Sentencia C-1112/01

COSA JUZGADA RELATIVA-Ley de organización territorial

DEPARTAMENTO-Categorización presupuestal/DEPARTAMENTO-Capacidades de tipo presupuestal

DEPARTAMENTO-Categorización presupuestal no requiere trámite legislativo orgánico

La Corte manifestó que si bien la referida categorización tendría efectos de tipo presupuestal, en relación con los departamentos, distritos y municipios del país, "ello no equivale a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, a la distribución de competencias entre éstas y la Nación, ni mucho menos a la fijación de los requisitos para su creación". Por lo tanto, la Corte aseveró que el señalamiento legal de esas categorías no requería del trámite de una ley orgánica.

DEPARTAMENTO-Factores de categorización presupuestal

DEPARTAMENTO-Exclusiones a participación en procedimiento de categorización

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Ley de organización territorial

UNIDAD NACIONAL Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Armonización

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa en materia presupuestal

RENTAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Sujeción a la ley

ESTADO-Descentralización territorial y por servicios

El Estado colombiano presenta una estructura política y administrativa descentralizada territorialmente y por servicios. De conformidad con la primera hay una división espacial del territorio y con base en la segunda la división se produce desde un orden netamente funcional. Los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas son reconocidas como entidades territoriales divisorias del territorio nacional por mandato constitucional. En cambio las regiones y provincias pueden obtener ese mismo carácter por disposición legal,

una vez se constituyan en los términos constitucional y legalmente establecidos.

AUTONOMIA TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA-Convergencia

La autonomía territorial se consolida dentro de un esquema de descentralización política y administrativa. Con ello se pretende fortalecer el manejo libre e independiente pero responsable de las políticas administrativas y fiscales; de tal suerte que, con la administración de los recursos y bienes públicos se busca la optimización de su uso y la racionalización del gasto público. El objetivo principal es la satisfacción de las necesidades de la población colombiana, el mejoramiento de la calidad de vida y la prosperidad general, según lo indiquen los intereses regionales y locales, definidos mediante una deliberación surgida desde estos mismos ámbitos. Constituyen, así, la autonomía territorial y la descentralización política y administrativa dos conceptos distintos que convergen en forma complementaria dentro del ámbito de acción de las entidades territoriales. La Corte ha manifestado que"(...) [m]ientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas -territoriales y funcionales- en la toma de decisiones y, como consecuencia de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses".

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Derechos mínimos

La garantía de la autonomía de las entidades territoriales se concreta a través de un contenido básico que debe ser defendido por toda autoridad pública y muy, especialmente, durante el ejercicio de la potestad legislativa. Dicho contenido esta configurado por unos derechos mínimos reconocidos a esas entidades para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como para participar en las rentas nacionales.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Administración económica y financiera

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Carácter relativo en ordenación del gasto

La autonomía en la ordenación del gasto con que cuentan las entidades territoriales es relativa. Primero, porque no pueden sustraerse de la obligación de participar en la consecución y permanencia de un contexto macroeconómico armónico en los términos que ordene la Constitución y la ley. Y, segundo, porque el legislador puede intervenir en ella, por una razón objetiva y suficiente, como sería cuando "(…) (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa en recursos endógenos y exógenos

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa para mantener estabilidad macroeconómica del país

ENTIDADES TERRITORIALES-Igualdad no es absoluta/ENTIDADES TERRITORIALES Y NACION-Igualdad no es absoluta

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Concepto relacional

Como lo establece la amplia y ya decantada doctrina constitucional, el principio de igualdad supone un concepto relacional. Esto significa que cualquier determinación sobre su vigencia material requiere del acto comparativo de varios sujetos o situaciones. Así mismo, parte de una labor de identificación de los criterios que han dado lugar a la diferenciación. Constitucionalmente, algunos de estos criterios están prohibidos expresamente y otros están autorizados para promover la igualdad sustancial y así "el ideal de justicia contenido en el preámbulo."

IGUALDAD ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta

ENTIDADES TERRITORIALES Y ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL-Inexistencia de supuesto de igualdad

IGUALDAD DE JURE

ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL Y ENTIDADES DEL ORDEN DESCENTRALIZADO TERRITORIALMENTE-Inexistencia de identidad común

De la Nación y de las entidades del orden central y descentralizado del nivel nacional no se puede inferir una identidad con las entidades del orden descentralizado territorialmente. Aspectos relacionados con su naturaleza jurídica, estructura organizacional administrativa y financiera, características económicas, especificidades poblacionales, ambientales y de otra índole muy particulares de cada entidad territorial, impiden hablar de una identidad común, de factores homogéneos, aún entre entidades territoriales del mismo orden y nivel, así como entre las personas jurídicas de derecho público del orden nacional.

FINANZAS TERRITORIALES-Saneamiento

ENTIDADES TERRITORIALES-Tratamiento legislativo exclusivo para saneamiento fiscal

ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL-Regulación legislativa de recuperación económica, administrativa y financiera

Referencia: expediente D-3461

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parágrafo 3°), 2 (parágrafo 4°), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (parágrafo), 10, 11 (parágrafo) y 14 de la Ley 617 de 2000.

Actor: José Duván Jaramillo Ramírez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de octubre del año dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano José Duván Jaramillo

Ramírez demandó los artículos 1 (parágrafo 3º), 2 (parágrafo 4°) 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (parágrafo), 10 y 11 (parágrafo), 12, 13 y 14 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”.

Analizada la demanda de inconstitucionalidad se advirtió el incumplimiento de algunos de los requisitos exigidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”. Corregida por el actor, en los términos que se establecen en los autos de fecha 2 y 27 de abril del presente año dictados por el magistrado ponente, fue admitida con respecto de los artículos 1 (parágrafo 3º), 2 (parágrafo 4°) 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (parágrafo), 10, 11 (parágrafo) y 14 de la referida Ley 617 de 2000.

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

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.188, del 9 de octubre de 2000. Se subraya lo demandado:

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:

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 parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

Cuando en el primer semestre del año siguiente al que se evalúa para la categorización, el

departamento demuestre que ha enervado las condiciones para disminuir de categoría, se calificará en la que acredite en dicho semestre, de acuerdo al procedimiento establecido anteriormente y teniendo en cuenta la capacidad fiscal.

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

Artículo 2°. Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6° de la Ley 136 de 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 parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

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

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

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

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

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

adecue a su capacidad financiera.

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

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

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

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 1º. 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, entendiendo 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;

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 2º. 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 3º. 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 4º. 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:

Año				
	2001	2002	2003	2004
CATEGORIA				
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%	70,0%

”

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

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

”

Artículo 7º. 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:

Año

	2001	2002	2003	2004
CATEGORIA				
Especial	61%	57%	54%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%
Segunda y Tercera	85%	80%	75%	70%
Cuarta, Quinta y Sexta	95%	90%	85%	80%

”

Artículo 8º. 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%

”

Artículo 9º. 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
CATEGORIA				
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:

_____

PERSONERIAS

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	190 SMML
Sexta	150 SMML

CONTRALORIAS

Límites a los gastos de lasContralorías municipales.

Porcentaje de los IngresosCorrientes de Libre Destinación.

CATEGORIA	
Especial	2.8%
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 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 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.

El fundamento de la violación constitucional por las disposiciones demandadas de la Ley 617 de 2000, en el libelo de la demanda es el siguiente:

1. Parágrafo 3° del artículo 1 y parágrafo 4° del artículo 2. Estas normas establecen que cuando un departamento o municipio descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de sus servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría. En criterio del

actor, tal regulación vulnera los artículos 25 y 53 de la Carta Política sobre el derecho al trabajo y los principios mínimos fundamentales que lo rigen. El concepto de la violación lo hace radicar en el hecho de que los mencionados textos legales impiden garantizar el poder adquisitivo de los salarios y asegurar su incremento, según lo ordena la Constitución. Pues de aplicarse dicha normatividad los salarios se valoran en proporción inversa al índice de inflación, contradiciendo lo dispuesto por la Corte en las sentencias C-815 de 1999 y T-102 de 1995. De esta manera, en su concepto se atenta contra el deber constitucional del Estado de garantizar movilidad al salario y asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad humana y al sentido de justicia y equidad.

Concluye esta argumentación con la siguiente afirmación:

"[c]omo la finalidad de los artículos uno (1) y dos (2), es clasificar los entes territoriales de acuerdo a los ingresos corrientes de libre destinación y a su población, con el fin de conformar una asignación salarial proporcional a cada categoría, al declararse inconstitucional los parágrafos 3° del artículo uno y 4° del artículo dos, respectivamente, el contenido total de los mismos deberá declararse inexequible, pues la finalidad de los parágrafos impetrados son condición para el funcionamiento armónico de la totalidad de los aludidos artículos.

Se colige, entonces, que al declararse inconstitucional los parágrafos accionados, no tiene sentido clasificar los entes territoriales con el único fin de ajustar unos salarios en el evento en que aquéllos ascienden de categoría (y que la misma norma demandada no consagró el ajuste salarial), pues en caso contrario, esto es, de descenso de los mismos (que si se autorizó el ajuste salarial)la norma no podría operar dada su declaratoria de inconstitucionalidad".

2. Artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, y 11. Las anteriores consideraciones sirven al demandante para sustentar la acusación de inconstitucionalidad de estos artículos. Según lo estima "las disposiciones contenidas en éstos y requeridos para un armónico proceso, se desprenden de la categorización del (sic) los entes departamentales, municipales o distritales de acuerdo a los ingresos corrientes de libre destinación de cada uno de ellos". De manera que, el retiro del ordenamiento legal de la categorización dispuesta por los artículos 1 y 2, conduciría, en su concepto a la inoperancia de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, y 11

cuestionados.

3. Parágrafos de los artículos 9 y 11. En criterio del demandante estas normas desconocen los preceptos constitucionales 294 y 362, en tanto que establecen que las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital y municipal deben cancelar una cuota de fiscalización a favor de las contralorías departamentales, distritales y municipales, resprectivamente. En opinión del impugnante, esto desconoce el principio de autonomía de dichas entidades para el manejo de sus asuntos y recursos propios, pues se impone un gravamen a las rentas y bienes de propiedad del ente territorial.

4. Artículo 14. El actor estima que esta norma vulnera el artículo 13 de la Carta Política (principio de igualdad), toda vez que la prohibición allí establecida de efectuar transferencias y la orden de liquidar empresas ineficientes de propiedad de las entidades territoriales, no contempla a las entidades del orden nacional, no obstante presentar éstas altos índices de ineficiencia.

IV. INTERVENCIONES

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, único interviniente en el presente proceso, por intermedio de apoderada especial solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas, con sustento en las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, manifiesta que para efectuar el examen jurídico de la constitucionalidad de las normas acusadas debe analizarse las razones macroeconómicas que el legislador tuvo en cuenta para expedirlas. En consecuencia, cita algunos de los argumentos expuestos por la directora general de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la Audiencia Pública adelantada por esta Corte, dentro del proceso de constitucionalidad surtido a los expedientes D-3256 y D-3257, en relación con la finalidad y alcances de la misma Ley 617 de 2000.

2. Frente a la vulneración de los artículos 25 y 53 de la Carta Política, por los parágrafos 3° del artículo 1 y 4° del artículo 2 de la Ley enjuiciada, en cuanto desconocen el deber del Estado de garantizar la movilidad del salario y de asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a condiciones dignas y justas, la interviniente indica que de esos textos legales no se infiere el señalamiento directo de una diferencia

salarial “puesto que es el Gobierno Nacional quien a través de decreto señala los límites máximos de los salarios de los empleados del nivel territorial, acorde con lo dispuesto en la Ley 4 de 1.992”.

En su criterio, las normas demandadas se limitan a ordenar la aplicación, en cada caso, del salario que corresponde a la respectiva categoría en que se ubique la entidad territorial. Agrega, que esta regulación “se encuentra en perfecta correlación con la categorización económica de los distintos entes territoriales”, está autorizada por el artículo 320 de la Constitución Política y “ha de tener repercusiones en todos los órdenes”, en concordancia con la sentencia C-510 de 1999. Adicionalmente, considera que la medida es coherente con lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 4 de 1992 que ordena al Gobierno Nacional a fijar el régimen salarial y prestacional, teniendo en cuenta, entre otros criterios, la sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal (literal h).

Por otra parte, pero en relación con este mismo tema, la interviniente sostiene que la correlación entre los salarios y la categorización económica de los entes territoriales da “primacía a la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales”, pues la realidad es de una crítica situación de déficit estructural que no les permite garantizar el pago de sus gastos corrientes. Por lo tanto, puntualiza que en la medida en que esos entes apliquen los correctivos que la ley demandada impone, controlarán el desmedido gasto en funcionamiento, evitando superar su capacidad de pago. En consecuencia, el ajuste a la capacidad fiscal les dará viabilidad financiera lo que redundará “no sólo para que los salarios no desciendan sino que además permitirá brindar una relativa estabilidad a los (sic) planta racional de funcionarios necesarios para el funcionamiento del ente territorial”.

3. La acusación del actor en contra de los artículos 9 y 11 de la Ley impugnada, por violar la autonomía de las entidades territoriales al ordenar el pago de una cuota de fiscalización con destino a las contralorías, obtiene de la interviniente un tajante rechazo, por cuanto estima que la autonomía de las entidades no es ilimitada y se ejerce de acuerdo con la ley según lo preceptuado por el artículo 287 constitucional. Por consiguiente, la ley acusada “tan sólo está regulando el porcentaje que estas entidades deben transferir a la Contraloría municipal o departamental por concepto de la cuota de vigilancia fiscal establecida en la Ley 330 de 1.996”.

4. Por último y en lo atinente a la violación del artículo 13 de la Carta Política por el artículo 14 de la Ley demandada, debido a la exclusión que en ella se hace de las entidades del orden nacional, la interviniente plantea que la misma no es procedente, ya que no se evidencia discriminación alguna entre las entidades descentralizadas del nivel territorial y del orden nacional. El eje de este argumento radica en el motivo principal para la expedición de la Ley 617 de 2000, cual es el de "regularizar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales tanto del nivel departamental como municipal para impedir el desbordamiento y colapso de la política macroeconómica. En ella se establecieron mecanismos para lograr la viabilidad financiera de las entidades territoriales y el fortalecimiento de la descentralización y para el efecto se modificaron o adicionaron las normas que regulan la organización y funcionamiento de estas entidades (Ley 136 de 1.99; Decreto Extraordinario 1222 de 1.986)". Por lo tanto, concluye que "la "materia" objeto de la Ley, es la "organización y funcionamiento de los departamentos, municipios y distritos" y no de las entidades del orden nacional".

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E) mediante concepto No. 2587, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 22 de junio de 2001, se pronuncia sobre la constitucionalidad de las normas demandadas, de la siguiente manera:

1. Precisa, previamente, que en contra de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10 de la Ley enjuiciada no se presentaron cargos concretos. Considera pertinente que la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre su constitucionalidad.

2. Ante la acusación del actor dirigida contra los parágrafos 3° y 4° de los artículos 1 y 2, respectivamente, de la Ley 617 de 2000, por vulnerar el artículo 25 superior, en cuanto desconocen el derecho de los servidores públicos a conservar el poder adquisitivo del salario y asegurar su incremento, solicita declarar su exequibilidad condicionada. Manifiesta que "si bien se ajusta a la Carta la recategorización de los entes territoriales, su descenso en la misma escala, no puede conducir a que los salarios de los servidores públicos de estos entes disminuyan, aplicándoles los de la nueva categoría, en la medida en que se desmejorarían las condiciones laborales del empleado". De ocurrir tal disminución del salario, en su criterio,

se produciría un desconocimiento de los derechos mínimos adquiridos por los respectivos servidores públicos al momento de asumir el cargo, así como el derecho a mantener un salario vital y móvil en condiciones dignas y justas, de manera que no pierda su poder adquisitivo.

Reitera para este punto la posición asumida en el concepto No. 2570, rendido dentro del expediente No. D-3483, ante la Corte, según el cual "el trabajo es un principio fundante del Estado Social de Derecho, que goza de su especial protección y, que al tener el carácter de derecho-deber cumple adicionalmente una función social". Por consiguiente, expresa que las normas demandadas se ajustan a la Carta siempre y cuando se interprete que "los derechos adquiridos por los servidores públicos vinculados al momento de que el ente territorial descienda de categoría, en materia de honorarios y salarios, no pueden desconocerse o desmejorarse, y no se les podrá aplicar la escala salarial de la nueva categoría".

3. En concepto del Ministerio Público la cuota de fiscalización que se establece en los parágrafos de los artículos 9 y 11, no configura una vulneración del principio de autonomía de las entidades territoriales. Señala que si bien el control fiscal es una función pública establecida para la vigilancia del patrimonio público de propiedad de las entidades territoriales, constitucionalmente puede establecerse como contraprestación una tasa a los entes descentralizados para que contribuyan a la financiación del ejercicio del control fiscal que desarrollan las contralorías territoriales. La cuota de fiscalización que traen las normas demandadas tiene esa naturaleza y finalidad de una tasa. En consecuencia, su establecimiento no viola la autonomía de las entidades descentralizadas y de los entes territoriales para el manejo de sus recursos, como tampoco constituye un recargo sobre los impuestos decretados y apropiaciones presupuestales de éstos. Configuran en su criterio, más bien, un desarrollo de la potestad del legislador de establecer cargas impositivas para contribuir al financiamiento de los gastos del Estado (CP, art. 95, num. 9).

Además, precisa que la imposición de dicha tasa atiende al principio de racionalización del gasto público y de planeación. Su pago se encuentra justificado por parte de los entes descentralizados, puesto que constituyen una persona jurídica distinta del departamento y de los municipios o distritos en nombre de los cuales se realiza el control fiscal. Recuerda que el presupuesto de las empresas industriales y comerciales, las sociedades de economía mixta y demás entes descentralizados que ejercen actividades industriales y comerciales de

conformidad con el estatuto orgánico de presupuesto, no son aprobados por los concejos y asambleas, sino por los Consejos de Planeación Económica y Social de estos entes. En consecuencia, para el Ministerio Público las normas acusadas se ajustan a la Carta, en desarrollo de la soberanía fiscal y la facultad legislativa de organización del presupuesto con que cuenta el Congreso.

4. Por último, ante la acusación proferida por el demandante contra el artículo 14 de la Ley sub examine, en primer término, el Procurador (E) formula dos consideraciones: 1) que el cargo por violación del principio de autonomía no puede ser analizado, toda vez que para el mismo ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional según la sentencia C-540 de 2001. 2) que la vulneración que se le acusa al mismo del derecho a la igualdad (CP, art. 13), no afecta de inconstitucionalidad la disposición puesta en tela de juicio, con la exclusión que en ella se hace de los entes del orden nacional, pues se trata de personas jurídicas de derecho público distintas, sobre las cuales puede existir una respuesta legislativa diferente, según sus realidades. Además, la disposición se justifica constitucionalmente a través de la vigencia del principio de la unidad de materia (CP, art. 158), ya que se trata de una ley con la que se pretende solucionar exclusivamente los problemas institucionales y racionalizar el gasto público de las entidades territoriales.

Y concluye con lo siguiente:

"Frente a la existencia de dos supuestos de hecho diversos el trato debe ser igualmente distinto, entonces, al ser diferente la situación financiera de los entes territoriales y de sus distintas entidades del sector central y descentralizado a los de la Nación, la respuesta legislativa debe ser diferente. Pero si nos tocara aceptar, que las entidades del orden nacional tanto del sector central como descentralizado enfrentan las mismas dificultades financieras que las entidades territoriales a las que se refiere la Ley, la norma tampoco sería inconstitucional, en la medida en que de conformidad con el principio de unidad de materia prevista en el artículo 158 superior, la norma no podría incorporar unas políticas obligatorias para los entes nacionales, si la complejidad de las finanzas nacionales, exige un estudio específico que determine la oportunidad y la conveniencia política en que deba tramitarse un proyecto de igual sentido. Y cuando así lo considere el legislador, como el Congreso en esta materia tiene una función legislativa inagotable, puede expedir la ley correspondiente".

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Precisión previa al estudio de constitucionalidad

En relación con los artículos de la Ley 617 de 2000 cuya demanda fue admitida, como son los artículos: 1 (parágrafo 3°), 2 (parágrafo 4°), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (parágrafo), 10, 11 (parágrafo) y 14, la Corte observa que ya existen algunos pronunciamientos de constitucionalidad, con los siguientes alcances:

2.1. Artículo 1 y artículo 2 de la Ley 617 de 2000

2.1.1. Cosa juzgada relativa

Mediante la Sentencia C-579 de 2001, con ponencia del magistrado doctor Eduardo Montealegre Lynett (Expedientes D-3260 y D-3262, acumulados) se declaró la exequibilidad de los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000. Los cargos formulados en esa oportunidad y las respuestas otorgadas a los mismos por la Corte, como sustento de su constitucionalidad, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

(i) Frente a la acusación del actor en el sentido de que la categorización de los departamentos en la norma demandada no presenta un sustento constitucional, la Corte señaló que “el artículo 1º de la Ley 617 de 2000 sí es un desarrollo del artículo 302 Superior; pero no en el sentido de atribuir nuevas competencias a los Departamentos, adicionales a las que establece para ellos la Carta Política, sino en el de establecer para ellos distintas capacidades de tipo presupuestal, eminentemente prácticas (…)”.

(ii) El accionante expresó que la categorización efectuada por las normas enjuiciadas violaba la reserva de ley orgánica, por cuanto la misma forma parte del régimen jurídico

básico de las entidades territoriales. Al respecto la Corte manifestó que si bien la referida categorización tendría efectos de tipo presupuestal, en relación con los departamentos, distritos y municipios del país, "ello no equivale a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, a la distribución de competencias entre éstas y la Nación, ni mucho menos a la fijación de los requisitos para su creación". Por lo tanto, la Corte aseveró que el señalamiento legal de esas categorías no requería del trámite de una ley orgánica.

(iii) Por otra parte, ante la censura del libelista por haberse desconocido en las disposiciones demandadas los demás factores de categorización que establecen los artículos 302 y 320 superiores, distintos a los de población e ingresos corrientes de libre destinación, la Corte expresó que el Legislador no está obligado a aplicar, al mismo tiempo, todos los factores enumerados en los artículos 302 y 320 de la Carta, sino que puede escoger los que mejor se adecúen a los objetivos que se persiguen con cada categorización. En consecuencia, la Corte ordenó declarar en la parte resolutiva del fallo la exequibilidad de las normas acusadas "en lo que toca a este aspecto, puesto que si lo que se busca es una categorización presupuestal, es apenas lógico que se tengan en cuenta factores como el de población y el de recursos económicos, dándole preponderancia a éstos últimos: se trata de un ejercicio razonable de la discrecionalidad del legislador".

(iv) Por último, en relación con el cuestionamiento del accionante por la exclusión realizada a las asambleas y concejos de participar en el procedimiento establecido por los artículos impugnados para la categorización de la respectiva entidad territorial, la Corte se pronunció de la siguiente manera. Su importancia amerita una transcripción in extenso de lo señalado:

"(…) observa la Corte que éste [el cargo] se formula como consecuencia de una mala comprensión del sistema de categorización que postula la misma norma demandada. En efecto, ésta señala que la categoría a la cual pertenece una determinada entidad territorial será determinada mediante un acto administrativo del Alcalde o del Gobernador, expedido con base en las certificaciones que para el efecto expidan la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Es decir, se trata de un sistema que busca la verificación objetiva de ciertos requisitos -población e ingresos-, por parte de funcionarios especializados en ello, como consecuencia de la cual se expedirá un acto que, en el fondo, no implica el ejercicio de discrecionalidad alguna por parte de los

funcionarios que lo profieren. Por lo tanto, no es necesario que se surta un debate democrático ante los órganos representativos, cuando se trata de determinar, con base en criterios y mediciones técnicas, la categoría particular de una entidad territorial; la autonomía de éstas no resulta lesionada por el sistema que consagra la norma, que se orienta a garantizar un mínimo de certeza respecto de los fundamentos de las categorizaciones específicas que se hayan de realizar en el futuro. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que los cargos formulados en este sentido carecen de fundamento".

La exequibilidad adoptada para los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000, versó exclusivamente frente a los cargos estudiados en la providencia, antes reseñados. De manera que, en la parte resolutiva de este pronunciamiento habrá de hacerse mención a la referida decisión, con respeto a la cosa juzgada relativa allí establecida.

2.1.2. Cosa juzgada absoluta en relación con el parágrafo 3o. del artículo 1o. y el 4o. del artículo 2o.

De otra parte, en la Sentencia 1098 de 2001, con ponencia del Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa (Expediente No. D-3483), se estudió específicamente la constitucionalidad de los parágrafos 3° del artículo 1 y 4° del artículo 2 de la Ley 617 de 2000, declarándose la inexequibilidad de los mismos.

La violación constitucional objeto de estudio en esa decisión se sustentó en las mismas razones presentadas por el demandante del presente proceso y con respecto de las mismas disposiciones.

A continuación, se traen a colación algunos extractos de los argumentos principales que sustentaron el pronunciamiento:

"3.1.5. Como fue ya advertido, los parágrafos 3° del artículo primero y 4° del artículo segundo de la Ley 617 de 2000, señalan que si una entidad territorial desciende de categoría, "los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría", es decir, que serán reducidos. En consecuencia, dichos parágrafos contemplan que los servidores públicos de las entidades territoriales que desciendan de categoría, se verán afectados por una desmejora clara e incontrovertible de sus condiciones laborales.

Como es bien sabido, los derechos no son absolutos. Sin embargo, constata también la Corte que en esta oportunidad las autoridades no demostraron que la limitación de los derechos consagrados en el artículo 53 de la Constitución por parte de las normas acusadas, estaba dirigida a alcanzar un fin imperioso y que el medio era necesario y estrictamente proporcional para ello.

Además, lo que está en juego en este caso no es la movilidad del salario ni el criterio para su aumento. Por el contrario, los parágrafos acusados ordenan que los salarios sean nominalmente reducidos, de manera automática, generalizada e incondicionada. Esto menoscaba los derechos de los trabajadores y viola de manera directa una prohibición expresa. En efecto, el último inciso del artículo 53 dice: "La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores"

Aunque el análisis anterior ha versado sobre los salarios, la inexequibilidad de la norma comporta también la de la expresión "honorarios" que por sí sola carecería de sentido normativo.

Finalmente, no le corresponde a la Corte señalar cómo se debe proceder a realizar las metas de ajuste fiscal en las entidades territoriales ante la imposibilidad de disminuir los salarios de los servidores públicos respectivos por orden directa del legislador1.

Ya en un fallo anterior sobre la Ley 617 de 2000, a propósito de la naturaleza presupuestaria que tendrían las indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta, la Corte precisó que su decisión no hacía imperiosa ninguna política ni constituía un aval anticipado a la adoptada por las autoridades competentes2.

De manera que, como quiera que existe decisión de mérito con respecto a las aludidas disposiciones legales, con el efecto de la cosa juzgada constitucional (CP, 243), la Corporación en la parte resolutiva de esta providencia deberá estarse a lo resuelto en la referida sentencia.

2.2. Artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 617 de 200

Así mismo, en la sentencia C-579 de 2001, antes citada en el numeral 2.1.1., la Corte declaró

la exequibilidad de la totalidad de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 617 de 2000, salvo algunas expresiones, como se observa en la cita de la parte resolutiva pertinente de dicho fallo:

" RESUELVE

(…)

Séptimo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 3 al 11 de la Ley 617 de 2000, salvo las siguientes expresiones:

a) la frase "o acto administrativo" contenida en el primer inciso del parágrafo primero del artículo 3º, cuya constitucionalidad se condicionará en el sentido de que sólo cobija aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las corporaciones públicas del nivel territorial -Asambleas y Concejos-, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva de esta providencia;

b) los literales a), h) y j) del Parágrafo 1º del artículo 3º, que serán declarados INEXEQUIBLES.

(…) ".

En esa oportunidad, las disposiciones enjuiciadas se censuraron por violar el principio de la autonomía de la entidades territoriales para el manejo de los recursos de fuente endógena, por cuanto los demandantes consideraban que se traducían en una intervención indebida del legislador en el manejo financiero y presupuestal de tales entidades.

La Corte desechó tal argumento, a través de la armonización efectuada entre los principios de unidad nacional y autonomía territorial. Para ello, manifestó que aun cuando "la autonomía habrá de ejercerse dentro de los lineamientos trazados por la ley (art. 287, C.P.), la cual, a su vez, habrá de respetar un mínimo intangible de autonomía, para no vaciar de contenido los mandatos del constituyente", podía admitirse un mayor grado de intervención por parte del legislador en los temas económicos de las entidades descentralizadas, a fin de preservar la estabilidad macroeconómica nacional, siempre que la intervención resultase razonable y proporcionada. Así lo expresó:

"(…) En estos casos, podrá intervenir no sólo sobre los recursos territoriales de fuente exógena, esto es, los provenientes de las arcas nacionales -lo cual es la regla general-, sino también sobre los recursos de fuente endógena; ello, se reitera, únicamente cuando esté de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica del país, y sin desconocer el núcleo esencial de la autonomía territorial, lo cual habrá de definirse, en cada caso concreto, por la proporcionalidad y razonabilidad de la intervención".

De igual modo, la intervención del legislador en las materias presupuestales de las entidades territoriales fue igualmente avalada por la Corporación:

"En general, debe admitirse que el Legislador cuenta con una mayor potestad para intervenir sobre los asuntos atinentes a la administración territorial, cuando se trata de asuntos presupuestales, y que, como ya se dijo, en estos casos el núcleo esencial de la autonomía de los entes descentralizados territoriales se reduce correlativamente, en la medida en que permite una mayor injerencia legislativa nacional, siempre y cuando se demuestre la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto".

Adicionalmente, el demandante en el actual proceso de inconstitucionalidad, al referirse a los parágrafos de los artículos 9 y 11 de la Ley acusada, los censura por vulnerar los artículos 294 y 362 de la Carta Política, al ordenar el pago de una cuota de fiscalización, por parte de las entidades descentralizadas del orden departamental, municipal y distrital. Considera que "los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de propiedad de los entes territoriales, son de propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías de la propiedad y renta de los particulares y gozan, también, de protección constitucional y la ley no puede trasladarlos a la Nación o imponer recargos, exceptuando la gravación de inmuebles en caso de guerra exterior (art. 317, lb)". (Subraya fuera del texto original).

En esa misma sentencia C-579 de 2001, a la cual se viene haciendo alusión, la Corte también tuvo oportunidad de aclarar este aspecto. En efecto, estableció que la garantía a la propiedad de los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, de que trata el artículo 362 de la Constitución, no impide que dichos recursos sean objeto de una capacidad de intervención ampliada del legislador. Para explicar tal afirmación sostuvo lo siguiente: "[e]n primer lugar, el hecho de

que gocen de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, hace que las rentas de propiedad de las entidades territoriales estén sujetas a lo dispuesto por la ley; en efecto, en virtud del artículo 58 Superior, la propiedad privada se garantiza en los términos establecidos por la ley. En segundo lugar, ya esta Corporación se ha pronunciado extensamente sobre el alcance del artículo 362 citado, en el sentido de rechazar cualquier interpretación que le otorgue una significación absoluta, y de armonizarlo con el principio de unidad nacional."

Como se puede deducir, los cuestionamientos planteados en el libelo de demanda en contra de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (parágrafo), 10 y 11 (parágrafo) de la Ley 617 de 2000 ya fueron resueltos por esta Corporación. Vale la pena resaltar el alcance de la decisión final mediante la transcripción de uno de los apartes de la aludida providencia:

"(…) Observa esta Corporación que los efectos de cosa juzgada de esta providencia deberán restringirse a los cargos aquí analizados, puesto que en las mismas normas existen ciertos aspectos que, si bien no fueron objeto de acusaciones específicas en este proceso y por lo mismo no han dado lugar a un pronunciamiento particular, podrán serlo en el futuro. Por ejemplo, el esquema planteado por los artículos 8 y 10 acusados para limitar los gastos de las asambleas y concejos, que toman como referencia los honorarios de los diputados o concejales -excluídos éstos del rubro "gastos" que se pretende limitar-, o las "cuotas de fiscalización" que se establecen como obligación de las entidades descentralizadas del nivel territorial".

De esta manera, existe un pronunciamiento previo sobre la materia que ha puesto a consideración de la Corte el demandante, con efectos de cosa juzgada, por lo que a la respectiva decisión tendrá que someterse esta Corporación en el presente fallo.

2.3. Artículo 14 de a Ley 617 de 2000

Por último, el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 fue declarado exequible en la sentencia C-540 de 2001, por no transgredir los preceptos constitucionales sobre autonomía de los entes territoriales (CP, art. 210) ni sobre los monopolios y arbitrios rentísticos (CP, art. 336), razones por las cuales fueron censurados en ese momento. Se exceptuó de la decisión la expresión "empresas prestadoras de servicios de salud" contenida en la disposición, siendo declarada inexequible.

Ahora bien, el actor en la demanda de la referencia presenta un cargo adicional contra ese artículo 14 que se extiende también a los artículos antes mencionados: 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (parágrafo) 10 y 11 (parágrafo) de la Ley 617 de 2000. Se invoca en contra de todos ellos el cargo genérico de vulneración del principio de igualdad (CP, art. 13), por la exclusión que en dichos mandatos legales se hace de las entidades centrales y descentralizadas del orden nacional.

Teniendo en cuenta que la Corte restringió los efectos de la Sentencia C-540 de 2001 (art. 14) y C-579 del mismo año (arts. 3,4,5,6,7,8,9 (parágrafo),10 y 11 (parágrafo)) a los aspectos particulares ya anotados, y entre estos no se encuentra el de la presunta violación del principio de igualdad, tendrá que proceder a continuación a resolver sobre esta nueva acusación.

3. La materia sujeta a examen

La Ley 617 de 2000, objeto de la actual demanda, reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto y el Decreto 1421 de 1993, y dicta normas tendientes a fortalecer la descentralización así como a la racionalización del gasto público nacional.

El Capítulo II de dicha normatividad contiene las disposiciones cuya constitucionalidad se cuestiona. Este regula acerca del saneamiento fiscal que pretende producirse en las entidades territoriales. La materia se desarrolla, en las normas acusadas, a través de los siguientes temas: -la financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales (art. 3), -el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos, distritos y municipios, de las asambleas y contralorías departamentales, concejos, personerías y contralorías distritales y municipales (arts. 4, 6, 8 y 10), -el período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los departamentos, distritos y municipios, de las contralorías departamentales así como de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales (arts. 5, 7, 9 y 11). Por último, la prohibición de efectuar transferencias y a la obligación de liquidar empresas ineficientes (art. 14).

El actor demanda las mencionadas disposiciones por violación del principio de igualdad, ya que estima que dan lugar a un tratamiento discriminatorio en contra de las entidades del orden central o descentralizado del nivel nacional, pues no obstante encontrarse estas

entidades afectadas por los mismos problemas financieros y de ineficiencia administrativa que las entidades territoriales, escapan a las medidas de resolución de los problemas fiscales que contienen las normas acusadas.

La Corte, para resolver este asunto, debe establecer si efectivamente se trata de un trato discriminatorio en contra de las entidades del orden nacional o si por el contrario el mismo cuenta con un sustento constitucional, para lo cual previamente tendrá que partir del señalamiento del grado de amplitud del ejercicio de la potestad legislativa frente a la regulación de los aspectos fiscales de las entidades territoriales.

4. Es posible establecer un régimen especial para las entidades territoriales y las descentralizadas de éstas con el fin de resolver los problemas financieros, sin que esto constituya una violación del principio de igualdad frente a las entidades del orden central o descentralizado del nivel nacional

4.1. La intervención del legislador en las políticas macroeconómicas del Estado es amplia pero respetuosa de la autonomía territorial

El Estado colombiano presenta una estructura política y administrativa descentralizada territorialmente y por servicios. De conformidad con la primera hay una división espacial del territorio y con base en la segunda la división se produce desde un orden netamente funcional. Los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas son reconocidas como entidades territoriales divisorias del territorio nacional por mandato constitucional. En cambio las regiones y provincias pueden obtener ese mismo carácter por disposición legal, una vez se constituyan en los términos constitucional y legalmente establecidos (CP, arts. 285 y 286).

La conformación de las mencionadas entidades territoriales se produce bajo el supuesto del reconocimiento de una autonomía para la gestión de sus intereses. Esta se encuentra sujeta a ciertas limitaciones de orden constitucional y legal, que son acordes con la fórmula de un Estado social de derecho estructurado a partir de la concepción unitaria del mismo (CP, arts. 287 y 1o.).

La autonomía territorial se consolida dentro de un esquema de descentralización política y administrativa. Con ello se pretende fortalecer el manejo libre e independiente pero

responsable de las políticas administrativas y fiscales3; de tal suerte que, con la administración de los recursos y bienes públicos se busca la optimización de su uso y la racionalización del gasto público. El objetivo principal, entonces, es la satisfacción de las necesidades de la población colombiana, el mejoramiento de la calidad de vida y la prosperidad general, según lo indiquen los intereses regionales y locales, definidos mediante una deliberación surgida desde estos mismos ámbitos.

Constituyen, así, la autonomía territorial y la descentralización política y administrativa dos conceptos distintos que convergen en forma complementaria dentro del ámbito de acción de las entidades territoriales. La Corte ha manifestado que"(…) [m]ientras la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas -territoriales y funcionales- en la toma de decisiones y, como consecuencia de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses"4.

La garantía de esa autonomía de las entidades territoriales se concreta a través de un contenido básico que debe ser defendido por toda autoridad pública y muy, especialmente, durante el ejercicio de la potestad legislativa. Dicho contenido esta configurado por unos derechos mínimos reconocidos a esas entidades para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como para participar en las rentas nacionales (CP, art. 287).

Precisamente, uno de los aspectos dentro de los cuales la autonomía territorial y la descentralización política y administrativa establecidas por el nuevo orden constitucional adquieren una mayor relevancia, es en la administración económica y financiera de las entidades territoriales. Por ejemplo, en materia presupuestal, la Carta Política de 1991 les otorga la facultad de organizar sus ingresos y gastos para cumplir con las funciones constitucional y legalmente asignadas (arts. 300-5 y 313-5).

La autonomía en la ordenación del gasto con que cuentan las entidades territoriales es relativa. Primero, porque no pueden sustraerse de la obligación de participar en la consecución y permanencia de un contexto macroeconómico armónico en los términos que ordene la Constitución y la ley. Y, segundo, porque el legislador puede intervenir en ella, por

una razón objetiva y suficiente5, como sería cuando "(…) (iii) resulta conveniente para mantener la estabilidad económica interna y externa;(…)6.

De manera pues que, el legislador para efectos de mantener la estabilidad macroeconómica del país está autorizado para intervenir y regular la autonomía de las entidades territoriales para fijar el respectivo sistema de ingresos y gastos. Lo que prosigue en este análisis es determinar si con esa intervención el legislador desconoció a las entidades del orden central y descentralizadas del nivel nacional, vulnerando su derecho a la igualdad frente a las entidades territoriales destinatarias de las normas acusadas.

4.2. La igualdad entre las entidades territoriales y de éstas con la Nación no es absoluta

4.2.1. Consideración previa

Se ha podido ver que el actor, en el presente proceso de inconstitucionalidad, acusa las normas objetadas de la Ley 617 de 2000, por establecer una discriminación que desfavorece a todas las entidades del orden nacional, contraria al ordenamiento superior, pues el campo de aplicación de las medidas de saneamiento fiscal que allí se consignan solamente cobijan la difícil situación administrativa y financiera de las entidades territoriales, compuestas por los departamentos, municipios distritos y algunas de las entidades descentralizadas de éstas.

De lo anterior, es deducible que el demandante propugna por un concepto formal del principio de igualdad y no por uno objetivo, a partir del cual pueda haber una posibilidad de trato diverso. Es decir, sólo mira la igualdad desde la perspectiva de los efectos de la ley y no en los contenidos normativos de la misma7. El actor espera que dichas disposiciones se amplíen en su aplicación a todas las entidades que soportan situaciones fiscales complejas sin reparar en ningún otro elemento diferenciador en virtud del cual haya ameritado un tratamiento desigual o por lo menos distinto, por parte del legislador.

Como lo establece la amplia y ya decantada doctrina constitucional, el principio de igualdad supone un concepto relacional8. Esto significa que cualquier determinación sobre su vigencia material requiere del acto comparativo de varios sujetos o situaciones. Así mismo, parte de una labor de identificación de los criterios que han dado lugar a la diferenciación. Constitucionalmente, algunos de estos criterios están prohibidos expresamente y otros están

autorizados para promover la igualdad sustancial y así “el ideal de justicia contenido en el preámbulo.”9

En efecto, la referencia a la igualdad no está ligada obligatoriamente a un trato igualitario para todas las personas o situaciones de hecho sin atender a las circunstancias particulares de cada una de ellas. En este orden de ideas, no puede la aplicación de la igualdad limitarse a “la mera consideración formal de los problemas jurídicos, sino que se sustente en la posibilidad de establecer diferencias en el trato, fincadas en condiciones relevantes que imponen la necesidad de distinguir situaciones para otorgarles tratamientos distintos, hipótesis, esta última, que expresa la conocida regla de justicia que exige “tratar a los iguales de modo igual y a los desiguales en forma desigual”10”11.

Así, la realización del respectivo juicio de igualdad debe tener en cuenta las condiciones y circunstancias específicas de cada uno de los sujetos o supuestos de hecho objeto de un determinado tratamiento. De esta manera, se deduce un mismo trato para quienes muestran situaciones fácticas análogas y uno desigual en hipótesis contrarias. Esto no excluye la posibilidad de que bajo un sustento justificativo objetivo y razonable opere una distinción entre situaciones iguales. Lo anterior, por cuanto la comprobación de la realización efectiva del principio de igualdad no se traduce en una “igualdad mecánica y matemática sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto”12.

Dentro del ámbito de las entidades territoriales, al cual pertenecen las normas acusadas, la Carta Política de 1991 para garantizar la vigencia del principio de igualdad, no establece un tratamiento igualitario, en términos absolutos entre ellas. Este argumento se ha defendido aún en casos en los que existen prerrogativas especiales que no se reconocen a todas las entidades por igual (por ejemplo: las regalías y las compensaciones del artículo 360 superior para los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables)13. Tampoco se ha establecido un presupuesto de igualdad entre las entidades del orden territorial y las del orden nacional, descentralizadas o no, en razón a que si bien se trata de personas jurídicas de derecho público, presentan una serie de diferencias que impiden catalogarlas de iguales o por lo menos análogas, y por ende objeto de un mismo tratamiento legal.

4.2.2. Análisis de la norma acusada bajo los anteriores parámetros

En el caso que ocupa la atención de la Corte, no es posible llevar a cabo un juicio de igualdad como lo solicita el actor en defensa de las entidades del sector central o descentralizado del orden nacional. No existe un supuesto de igualdad en las situaciones fácticas de las entidades territoriales objeto de las normas acusadas y las del orden nacional. Las razones son las siguientes:

De una parte, se trata de un problema de igualdad "de jure". En consecuencia, el demandante debe suministrar el término de comparación o "patrón de igualdad"14. Para ello, el examen de la presunta discriminación por un trato desigual "se concentra en la norma jurídica que introduce la desigualdad de trato y no en cuestiones de hecho. En los casos de igualdad por razón de la aplicación de la ley, en cambio, corresponde al aplicador de la norma la justificación del trato diferenciado"15. En el presente caso, el actor se limita a denunciar una eventual violación del principio de igualdad por las normas acusadas sin demostración de la misma, con sustento en un argumento de diferenciación abstracto y genérico.

De otra parte, según lo manifestado anteriormente por esta Corporación, existen unos elementos determinantes para la justificación de un trato diferenciado:

" (…) primero, que los hechos sean distintos; segundo, que la decisión de tratarlos de manera diferente esté fundada en un fin aceptado constitucionalmente; tercero, que la consecución de dicho fin por los medios propuestos sea posible y además adecuada. Como se ve, cada una de estas condiciones corresponde al papel que juegan los tres elementos – fáctico, legal o administrativo y constitucional – en la relación que se interpreta. Por eso, la primera condición pertenece al orden de lo empírico (hecho), la segunda hace parte del orden de lo válido (legalidad) y la tercera del orden de lo valorativo (constitución)"16.

El cumplimiento de los presupuestos del juicio de igualdad relacionados en la anterior cita, impide que el trato diferenciado sea discriminatorio. Aplicados éstos al presente caso, se obtiene que las normas impugnadas cumplen con ellos.

En efecto, de la Nación y de las entidades del orden central y descentralizado del nivel nacional no se puede inferir una identidad con las entidades del orden descentralizado territorialmente. Aspectos relacionados con su naturaleza jurídica, estructura organizacional administrativa y financiera, características económicas, especificidades poblacionales,

ambientales y de otra índole muy particulares de cada entidad territorial, impiden hablar de una identidad común, de factores homogéneos, aún entre entidades territoriales del mismo orden y nivel, así como entre las personas jurídicas de derecho público del orden nacional.

Precisamente, en reciente jurisprudencia de esta Corte se analizó la posible vulneración del principio de igualdad a través del señalamiento por el legislador de un método de estimación de la capacidad de endeudamiento para la Nación y los entes territoriales. En dicha oportunidad, la Corporación manifestó que no era evidente la discriminación de trato legislativo en esa materia ni la injerencia del derecho de igualdad en la misma que impusiera al legislador señalar un mismo sistema económico de evaluación de la capacidad de endeudamiento para la Nación, los departamentos y los municipios. Como criterio principal de ese razonamiento, la Corte expresó lo siguiente:

"Partir de la base de que existe un derecho de los departamentos y municipios a recibir el mismo trato legislativo que se dispensa a la Nación, supone acreditar que la situación fáctica de unos y otros frente a sus posibilidades de endeudamiento es la misma, y además, que la diferencia o distinción efectuada por el Congreso carece de un fundamento objetivo y razonable.

(…)

Retomando el caso sub examine, el criterio adoptado por en esa providencia es perfectamente aplicable, pues se reitera que en el ámbito de aplicación de las normas acusadas, no se da el supuesto de igualdad pretendido por el actor. La ausencia de identidad entre los supuestos de hecho de las entidades territoriales destinatarias de esas normas, al ponerlos en un plano de comparación, impide efectuar un examen de igualdad, por virtud de las específicas particularidades de dichas entidades. El patrón de referencia de confrontación que se requiere para determinar sobre esa presunta igualdad no existe. Efectivamente, en la determinación de las medidas de saneamiento fiscal que pretende producirse con respecto de las entidades territoriales por las disposiciones acusadas, se observan vinculadas variables financieras, económicas y administrativas que impiden llevar a cabo una única definición que las cobije a todas en una misma regulación sobre el tema, sin violar precisamente el principio de igualdad al desatender las particularidad de unas y otras para efectos de sanear sus finanzas.

La especificidad de las condiciones fácticas y jurídicas de cada una de las entidades territoriales referidas frente a la Nación y sus entidades descentralizadas confirman la desigualdad entre ellas, lo cual permite al legislador establecer marcos jurídicos particulares dependiendo de esas condiciones y dictar regulaciones diversas cuando estas no son comparables, como sucede en el presente caso que se analiza.

4.2.3 Razonabilidad y proporcionalidad de la medida

Así mismo, desde el punto de vista de la validez y de la justificación a partir del orden valorativo que establece la Carta Política, según las pautas que establece la doctrina constitucional sobre el tema, se puede afirmar que en las disposiciones acusadas existe una finalidad normativa que fundamenta razonable y proporcionadamente la diferencia de trato para las entidades territoriales destinatarias de las mismas. Esto se explica de la siguiente manera:

El proyecto de ley que culminó con la expedición de a Ley 617 de 2000, sub examine, vino a formar parte de un conjunto de proyectos destinados a producir reformas urgentes para garantizar la viabilidad económica del país, desde la perspectiva de la eficiencia de las entidades territoriales y la optimización de la utilización de los recursos y bienes públicos. La intención del legislador al expedir dicha Ley, consistió en fortalecer el proceso de descentralización y la autonomía territorial, brindando un complemento legislativo al conjunto de políticas adelantadas de carácter estructural para equilibrar la economía nacional de manera estructural, desde la perspectiva de la problemática fiscal de las entidades territoriales, introduciendo ajustes al sistema administrativo y financiero de los departamentos, distritos y municipios.

Según lo manifestó el Gobierno Nacional en la exposición de motivos que acompañó a ese proyecto de ley en su trámite ante el Congreso de la República18, los departamentos, municipios y distritos del país utilizaron adicionalmente a sus ingresos corrientes, recursos no permanentes, tales como créditos, venta de activos, regalías o donaciones para pagar gastos permanentes, tales como los de funcionamiento (salarios y prestaciones sociales). Tal situación, ilustrada con varios ejemplos, condujo a una cesación de pagos en rubros tales como: servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional o pago de los gastos ordinarios de la administración.

La idea de adelantar algunas modificaciones al proceso de descentralización de país para "lograr su sostenibilidad en el mediano y largo plazo" llevó al gobierno nacional a diseñar y al legislador a aprobar una serie de medidas en materia financiera para sanear las finanzas territoriales. Era claro que"[s]in unas finanzas 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"19.

Los déficits incontrolables ante la ineficiencia en el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, el exagerado gasto público y el endeudamiento en las mismas, generaron una amenaza tan grave sobre las finanzas públicas nacionales que fue necesario controlar a través de medidas de saneamiento de las finanzas territoriales, a fin de evitar una posible "hecatombe" mayor en las mismas.

De igual modo, como se destacó en el apartado anterior de este fallo (4.1.) las medidas adoptadas por la Ley enjuiciada y, específicamente, de las cuestionadas en este proceso de constitucionalidad, se adecuan a esa finalidad normativa y se muestran razonables a la luz de los principios y valores constitucionales, al igual que de los preceptos constitucionales que establecen la descentralización como principio fundante del Estado colombiano y abogan por la autonomía territorial (CP, arts. 1o. y 287, entre otras).

Adicionalmente, como bien lo señala la vista fiscal, las referidas disposiciones también encuentran un sustento constitucional en el principio de la unidad de materia (CP, art. 158). Efectivamente, del contenido normativo del texto de la Ley 617 de 2000 y, particularmente de los artículos acusados, se puede constatar que el motivo principal del legislador al expedir dicha Ley, se circunscribió al fortalecimiento del proceso de descentralización y de la autonomía territorial, desde una política estructural para equilibrar la economía nacional con solución de la problemática fiscal de las entidades territoriales. La materia en el regulada desarrolla esa temática en el ámbito exclusivamente territorial. El ejercicio de la potestad legislativa en este sentido no desconoce el ordenamiento superior y se encuadra dentro de la libertad de conformación normativa con que cuenta el legislador.

En conclusión, nada impedía, entonces, con fundamento en estos supuestos y circunstancias diferentes, radicadas principalmente en la particular situación económica, administrativa y

financiera antes descrita de los departamentos, municipios y distritos, que el legislador expidiera un tratamiento legislativo exclusivamente para que dichas entidades se sometiesen a normas diseñadas con el fin de recuperar su capacidad de pago real, así como la sostenibilidad fiscal necesaria para poder continuar con el proceso de descentralización político y administrativo implantado desde la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991 y con a consolidación de una verdadera autonomía local y regional con responsabilidad.

También es posible que con la misma libertad de configuración normativa que ha mostrado el legislador para expedir la ley examinada, se dicte una regulación que contenga políticas de recuperación económica, administrativa y financiera de entidades del orden central y descentralizado del nivel nacional que las necesiten, a partir de su propia situación fáctica, características y particularidades.

En consecuencia, debe rechazarse el cargo de violación del principio de igualdad formulado en la demanda, por cuanto no se observa configurado el trato discriminatorio denunciado por el actor. Por consiguiente, se declarará la exequibilidad de los artículos 3,4,5,6,7,8,9 (parágrafo),10 y 11 (parágrafo) por no encontrarse demostrada la violación del artículo 13 superior, reiterando el alcance que para los mismos tuvo la sentencia C-579 de 2001.

Esa misma decisión se adoptará con respecto del artículo 14 y por la misma acusación de violación del principio de igualdad (CP, art. 13), con sujeción a la decisión previa adoptada para este mismo artículo por la sentencia C-540 de 2001.

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-579 y C-1098 de 2001 en relación con los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE los artículos 3,4,5,6,7,8,9 (parágrafo), 10 y 11 (parágrafo) de la Ley 617 de 2000, por el cargo de presunta violación del principio de igualdad. Así mismo, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-579 de 2001, por los cargos allí analizados.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 14 de la Ley 617 de 2000, por el cargo de presunta violación del principio de igualdad. Así mismo, ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-540 de 2001, por los cargos allí analizados.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor Manuel José Cepeda Espinosa, no firma la presente sentencia por cuanto presentó excusa, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General Aclaración de voto a la Sentencia C-1112/01

Como quiera que en relación con las sentencias C-540 y 579 del presente año en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 y de algunas de sus disposiciones por los cargos formulados por los actores en las demandas respectivas el suscrito magistrado salvó su voto, en esta ocasión, en relación con la Sentencia C-1112 de octubre 24 de 2001, en razón del obligatorio acatamiento a la cosa juzgada sobre el particular, me veo precisado a aclararlo por cuanto continúo considerando que dicha ley ha debido declararse inconstitucional, en su totalidad pero no puedo desconocer que ya existe sentencia anterior sobre el asunto.

Fecha ut supra,

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1112/01

Referencia: expediente D-3461

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1 (parágrafo 3), 2 (parágrafo 4º), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (parágrafo), 10, 11 (parágrafo) y 14 de la Ley 617 de 2000

Con el respecto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, procedo a aclarar mi voto, por las mismas razones que expuse en los correspondientes salvamentos contenidos en

las sentencias C-540 y C-579 del presente año.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-1112/01

Referencia: expediente D-3461

Acción de inconstitucionalidad contra los artículos 1º (parágrafo 3º), 2º (parágrafo 4º), 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (parágrafo) y 14 de la Ley 617 de 2000

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Teniendo en cuenta que el suscrito salvó su voto respecto de la decisión adoptada mediante la Sentencia C-579 de 2001, que declaró inexequibles los literales h) y j) del parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 617 de 2000, y que en la presente ocasión se ordena estarse a lo resuelto en aquella oportunidad en relación con los cargos de violación del principio de autonomía territorial aducidos nuevamente contra esas mismas disposiciones, el suscrito magistrado aclara ahora su voto, en el sentido de que sólo en acatamiento al principio de cosa juzgada ha compartido la decisión aquí adoptada en relación con las referidas normas.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

1 No entra la Corte a analizar, por no ser objeto de la demanda, si, dada la redacción del último inciso del artículo 53, sería ello posible por acuerdo convencional.

2 En efecto, en la Sentencia C-540 de 2001; M.P. Jaime Córdoba Triviño (en la cual se declaró, entre otras, la exequibilidad del artículo 71 de la Ley 617 de 2000 cuyo texto indica: "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"), la Corte afirmó: "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?" (negrillas fuera de texto).

3 Vid. Sentencia C-089 de 2001, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

4 Sentencia C-478 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

6 Sentencia, 089 de 2001, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

7 Vid. Sentencia T-553 de 1994, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

8 Vid. Sentencias T-861 de 1999, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz y T-352 de 1997, M P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Sentencia T- 422 de 1992. M. P., Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

10 Cfr. las sentencias C-345 de 1993 y C-058 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

11 Corte Constitucional Sentencia C-952 de 2000. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

12 Sentencia C-040 de 1993, M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

13 Vid. Sentencia C-127 de 2000, M.P. Dr. Alvaro Tafur Galvis.

14 Vid. Sentencia T-230 de 1994, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Ibidem.

16 Idem.

17 Sentencia C-404 de 2001, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

18 Exposición de Motivos, GACETA DEL CONGRESO 257, del día martes 17 de agosto de 1999, p.9.

19 Ibidem.