. Las razones económicas, sociales, culturales, políticas y financieras de cada entidad territorial, son argumentos suficientes y razonables para justificar esa diferenciación, la cual, por lo demás, resulta aplicable en la misma medida para todo otro tipo de funcionarios que desarrollen sus responsabilidades en el municipio.

Ahora bien, para la Corte las anteriores consideraciones no confieren en momento alguno autorización jurídica para que el legislador pueda establecer nuevas diferenciaciones entre los mismos funcionarios que laboran en diferentes municipios. Es decir, como se ha señalado, resulta razonable que los salarios de ciertos servidores públicos contengan una disparidad dependiendo de la categoría de municipios; así, si la remuneración de los contralores, los personeros o los concejales -por ejemplo- se fundamenta en el salario del alcalde y el de éste a su vez depende de la categoría de la entidad territorial que se trate, entonces existirá una desigualdad proporcional y justificada entre el ingreso de un contralor o de un concejal de un municipio de primera categoría frente a uno de distinta categoría. Lo que no resulta jurídicamente entendible, ni válido, es que, además de esta diferenciación, el legislador proceda a establecer una nueva disparidad en los ingresos de unos mismos funcionarios, cuando dispone que los que laboran en municipios de inferior categoría recibirán un ingreso cada vez más bajo, en la medida en que su remuneración no será equivalente a la del alcalde, sino proporcionalmente menor.

Sobre lo anterior, y a propósito del salario de los personeros municipales, ha dispuesto esta Corporación:

"Conforme a lo anterior, si 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 fundamente 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"4.

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,

R E S U E L V E :

Primero: Declarar INEXEQUIBLES las expresiones " setenta y cinco por ciento (75%) del" y " cincuenta por ciento (50%) del" contenidas en el inciso 2o del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, de conformidad con los argumentos expuestos en esta providencia.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, 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 Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-530 del 11 de noviembre de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

2 En este punto resulta pertinente advertir -a manera de ejemplo- que la Sala de Consulta y Servicio Civil del h. Consejo de Estado, con ponencia del consejero Luis Camilo Osorio Isaza (28 de agosto de 1995), determinó que los honorarios de los concejales del Distrito Capital se deben liquidar teniendo en cuanta únicamente los factores de salario básico y gastos de representación del alcalde mayor de Santafé de Bogotá.

3 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-329 del 27 de julio de 1995. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa

4 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-223 del 18 de mayo de 1995. Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias Nos. C-223/95 y C- /95.