C-189-19

Sentencia C-189/19

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Competencia de la Corte Constitucional

CONCEPTO DE VIOLACION EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Definición y fundamento

COSA JUZGADA MATERIAL-Definición

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance de la regulación legal

Aunque la Constitución Política de 1991 difirió y confió en el Legislador la determinación concreta del alcance de la autonomía de las entidades territoriales, mediante una Ley Orgánica, donde se estableciera la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales (artículo 288 de la Constitución), el Constituyente incluyó contenidos constitucionales mínimos del ordenamiento territorial, a la luz de la norma suprema: por una parte, el artículo 1 de la Constitución, dispuso que Colombia se encuentra organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, reiterada en el artículo 287. Por otra parte, el artículo 288 de la Constitución, estableció los principios que deben guiar la labor del Legislador en la ordenación del territorio y en lo relativo a las relaciones entre las autoridades administrativas del nivel central y del descentralizado territorialmente: coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los que riñen con el principio jerárquico, de subordinación o sometimiento de las entidades territoriales, respecto del nivel central.

PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Contenido

El alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales se determina, constitucionalmente, por el influjo de dos elementos complementarios: el principio de Estado Unitario y las competencias constitucionales propias de las entidades territoriales, en virtud de su autonomía. El principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la

territorial, hacen parte de la unidad política del Estado[32], lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica, el acuño de la moneda, el manejo de las relaciones internacionales, el ejercicio de la función jurisdiccional y de la función legislativa e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado, en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales.

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y AUTONOMIA TERRITORIAL-Articulación

LEGISLADOR EN AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Delimitación constitucional/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Derechos mínimos/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Armonización/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial

ENTIDADES TERRITORIALES-Derecho a gobernarse por autoridades propias/ENTIDADES TERRITORIALES-Derecho a gestionar sus propios intereses y ejercer las competencias que les correspondan/ENTIDADES TERRITORIALES-Derecho a establecer los tributos para el cumplimiento de sus funciones y a participar en las rentas nacionales/ENTIDADES TERRITORIALES-Derecho a administrar sus recursos

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Grado de intervención legislativa en fuentes endógenas de financiación/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Grado de intervención legislativa en fuentes exógenas de financiación

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites al legislador en materia financiera y presupuestal

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES Y ORGANO AUTONOMO E INDEPENDIENTE-Garantía constitucional

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Política de saneamiento fiscal

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Política de ajuste fiscal

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites al legislador

TEST INTERMEDIO DE RAZONABILIDAD-Alcance

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Financiación

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Porcentaje de ingresos de libre destinación para financiación

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Fuerza vinculante

Expediente: D-12322

Demanda de inconstitucionalidad contra artículo 10, parágrafo (parcial) de la Ley 617 de 2000.

Actores: Luis Alberto Araujo García y Óscar Fernando Vanegas Ávila.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial la prevista en el artículo 241.4 de la Constitución, una vez cumplidos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Luis Alberto Araujo García[1] y Óscar Fernando Vanegas Ávila[2], en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en los artículos 40.6, 241 y

242 de la Constitución Política, demandaron la declaratoria de inconstitucionalidad de la expresión “mil millones de pesos ($1.000.000.000)”, contenida en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000[3].

Mediante Auto del 21 de septiembre de 2017[4], el Magistrado sustanciador dispuso: admitir la demanda de la referencia, por la posible vulneración del artículo 287 de la Constitución Política; inadmitir parcialmente la misma, en lo que respecta a la vulneración de los artículos 342 y 352 de la Constitución, en tanto que no fue satisfecha plenamente la carga de especificidad. También, inadmitió la demanda en lo relativo a la posible vulneración de los artículos 11 y 13 de la Ley Orgánica 38 de 1989, al constatar que respecto de dichos cargos, la demanda no cumplía con los requisitos de certeza y de especificidad. En esa medida, concedió a los actores el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación del auto, para que procedieran a corregir la demanda, so pena de rechazo.

En la providencia del 21 de septiembre de 2017, el Magistrado sustanciador también dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugne o defienda la norma y comunicar, de acuerdo con el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la iniciación de este proceso al Presidente de la República, al Ministerio de Minas y Energía, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como al Presidente del Congreso.

Se invitó a participar en el presente juicio a la Federación Colombiana de Municipios, al Ministerio del Interior, a la Defensoría del Pueblo, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Contraloría General de la República, a los Concejos Municipales de los municipios de Coveñas (Departamento De Sucre), Rio viejo (Departamento De Bolívar), Teorama (Departamento De Norte De Santander), La Virginia (Departamento De Risaralda), Fortul (Departamento De Arauca), Sabanalarga – Casanare (Departamento De Casanare), Miraflores – Guaviare (Departamento De Guaviare), Olaya (Departamento De Antioquia), Puerto Inírida (Departamento De Guainía), San José Del Guaviare (Departamento De Guaviare), Boyacá (Departamento De Boyacá), a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, a la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, a la

Facultad de Jurisprudencia y a la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, a la Facultad de Derecho de la Universidad de la Sabana, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, a la Facultad de Derecho de la Universidad del Cauca, a la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional y a la Facultad de Derecho de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC-Tunja.

Se requirió a la Contraloría General de la República, para que en el término de diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, informara qué municipios del país no superaron los mil millones de pesos de ingresos corrientes de libre destinación, para la vigencia fiscal de los años 2015 y 2016 y cuáles se encontraron en la franja de entre $1000.000.000 y 1400.000.000, en los mismos períodos y en el evento en que contaran con estadísticas al respecto, las remitiera.

Transcurrido el término otorgado, la parte actora no corrigió la demanda, razón por la cual, a través de providencia del 9 de octubre de 2017[5], el Magistrado sustanciador decidió: rechazar parcialmente la demanda, en lo relativo a la posible vulneración de los artículos 342 y 352 de la Constitución Política, así como de los artículos 11 y 13 de la Ley Orgánica 38 de 1989.

Mediante Auto 305 de 2017, del 21 de junio de 2017, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso “PRIMERO. A partir de la fecha SUSPENDER LOS TÉRMINOS de los procesos de constitucionalidad enumerados en el fundamento jurídico sexto de esta decisión, que hayan sido admitidos para trámite ante la Corte y en la etapa procesal en que actualmente se encuentren”. En el numeral sexto de dicho proveído se encuentran incluidas “6.4. Las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución”. La suspensión del presente proceso fue levantada mediante Auto 633 de la Sala Plena del 27 de septiembre de 2018.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la presente demanda.

A. NORMA DEMANDADA

El siguiente es el texto del parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000. La norma acusada se transcribe a continuación y se resalta la parte demandada:

LEY 617 DE 2000

(Octubre 6)

Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000

EL CONGRESO DE COLOMBIA

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.

"ARTICULO 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:

Personerías

Aportes máximos en la vigencia

Categoría

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

Contralorías

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

Categoría

Especial

2.8%

Primera

2.5%

Segunda (más de 100.000 habitantes)

2.8%

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

B. LA DEMANDA

Los demandantes consideran que la norma cuestionada vulnera el artículo 287 de la Constitución Política, en particular, el principio de autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, gracias al cual, los municipios tienen derecho a (a) gobernarse por autoridades propias; (b) ejercer las competencias que les correspondan; (c) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y (d) participar de las rentas nacionales, es decir, que en la autonomía territorial se garantiza el disponer de los recursos suficientes para autogobernarse y ejercer las competencias que les correspondan.

Explican que el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 contempló los gastos de los concejos municipales y señaló que éstos no podrían superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esa misma ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación, para aquellos municipios que percibían, al menos, mil millones de pesos ($1.000´000.000), mientras que, para aquellos municipios que no percibían dicha suma, en el parágrafo del artículo, el legislador señaló la asignación de sesenta salarios mínimos legales (60 SMLMV).

De modo que el legislador previó, para el año 2.000, un gasto de funcionamiento correspondiente a quince millones de pesos ($15´000.000) para aquellos municipios que percibían unos ingresos de libre destinación de, al menos, mil millones de pesos; en tanto para aquellos municipios donde no se alcanzaba a superar dicha suma, la asignación era de sesenta salarios mínimos legales (60 SMLMV) que, para ese año, correspondía a $15´606.000. Cifra que, para la época, el legislador entendía que era lo mínimo requerido por los concejos municipales, para funcionar.

Refieren que el objeto de este parágrafo era establecer un monto mínimo que guardara relación para los gastos de funcionamiento entre los concejos municipales, cuya base sería de quince millones de pesos para el año 2.000 resultantes de establecer el 1.5% de $1.000´000.000. No obstante, explica que el legislador, al momento de establecer el monto de los mil millones de pesos de ingresos de libre destinación del año inmediatamente anterior, como medida para determinar si se aplicaba la regla del 1.5% contenida en el artículo 10, no tuvo en cuenta la pérdida del poder adquisitivo del dinero, ni la inflación.

Por lo tanto, más de 18 años después de entrada en vigencia de la Ley 617 de 2.000, mil millones de pesos como ingreso de libre destinación es fácil de superar por cualquier municipio, lo que significa, que a un municipio con un ingreso de libre destinación de mil millones, se le aplicará el 1.5%, lo que quiere decir que el gasto para ese concejo municipal será proporcional a sus ingresos corrientes de libre destinación y dispondrá, para su funcionamiento, para el año 2016, alrededor de $15.000.000, cifra insuficiente para sufragar los gastos mínimos de funcionamiento del concejo municipal, en tanto que, un municipio cuyo ingresos sea inferiores a los mil millones de pesos, se le aplica la regla de los 60 salarios MMLV, de modo que el gasto de funcionamiento para el año 2016 se tasa en $44.263.020 anual.

Plantean que para corregir este efecto que desconoce la autonomía de las entidades territoriales, es necesario que dicho tope se tase en salarios mínimos al identificar el equivalente de mil millones de pesos para el año 2.000, dividiendo esa cifra en el salario mínimo actual, lo cual correspondía, para el año 2016 a 3.845 salarios, que al ser actualizados al año 2017, el tope sería de $2.836282.199. Así, esta cifra, determinada en salarios mínimos, será una regla adecuada para determinar si se aplica el 1.5% de los ingresos corrientes o la regla de los 60 SMLMV, para efectos de fijar el monto de gastos de

funcionamiento de los concejos.

Consideran que el aparte del parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000 “mil millones de pesos ($1.000.000.000)” es inconstitucional, ya que no tuvo en cuenta el principio de universalidad “descrito en el en el artículo 11 de la Ley 38 de 1989, pues no tiene en cuenta que el artículo 37 de la Ley 136 de 1994 establece la obligación de tener un secretario del Concejo Municipal que aún ganando el salario mínimo, en la anualidad sus salarios y prestaciones superan en más de 15 millones de pesos, esto quiere decir que como está la norma los Concejos municipales de sexta categoría que superen en poco la suma de mil millones de pesos en ingresos de libre destinación no tienen garantizado, ni siquiera el pago del secretario de la Corporación. Esto claramente deja por fuera también otros gastos como son los equipos, tintas, papelería y todas las obligaciones que la ley le impone cumplir a las entidades públicas, como rendir informes a los entes de control, lo cual requiere expertos como contadores públicos y asesores. Es decir viola este principio Constitucional puesto que no se puede garantizar unos gastos básicos y fundamentales de algunos Concejos Municipales, pero sobre todo viola el derecho fundamental a la igualdad, pues no se puede admitir que un Concejo Municipal de sexta categoría tenga una diferencia tan abismal en sus gastos de funcionamiento comparado con otros que no logran superar los mil millones de pesos de ingresos de libre destinación.

De igual forma se viola el principio de programación integral dado que se está dejando por fuera gastos vitales para el funcionamiento de algunos Concejos, lo cual dicho pasa viola el principio de autonomía tanto presupuestal como administrativo, puesto que un Concejo sin gastos de funcionamiento impide que se lleven a cabo las obligaciones de esa corporación.

Así las cosas, de manera principal solicitan la inconstitucionalidad de la disposición acusada y, de manera subsidiaria, pretenden se declare la exequibilidad condicionada del parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000, en el entendido de que los “mil millones de pesos ($1.000.000.000)” que eran para el año 2.000, fecha en la cual se expidió la norma, deben ser actualizados e indexados o convertidos a salarios mínimos para nuestra época.

C. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

a. Ministerio de Minas y Energía

Mediante apoderado judicial[6], el Ministerio de Minas y Energía intervino para solicitar de manera sucesivamente subsidiaria: (i) la desvinculación de la entidad del proceso constitucional, (ii) declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, (iii) estarse a lo resuelto en la sentencia C-579 de 2001 al operar el fenómeno de cosa juzgada constitucional y, (iv) declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada. En primer término, señala que la entidad no es más que un organismo rector de políticas generales del sector minero – energético, es decir, en materia de derecho minero le corresponde funciones macro que en ningún momento se circunscriben a la fiscalización y racionalización del gasto público de los municipios de Colombia.

En segundo lugar, considera que en el presente caso se debe declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, dado que advierte que los demandantes en el libelo de la demanda, se limitan a señalar la norma constitucional y la norma cuestionada, pero no precisan en cada caso el nivel o el grado de violación, pues, sólo proceden a realizar una serie de conclusiones y apreciaciones subjetivas sobre el tema, sin mayor análisis de la transgresión.

En tercer lugar, refiere que en la sentencia C-579 del 27 de febrero de 2001, la Corte Constitucional se pronunció respecto de la demanda de inconstitucionalidad dirigida contra el artículo 10, parágrafo de la Ley 617 de 2000, por vulnerar el principio de autonomía territorial consagrado en el artículo 287 superior. Después de trascribir apartes de la sentencia antes referida concluye la existencia de cosa juzgada constitucional al verificarse, a su juicio, identidad en el objeto demandado y en el cargo respecto de los asuntos constitucionales analizados. Señala que en la mencionada providencia se llegó a la conclusión de que la misma disposición que se acusa, no desconocía la autonomía territorial, al establecer límites a los gastos de los concejos municipales, que no puede superar el valor total de los honorarios causados por el número de sesiones autorizados durante cada vigencia fiscal, más el 1.5% de sus ingresos corrientes de libre destinación. Por ello, al determinar que los concejos en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos anuales, podrán destinar para gastos de funcionamiento, un valor equivalente a los sesenta salarios mínimos legales mensuales vigentes, adicionales a los honorarios de los concejales ya calculados.

Finalmente menciona que en el evento en que se decida estudiar de fondo el asunto, se debe declarar la exequibilidad condicionada de la norma acusada, puesto que, de su lectura, se puede apreciar que el legislador impuso un tope máximo para el presupuesto de gasto asignado a los concejos municipales, fijado en valores absolutos, sin prever que se causarían perjuicios a las mencionadas corporaciones en términos económicos en el transcurso del tiempo, debido a la devaluación de la moneda. Explica una contradicción en la aplicación de la ley que pretende incentivar la sostenibilidad fiscal de las entidades territoriales puesto que "(…) en este caso en particular, para los municipios que perciban ingresos corrientes de libre destinación anuales menores a mil millones de pesos, el valor autorizado para su presupuesto de gasto será de sesenta salarios mínimos legales mensuales que para el año 2016 significaría un presupuesto de gasto de $41.397.240 (…) y paradójicamente por un incremento en los ingresos corrientes de libre disposición para la vigencia 2017 el presupuesto del concejo de los municipios en referencia será de un poco más de $15.000.000 (…) disminuyéndose en un porcentaje superior al 60% generando inconvenientes económicos en los concejos municipales de los territorios que se encuentran en los límites superiores cercanos a los mil millones de pesos".

b. La Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios[7], participó dentro del trámite del proceso para prohijar la pretensión de los accionantes y solicitar la inexequibilidad de la norma acusada bajo condición de que se entienda que la suma de mil millones de pesos debe ser actualizada a través de su conversión en salarios mínimos legales mensuales. Comparte el análisis que efectúan los demandantes. Señala como irrazonable y arbitrario que el legislador tome para un mismo efecto un concepto dinámico que evoluciona con la economía, como es el salario mínimo y otro estático, como es el valor en pesos. Considera que dicha mezcla generó una situación absurda, que es incompatible con el Estado Constitucional de Derecho.

c. La Contraloría General de la República

El Contralor General de la República[8] advierte, en primer lugar, que el cargo demandado no cumple con las exigencias precisadas por la Corte Constitucional de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para que prospere la demanda de

inconstitucionalidad[9]. Adicionalmente señala que sobre el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 se produce el fenómeno de cosa juzgada constitucional, dado que la norma ha sido demandada en numerosas oportunidades, tanto por posible violación de la autonomía territorial establecida en el artículo 287 de la Constitución Política, como por el cargo de desconocer el principio de igualdad. En razón de lo anterior, alude las sentencias C-579 de 2001, C-1005 de 2001 y C-1112 de 2001.

2. Intervenciones de las universidades y organizaciones académicas

a. Universidad Externado de Colombia

La Universidad[10] considera que, frente al presente asunto, no existe cosa juzgada absoluta y solicita la declaratoria de constitucionalidad condicionada de la norma[11].

Respecto a la inexistencia de cosa juzgada absoluta, refiere que el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 ha sido demandado por inconstitucionalidad en reiteradas ocasiones, pero los dos fallos más cercanos al presente asunto son las sentencias C-579 de 2001 y C-1112 de 2001. Describe que en el primer caso se debatió la vulneración del artículo 287 de la Constitución Política, dado que el legislador incidía sobre el manejo de recursos de fuente endógena de los municipios, asunto frente al cual se declaró la exequibilidad de la norma. El segundo fallo trató de la violación del principio de igualdad respecto de las reglas sobre los gastos de los concejos, personerías y contralorías municipales, concluyendo que la diferencia del gasto resultaba razonable y proporcional. De modo que, en los casos decididos, no se estudió la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y la influencia que este tendría sobre el gasto de funcionamiento de los municipios que estuvieran por encima o por debajo del umbral fijado por la norma en cuestión, argumentos bajo los cuales considera que procede el estudio hoy día propuesto por los demandantes. Refiere que en el punto 6.7 de la primera sentencia antes mencionada se señaló “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”[12].

Posteriormente, argumenta la constitucionalidad condicionada de la norma, dado que al mantenerse la cifra de mil millones de pesos se crea una clara afectación a la autonomía

financiera de determinados municipios que se encuentran por encima de dicho umbral. Los municipios que tengan ingresos y que estén exactamente en la cifra determinada, no podrán contar con el presupuesto suficiente para su funcionamiento, debido a que la suma de $15´000.000 que le corresponde al 1.5% de los ingresos de libre destinación, no ´alcanzaría para todos los instrumentos de trabajo y salario de esa corporación.

Explica que ese inconveniente se irá acentuando en la medida en que pasan los años, donde la inflación, los precios y el salario mínimo aumenta. En consecuencia, señala que se debe declarar la constitucionalidad condicionada del artículo en el sentido de que corresponde a tres mil ochocientos cuarenta y cinco salarios mínimos mensuales (3.845 SMMLV).

b. La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

La Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia[13] allegó concepto donde solicita la declaratoria de inexequibilidad de la norma acusada y la adopción de una sentencia integradora de constitucionalidad[14].

Refiere que la expedición del parágrafo en cuestión no fue de manera transitoria sino permanente, con el propósito de propender por la financiación de los concejos municipales que son el soporte de las administraciones municipales y la democracia local, en donde se forja la autonomía administrativa municipal de las entidades territoriales. Señala que la ley, al poner un valor tope, omitió el hecho de que el dinero pierde poder adquisitivo y no es lo mismo un monto señalado en el año 2.000 que en el 2.017, máxime cuando el objetivo de la ley fue proteger el funcionamiento de los concejos, en los municipios de categorías inferiores que, para la fecha, no superaban ese valor. Sin embargo, ahora ha aumentado por la devaluación del peso. Considera que se trata de un error que afecta la aplicación de la norma que tenía una finalidad en su momento, pero que ahora es ineficaz, dado que pierde la intención por la cual fue promulgada. Por ello, considera que debe emitirse una sentencia integradora, en donde se decida que el valor de los mil millones de pesos será actualizado, según el IPC.

c. Universidad de Caldas

La Facultad de Derecho de la Universidad de Caldas acudió al proceso[15], para solicitar la

declaratoria de exequibilidad condicionada de la norma acusada[16].

Para ello, y luego de realizar un análisis sobre la aptitud formal de la demanda, concluye que la Corte Constitucional está habilitada para desencadenar el control constitucional del mandato legal demandado.

Aclara que la eventual discusión sobre la cosa juzgada constitucional debe ser superada, dado que los distintos pronunciamientos de la Corte en torno al artículo 10 de la Ley 617 de 2000, han tocado únicamente tópicos del artículo, distintos a los hoy demandados.

Analiza la finalidad de la norma acusada a partir de la exposición de motivos en el proyecto de ley[17], de donde resalta "que la futura ley formaría parte de un conjunto de políticas puestas en marcha para equilibrar la economía nacional". En este sentido, asegura que se trataba de un componente del programa de reforma estructural para hacer frente a los problemas financieros del Estado.

Refiere que la gravedad del problema quedó expuesta en el siguiente fragmento:

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

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

Pagar gastos de funcionamiento con recursos no recurrentes, como el producto de un crédito, la venta de un activo, de una regalía o de una donación, implica generar un gasto futuro que no cuenta con recursos para su pago. En el pasado reciente esto ocurrió para financiar los gastos permanentes de los departamentos, distritos y municipios. Estas

entidades recurrieron al crédito para cubrir esos gastos y poco a poco tapar un hueco con otro, condujo a la cesación de pagos de uno o más de los siguientes rubros; servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional o pago de los gastos ordinarios de la administración.”.

De lo anterior, sostiene que se puede concluir que la medida consagrada en la norma acusada es una respuesta del legislador frente a la crisis económica que se perfilaba en razón del desbalance fiscal y del incontrolable endeudamiento de las entidades territoriales.

Por último, la Universidad expone dos hipótesis: (i) que la norma demandada ha ocasionado una suerte de pérdida de financiación progresiva, lo cual menoscaba el artículo 287 superior o (ii) que la norma no ha generado este fenómeno y, por ende, sus efectos se adecúan a los fines protegidos por el ordenamiento constitucional.

Respecto del primer planteamiento, señala que el problema radica en que la norma demandada posee un carácter fiscal, administrativo, político y macroeconómico, temas que deben ser adecuados en cada momento a las necesidades de los entes territoriales y del entorno. Así pues, puede ser que el legislador no llegó a prever que los municipios que hiciesen tránsito de un régimen presupuestal a otro, dadas sus especiales características de precariedad, pondrían en juego su estabilidad fiscal, lo cual redundaría en una posible vulneración del principio de autonomía real. Por el contrario, en la segunda hipótesis, plantea que la medida propuesta en el parágrafo del artículo 10, no estaría produciendo ninguna pérdida de financiación, y justamente protege la autonomía de las entidades territoriales, entendida como un principio constitucional. El monto de los $1.000´0000.000 fue pensando como un único valor para realizar controles macroeconómicos y fiscales, atendiendo a las necesidades propias de cada ente territorial. El parágrafo demandando se puede comprender como una norma transitoria para afrontar la problemática, es decir, como una norma sin vocación de permanencia a largo plazo. Concluyen que la norma sólo sería constitucional si se interpreta que no tenía vocación de permanencia o se interpreta de tal manera que permita la actualización del monto. En uno u otro evento proponen la exequibilidad condicionada de la norma demandada.

D. PRUEBAS RECAUDADAS

Dentro del trámite del proceso se le solicitó a la Contraloría General de la República que informara qué municipios del país no superaron los mil millones de pesos de ingresos corrientes de libre destinación, para la vigencia fiscal de los años 2015 y 2016 y cuáles se encontraron en la franja de entre $1000.000.000 y 1400.000.000. Frente a este requerimiento, la entidad allegó los siguientes datos:

Para el año 2015:

– 48 municipios con ingresos corrientes de libre destinación menores a mil millones de pesos,

– 178 municipios percibieron ingresos entre mil millones y mil cuatrocientos millones y,

– 92 municipios no certificados.

En tanto, para el año 2016:

– 33 municipios percibieron ingresos corrientes de libre destinación menores a mil millones de pesos,

– 146 municipios percibieron ingresos entre mil millones y mil cuatrocientos millones de pesos y,

– 60 municipios no certificados[18].

Mediante Auto del 2 de abril de 2019, el Magistrado sustanciador, considerando la suspensión de términos decretada en el presente proceso y la necesidad de actualizar la información anterior, respecto de los años 2017 y 2018, solicitó a la Contraloría General de la República, el envío de los datos correspondientes a estos dos últimos años. En respuesta del requerimiento, la entidad envió la siguiente información:

Para el año 2017:

– 25 municipios percibieron ingresos corrientes de libre destinación menores a mil millones de pesos,

– 91 municipios con ingresos entre mil millones y mil cuatrocientos millones de pesos y,

– 8 municipios no certificados.

Finalmente, en el año 2018:

– 24 municipios percibieron ingresos corrientes de libre destinación menores a mil millones de pesos,

– 89 municipios con ingresos entre mil millones y mil cuatrocientos millones de pesos y,

– 6 municipios no certificados[19].

E. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, emitió en su oportunidad el concepto 6494, por medio del cual solicita a esta Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre los cargos formulados contra la expresión "mil millones de pesos" contenida en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000, por ineptitud sustantiva de la demanda[20].

Respecto de la ineptitud de la demanda, el Ministerio Público considera que los accionantes no explican por qué esta medida excede el marco de competencias legislativas con el propósito de salvaguardar el interés nacional. Tampoco explican cómo el legislador excedió el marco de sus competencias al establecer un límite a los gastos de funcionamiento, dado que tiene competencia constitucional para regular este aspecto. Por lo anterior, considera que la demanda carece de suficiencia, dado que los actores no señalan ninguna razón que haga si quiera dudar que exista una oposición de la norma con la Constitución. Por el contrario, prima facie se encuentra que la norma acusada tiene dos finalidades legítimas, como son: (i) la de establecer un marco residual y excepcional para el saneamiento fiscal de los municipios, con vocación transitoria y (ii) la de permitir al legislador generar incentivos para que los municipios mejoren su situación presupuestal, sin que por ello desconozca un componente de la autonomía territorial. Así las cosas, el cargo carece del requisito de especificidad y suficiencia, pues no se explica de qué manera la norma acusada vulnera la

Constitución, razón por la cual considera que la demanda no es apta para provocar un pronunciamiento de fondo.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra preceptos contenidos en la Ley 617 de 2000. Es decir, se trata de una norma con rango y fuerza de ley, controlable, por lo tanto, por esta Corte.

B. CUESTIONES PREVIAS:

2. En el presente asunto surgen dos cuestiones previas, que deben resolverse: por una parte, lo relativo a la aptitud de la demanda y, por otra, lo atinente a una posible cosa juzgada constitucional. La aptitud de la demanda debe examinarse de manera previa al examen de cosa juzgada, teniendo en cuenta que la determinación de esta última presupone la existencia de un cargo de inconstitucionalidad apto, que ya habría sido decidido previamente por este tribunal.

a) La aptitud de la demanda

3. El Ministerio de Minas y Energía, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, ponen de presente la posible falta de aptitud de la demanda, para permitir un pronunciamiento de fondo. (i) Para el Ministerio de Minas y Energía se debe declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, al advertir que los demandantes en el escrito, se limitan a señalar la norma constitucional y la norma cuestionada, pero no precisan, en cada caso, el nivel o el grado de violación, puesto que introducen una serie de conclusiones y apreciaciones subjetivas sobre el tema, sin efectuar un mayor análisis de la transgresión. A pesar de que los accionantes señalan que la norma desconoce el artículo 287 de la Constitución, el Ministerio señala que, en el acápite de fundamentos de la demanda, no mencionan de nuevo dicho artículo, de modo que, a su juicio, la demanda no cumple los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. (ii) La Contraloría General de la República sostiene que la demanda no cumple las exigencias de

claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. (iii) El Procurador señala que el cargo carece del requisito de especificad y suficiencia, dado que no explica de qué manera la norma acusada vulnera la Constitución, razón por la cual la demanda no es apta para provocar un pronunciamiento de fondo. Expone que la norma demandada persigue finalidades legítimas y no se explica cómo el legislador habría actuado por fuera de los límites de su competencia, por lo que, ni siquiera, surge una duda mínima en cuanto a su constitucionalidad.

4. Contrario a dichas solicitudes, la Sala constata que la demanda sí presenta una acusación que responde a la carga de claridad, ya que explica, de manera consistente, la razón por la que la expresión demandada sería contraria a la autonomía de las entidades territoriales. Las explicaciones, ejemplos y citas jurisprudenciales, se articulan alrededor de un mismo hilo argumentativo, que permite comprender el posible vicio de constitucionalidad de que adolecería la norma demandada

5. Los demandantes realizan una interpretación lógica y razonable, que surge objetivamente y con claridad del texto de la norma demandada ya que, explican que para los municipios cuyos ingresos corrientes no superen los mil millones de pesos, existirá un monto actualizable, fijado en salarios mínimos (60 SMLMV), destinado a financiar sus gastos de funcionamiento, mientras que, para aquellos municipios que superen dicho monto, fijado en pesos, los gastos de funcionamiento se determinan por un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación. Así, la demanda responde a la exigencia de certeza, porque no propone una interpretación subjetiva de la norma, sino de una que surge de su literalidad. Es cierto que la devaluación monetaria expuesta por la demanda, como causa de la inconstitucionalidad, no surge del tenor literal de la norma demandada, pero esto no podría reprocharse a título de certeza, ya que esta explicación hace parte de la manera como los demandantes especificaron el cargo de inconstitucionalidad.

6. En cuanto a la especificidad, los demandantes argumentan que, en virtud del principio de autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, previsto en el artículo 287 de la Constitución, los municipios tienen derecho a (a) gobernarse por autoridades propias, (b) ejercer las competencias que le correspondan, (c) administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y, (d) participar de las rentas nacionales. Refieren que el parágrafo del artículo 10

de la Ley 617 de 2000 respecto de la expresión “mil millones de pesos ($1.000.000.000)” es inconstitucional, dado que, aunque la norma pretende garantizar un mínimo necesario de recursos para sufragar los gastos de funcionamiento de los concejos de los municipios que no superaran dichos ingresos corrientes en el año anterior y, por lo tanto, para ellos el 1.5% de los ingresos corrientes no sería suficiente para poder funcionar, el establecimiento de una cifra fija en pesos, que no prevé su actualización, ha conducido, con el paso del tiempo y fruto de la inflación, a que los municipios que fácilmente superan los mil millones de pesos en ingresos corrientes de libre destinación, no dispongan de recursos suficientes para administrarse mediante autoridades propias y ejercer las competencias que les corresponden.

7. Lo anterior, teniendo en cuenta que el 1.5 % de los $1.000´000.000 corresponden a $15´000.000, suma que, en el año 2.000, era suficiente para cubrir los gastos de funcionamiento de los concejos municipales, pero que, en razón de la depreciación monetaria, se convirtió en una suma insuficiente para cubrir dichos gastos, por lo que, los municipios que superen dichos ingresos, no tendrán garantizado el mínimo autorizado para funcionar, en el parágrafo demandado. Para demostrar esta afirmación, por ejemplo, exponen que el artículo 37 de la Ley 136 de 1994 establece la obligación de tener un secretario del Concejo Municipal que, aún ganándose el salario mínimo durante un año, el monto correspondiente a sus salarios y prestaciones, supera los quince millones de pesos que, en virtud de la norma, es posible que se constituya en el límite de gastos de funcionamiento de ciertos concejos, como resultado de la aplicación del 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación de un municipio que alcanzó dicha cifra en ingresos en el año anterior. Explican, por consiguiente, que los concejos de los municipios de sexta categoría que superen en poco la suma de mil millones de pesos en sus ingresos de libre destinación no tienen garantizado, ni siquiera, el pago del secretario de la corporación pública. Agregan que esto deja por fuera también otros gastos como son los equipos, tintas, papelería y todas las obligaciones que la ley les impone cumplir a las entidades públicas, como rendir informes a los entes de control, lo cual requiere expertos como contadores públicos y asesores. Es decir, argumentan que la norma viola el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales, en su componente presupuestal y administrativo, puesto que no garantiza gastos básicos de algunos concejos municipales.

8. De esta manera, exponen que, sin contar con los recursos necesarios para

solventar los gastos de funcionamiento, se impide que dichas corporaciones públicas lleven a cabo las actividades propias del autogobierno. Manifiestan que el legislador, al momento de expedir la norma, olvidó el fenómeno de la desvalorización diaria de la moneda y la inflación, por lo tanto, arguyen que, si la norma sigue vigente diez años más, la mayoría de los concejos de municipios de quinta y sexta categoría no tendrá garantizado su funcionamiento. De lo anterior se evidencia que, respecto del cargo que fue admitido por el Magistrado sustanciador, los accionantes sí argumentaron razonada y razonablemente la contradicción entre el principio de autonomía de las entidades territoriales y la norma demandada.

9. Un examen particular requiere el requisito de pertinencia del cargo formulado, teniendo en cuenta que el concepto de la violación expuesto por los accionantes se fundamenta en que la norma estaría generando efectos inconstitucionales, a la luz del principio de autonomía de las entidades territoriales, porque, en la actualidad, no estaría permitiendo a algunas de ellas, disponer de los mínimos recursos para el funcionamiento de sus concejos municipales, lo que, se agravaría año tras año. Al respecto, debe considerarse que la acción pública de inconstitucionalidad permite a este tribunal realizar un control abstracto de validez de normas con fuerza y rango de ley, el que excluye la resolución de problemas o circunstancias particulares, generadas en o por la aplicación de la norma. Igualmente, la conveniencia y la eficacia de la norma, son asuntos que, aunque socialmente relevantes, escapan a la competencia del juez constitucional[21]. La resolución de este tipo de problemas le compete, en esencia, al órgano encargado de valorar la oportunidad, el mérito o la conveniencia de realizar derogatorias o reformas legislativas: el Congreso de la República.

10. Lo anterior no implica que la Corte Constitucional sea completamente indiferente a las consecuencias generadas por la norma demandada: Los efectos de la norma objeto de control de constitucionalidad pueden ser considerados o tenidos en cuenta por el juez constitucional, en su calidad de elementos de juicio; argumentos que apunten a demostrar una inconstitucionalidad, a condición de que surja de la norma misma, conformada por su tenor literal o por la interpretación que, de la misma, realice la jurisprudencia, de manera consistente, consolidada y relevante[22]. Es decir que los efectos de la norma demandada pueden obrar como pruebas soporte del juicio de validez[23], mas no permiten, por sí solos, afectar la validez de las normas, generar inconstitucionalidad abstracta de la norma

con fuerza y rango legal, cuando del contenido de la misma no se predica la eventual contradicción con la Constitución Política. En otros términos, aunque una norma puede devenir inconstitucional, en razón de una reforma o cambio en el parámetro de control –inconstitucionalidad sobreviniente-[24], una norma en sí misma constitucional, no deviene inconstitucional, en razón de los efectos que produce.

11. Esto es justamente lo que ocurre con la presente demanda: aunque los accionantes ponen de presente, a través de ejemplos y datos concretos, cómo la norma estaría afectando el principio constitucional de autonomía de las entidades territoriales, la contradicción alegada respecto de la Constitución, surge de la expresión cuestionada del parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000, por lo que, aunque su aplicación en el tiempo pudo haber demostrado o puesto en evidencia la afectación de la autonomía de las entidades territoriales, el vicio alegado no es sobreviniente, sino se predica de la norma, tal como fue promulgada en el año 2.000. Es justamente por esta razón que la sentencia C-579 de 2001, que juzgó la constitucionalidad de esta y otras disposiciones de la misma ley, ya advertía que posiblemente nuevas demandas podrían controvertir la manera concreta como se configuraron los límites a los gastos de las entidades territoriales o de sus órganos[25].

12. En estos términos, la demanda presenta un concepto de la violación que responde a las cargas argumentativas de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, que genera una duda preliminar en cuanto a la constitucionalidad de la norma cuestionada. Por lo tanto, se trata de una demanda apta para producir un juicio de constitucionalidad de fondo.

b) La cosa juzgada

13. Con el fin de determinar si la Corte Constitucional dispone de competencia para proceder al juicio de constitucionalidad propuesto por el demandante, es necesario determinar, de manera previa, la existencia de cosa juzgada, predicable de las sentencias C-540 de 2001, C-579 de 2001 y C-1112 de 2001. Para esto, será necesario determinar si el asunto aquí planteado, ya fue resuelto por este tribunal, en los términos de la sentencia C-096 de 2017, en donde se precisó que “el centro de gravedad de la cosa juzgada, consiste en la determinación del asunto, el fallado y el ahora puesto a conocimiento del juez, para

efectos de identificar si existe la coincidencia que evita volver sobre el mismo. La jurisprudencia de esta corporación ha identificado el asunto como la "la materia juzgada"[26], conformada por dos extremos ligados entre sí: la norma jurídica objeto de control y el cargo de inconstitucionalidad. En otros términos, si se trata de la misma norma, independientemente del cuerpo normativo formal en el que se encuentre, controvertida por la misma razón, ha operado la cosa juzgada constitucional[27]"[28]. En estos términos, existiría cosa juzgada material, cuando el asunto haya sido ya decidido por esta Corte, independientemente de que la parte resolutiva de la sentencia haya o no limitado expresamente sus efectos a determinado cargo –cosa juzgada material explícita o implícita-.

1) La cosa juzgada que se predica de la sentencia C-540 de 2001

14. La sentencia C-540 de 2001 resolvió varias demandas acumuladas contra la Ley 617 de 2000, incluido su artículo 10, ahora cuestionado. Respecto de esta disposición, una de las demandas alegaba que, al igual que respecto de otros contenidos de la ley, el Legislador había incluido indebidamente contenidos de naturaleza ordinaria, en una ley orgánica. Esta acusación fue acotada por la Corte Constitucional en determinar "Si una ley puede o no integrar en un solo texto normas de ley ordinaria y normas de ley orgánica. En caso de obtener una respuesta afirmativa al anterior interrogante, será necesario determinar si el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 asigna el carácter de normas orgánicas de presupuesto a los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la misma Ley 617 o si, por el contrario, tiene un propósito meramente indicativo de la naturaleza jurídica de tales artículos. Finalmente, habrá que determinar si los artículos antes relacionados son normas orgánicas de presupuesto o normas propias de una ley ordinaria.". Frente a este problema, precisó la sentencia que "La Constitución no prohíbe que una misma ley contenga materias orgánicas y temas de la ley ordinaria, siempre y cuando éstos guarden una conexidad temática razonable"[29]. Luego de analizar la reserva de ley orgánica y examinar el trámite dado a la Ley 617 de 2000, concluyó la sentencia que los artículos 3 al 11 tienen naturaleza de ley orgánica del presupuesto y declaró su exequibilidad por este cargo[30], lo que fue confirmado por la sentencia C-585 de 2001. Esto implica que el asunto resuelto por la sentencia C-540 de 2001, no coincide con el ahora formulado, teniendo en cuenta que, aunque se trata de la misma norma, el cargo formulado y juzgado es diferente al que ahora se pone a

consideración de la Corte Constitucional.

2) La cosa juzgada material respecto de la sentencia C-579 de 2001

15. En la sentencia C-579 de 2001, la Corte Constitucional resolvió una demanda formulada, entre otras disposiciones, contra los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11 de la Ley 617 de 2000. La demanda consideraba que las normas allí contenidas desconocían la autonomía de las entidades territoriales, prevista en los artículos 1 y 287 de la Constitución Política. Esto implicaría que, a primera vista, esta sentencia ya resolvió el asunto aquí planteado, teniendo en cuenta que cotejó el artículo 10, de la Ley 617 de 2000, frente al artículo 287 de la Constitución Política. Consideraban los accionantes que el conjunto de estos nueve artículos de la Ley 617, permitían una intromisión indebida del Legislador, en el manejo de recursos de fuente endógena, ya que determinan "con qué recursos se debe pagar el funcionamiento, cuánto es lo máximo que en ello se puede gastar, cuál tiene que ser la distribución de esos recursos entre los diversos órganos que estructuran la administración municipal y departamental, y sendos períodos de transición" (negrillas no originales).

16. Para resolver esta acusación de inconstitucionalidad, la sentencia C-579 de 2001 concluyó que, aunque la potestad de intervención del Legislador en lo relativo a los recursos endógenos es sustancialmente menor, que en lo que respecta al manejo de los recursos de fuente exógena, esta facultad de intervención se amplía cuando, no obstante tratarse de recursos propios, su manejo tiene efectos macroeconómicos nacionales, caso en el cual, la potestad legislativa se amplía. Por consiguiente, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del conjunto de normas demandadas (artículos 3 al 11 de la Ley 617 de 2000), pero advirtió claramente que los efectos de la cosa juzgada que generaría esta decisión eran limitados y evidenciaba ya, que podrían presentarse nuevas demandas, por ejemplo, en cuanto al "esquema planteado por los artículos 8 y 10 acusados para limitar los gastos de las asambleas y concejos". Precisó la Corte que:

"En consecuencia, habrán de declararse exequibles los artículos 3 al 11 analizados, sólo por el cargo genérico señalado en las demandas – la violación de la autonomía de las entidades territoriales, al incidir el legislador sobre el manejo de recursos de fuente endógena-, y con las salvedades arriba anotadas. Observa esta Corporación que los efectos

de cosa juzgada de esta providencia deberán restringirse a los cargos aquí analizados, puesto que en las mismas normas existen ciertos aspectos que, si bien no fueron objeto de acusaciones específicas en este proceso y por lo mismo no han dado lugar a un pronunciamiento particular, podrán serlo en el futuro. 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 -excluidos estos del rubro "gastos" que se pretende limitar-, o las "cuotas de fiscalización" que se establecen como obligación de las entidades descentralizadas del nivel territorial." (negrillas no originales).

17. Lo anterior implica que si bien el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 fue declarado exequible en la sentencia C-579 de 2001, confirmada por las sentencias C-896 de 2001 y C-1105 de 2001, por la posible vulneración de la autonomía de las entidades territoriales (artículo 287 de la Constitución), la Corte advirtió que el cargo de constitucionalidad se dirigía en abstracto contra el conjunto de los artículos 3 al 11 de la ley, en cuanto a la facultad del Legislador en la materia y, por lo tanto, no excluía futuros juicios de constitucionalidad concretos, contra la manera específica como la Ley configuró el esquema de limitaciones de gastos. Advirtió entonces que serían posibles nuevas demandas contra los artículos 8 al 10, como efectivamente ocurre en el presente caso, que apuntaran a cuestionar la constitucionalidad no de la facultad abstracta del legislador para limitar los gastos de las entidades territoriales, sino de la manera específica como se determinaron dichos límites. Por lo tanto, aunque la decidida en la sentencia de 2001 es también una acusación por vulneración del artículo 287 de la Constitución, no es posible concluir que se trata del mismo asunto: la expresión aquí demandada no fue objeto de análisis de constitucionalidad y, en consecuencia, no existe cosa juzgada respecto de la sentencia C-579 de 2001.

3) La cosa juzgada material respecto de la sentencia C-1112 de 2001

18. En esta oportunidad la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, y 11 de la Ley 617 de 2000, al resolver una demanda contra las normas de categorización de los municipios en la que, por consiguiente, se sostenía que la declaratoria anterior debía generar "inoperancia de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, y 11 cuestionados". Igualmente consideraba la demanda que estos artículos desconocían el

principio de igualdad, al omitir imponer los mismos límites a las entidades del orden nacional, del sector central y del descentralizado por servicios las que, a juicio del actor, se encontraban en las mismas dificultades financieras que las entidades territoriales y que habían justificado la expedición de la Ley 617 de 2000.

19. Consideró la Corte que "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". Por esta razón, identificó que "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"[31]. Así, aunque se reconoció que no existía patrón de igualdad que permitiera comparar a las entidades territoriales, con las personas jurídicas de derecho público de la administración pública nacional, la sentencia analizó la razonabilidad y proporcionalidad de la medida: "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 la consolidación de una verdadera autonomía local y regional con responsabilidad". En vista de lo anterior, declaró 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 de la Constitución.

20. En vista de las diferencias entre el cargo analizado por la sentencia C-1112 de 2001 y el que es puesto ahora en consideración de la Corte Constitucional, debe concluirse que el asunto allí juzgado no corresponde al actual y, por consiguiente, no existe cosa juzgada constitucional.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

21. La norma controvertida se encuentra en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000. Este artículo establece los valores máximos que, en cada vigencia fiscal, pueden destinarse para financiar los gastos de funcionamiento de los concejos municipales, las personerías y las contralorías distritales y municipales. En lo que concierne a los gastos de funcionamiento de los concejos municipales, el inciso primero del artículo dispone que, en cada vigencia fiscal, dicho monto no podrá superar el total de los honorarios de los concejales, que se causen por el número de sesiones que autoriza la misma ley, aumentado en un 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación. Por su parte, el parágrafo del mismo artículo prevé que los municipios cuyos ingresos de libre destinación no superen los "mil millones de pesos ($1.000.000.000)" anuales, en la vigencia inmediatamente anterior, podrán destinar, para su funcionamiento, como monto adicional al costo de los honorarios, la suma correspondiente a sesenta salarios mínimos legales (60 SMLMV).

Explican los accionantes que esta norma prevé dos escenarios: (i) el monto autorizado para los gastos de funcionamiento de los concejos de municipios cuyos ingresos corrientes de libre destinación del año inmediatamente anterior superen los mil millones de pesos, se determinará por el 1.5% de dichos ingresos; mientras que (ii) el monto de los gastos de funcionamiento de los concejos de municipios, cuyos ingresos corrientes de libre destinación no superen los mil millones de pesos, será un monto fijo de 60 SMLMV, pero actualizable en razón del aumento anual del salario mínimo. Ponen de presente que esta norma del año 2.000 pretendía garantizar los recursos mínimos para financiar el funcionamiento de los concejos de los municipios de menores ingresos, ya que si no existiera esta norma, siempre el monto destinado al funcionamiento se determinaría por el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación, así estos hayan sido exiguos. Por lo tanto, los accionantes ponen de presente que el 1.5% de mil millones de pesos corresponde a $15´000.000, cifra que el Legislador consideró como el mínimo requerido para que, en el año 2.000, pudieran cubrirse las expensas de funcionamiento de los concejos municipales durante un año. Por su parte, 60 SMLMV del año 2.000, correspondían a $15´606.000, teniendo en cuenta que, para ese año, el salario mínimo mensual ascendía a $260.100. Así, resaltan que el Legislador de ese año no fue caprichoso al establecer la suma de mil millones de pesos, como el parámetro para determinar el criterio de fijación del tope de gastos de funcionamiento de los concejos municipales. Sin embargo, exponen que no tomó en consideración el efecto que, sobre la cifra fijada en pesos, tendría la pérdida del valor adquisitivo del dinero. Por lo tanto, argumentan que, con el paso del tiempo, la expresión

demandada genera que no se garanticen los recursos mínimos para el funcionamiento de los concejos municipales, cuyos ingresos corrientes superan los mil millones de pesos.

22. La acusación de inconstitucionalidad formulada es compartida por la Federación Colombiana de Municipios y las Universidades Externado de Colombia, Pedagógica y Tecnológica de Colombia y de Caldas, a pesar de que su concepto no es uniforme en cuanto a si la Corte Constitucional debe proferir una sentencia de constitucionalidad condicionada o una sentencia integradora.

23. En estos términos, le corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿La expresión "mil millones de pesos ($1.000.000.000)" prevista en el parágrafo del artículo 10, de la Ley 617 de 2000, contraviene el artículo 287 de la Constitución Política, donde se reconoce el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, al tratarse de un referente determinado en pesos el que, en razón de la pérdida de valor adquisitivo del dinero, limitaría desproporcionadamente a los concejos municipales disponer de los recursos necesarios para sufragar sus gastos de funcionamiento?

Para responder a este problema jurídico y determinar, por esta vía, la constitucionalidad de la norma demandada, esta Corte analizará: (i) La autonomía relativa de las entidades territoriales, en el Estado Unitario, entendida como (ii) la posibilidad real de ejercer las competencias y de administrarse por autoridades propias.

D. LA AUTONOMÍA RELATIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, EN EL ESTADO UNITARIO

24. Aunque la Constitución Política de 1991 difirió y confió en el Legislador la determinación concreta del alcance de la autonomía de las entidades territoriales, mediante una Ley Orgánica, donde se estableciera la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales (artículo 288 de la Constitución), el Constituyente incluyó contenidos constitucionales mínimos del ordenamiento territorial, a la luz de la norma suprema: por una parte, el artículo 1 de la Constitución, dispuso que Colombia se encuentra organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, reiterada en el artículo 287. Por otra parte, el artículo 288 de la Constitución, estableció los principios que deben guiar la labor del Legislador en la ordenación del territorio y en lo relativo a las relaciones entre las autoridades

administrativas del nivel central y del descentralizado territorialmente: coordinación, concurrencia y subsidiariedad, los que riñen con el principio jerárquico, de subordinación o sometimiento de las entidades territoriales, respecto del nivel central.

25. El alcance del principio de autonomía de las entidades territoriales se determina, constitucionalmente, por el influjo de dos elementos complementarios: el principio de Estado Unitario y las competencias constitucionales propias de las entidades territoriales, en virtud de su autonomía. El principio de Estado Unitario determina que todos los órganos del Estado, comprendidos todos los niveles de la administración pública, incluida la territorial, hacen parte de la unidad política del Estado[32], lo que implica que las potestades derivadas de la soberanía, tales como la política macroeconómica[33], el acuño de la moneda[34], el manejo de las relaciones internacionales[35], el ejercicio de la función jurisdiccional[36] y de la función legislativa[37] e, incluso el mantenimiento del orden público, son asuntos que pertenecen al Estado[38], en su conjunto, razón por la cual, las entidades territoriales carecen de competencias en estas materias y, por lo tanto, su autonomía no es absoluta, sino se encuentra subordinada al ejercicio de estas potestades estatales. Así, el sometimiento de las entidades territoriales a la Constitución Política y a las leyes de la República, son elementos que garantizan que la autonomía de las entidades territoriales se ejerza dentro del Estado Unitario.

26. La autonomía de las entidades territoriales, dentro de los contornos de las leyes, como derivación del principio del Estado Unitario, se encuentra reiterada por varias normas constitucionales. Así, el artículo 287 dispone que los entes territoriales disponen de autonomía “dentro de los límites de la Constitución y la ley”. También, el artículo 352 prevé que la Ley Orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales[39]. Igualmente, el numeral 4 del artículo 300 de la Constitución estableció que los tributos y contribuciones que decreten las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas, para el cumplimiento de las funciones departamentales, deberán de ser establecidos “de conformidad con la ley”, al mismo tiempo que el numeral 3 del artículo 313, dispone que es función de los concejos municipales, votar los tributos y gastos locales “de conformidad con la Constitución y la ley”. Igualmente, el artículo 344 de la Constitución prevé que los organismos departamentales evaluarán la gestión y los resultados de los planes y programas de

desarrollo e inversión de los departamentos y los municipios y deberán participar en la preparación de los presupuestos municipales, “en los términos que señale la ley”. También varias normas de la Constitución prevén la necesaria coordinación entre los planes locales de desarrollo y el Plan Nacional de Desarrollo[40].

27. De este conjunto de normas constitucionales se evidencia que, en virtud del principio de Estado Unitario, le corresponde a la Constitución y, en particular, a las leyes de la República, fijar el alcance concreto de la autonomía de las entidades territoriales, por lo que es posible sostener que, en la Constitución colombiana, autonomía no significa ni soberanía[41], ni autarquía[42]. Sin embargo, la facultad del Legislador no es ilimitada, al punto de desconocer que la Constitución garantiza la autonomía de las entidades territoriales. Por esta razón, las atribuciones del Congreso, respecto de los entes territoriales, se encuentran limitadas por el respeto del núcleo esencial del derecho a su autonomía.

28. La configuración básica[43] de la autonomía de las entidades territoriales está determinado por la misma Constitución la que, en su artículo 287 dispuso que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales”. Esta norma constitucional determina, en doble sentido, lo que constitucionalmente corresponde a la autonomía garantizada de las entidades territoriales: por una parte, dispone que se garantiza la “gestión de sus intereses”, es decir, los locales o propios de la colectividad correspondiente. Es por esta razón que, cuando se trata de la gestión de intereses nacionales o que sobrepasan lo local, las facultades del Legislador son mucho más amplias, al no encontrarse en juego, en principio, la autonomía de las entidades territoriales[44], sin que pueda entenderse que los locales y los nacionales son intereses contrapuestos, sino que, por el contrario, requieren ser armonizados[45]. Por otra parte, implica los contenidos mínimos que deben ser respetados por el Legislador y por las autoridades nacionales, en sus relaciones con las entidades territoriales. Dichos contenidos constitucionales que protegen la autonomía de los entes territoriales, elementos del núcleo esencial de su autonomía, pueden agruparse en tres: (i) el autogobierno, mediante autoridades propias[46], característica que se deriva de

su elección local y por la ausencia de subordinación jerárquica de dichas autoridades respecto de las autoridades nacionales, con la salvedad de los asuntos de orden público, de conformidad con el artículo 296 de la Constitución[47]; (ii) ejercer las competencias que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, le correspondan a la entidad territorial, pues sin competencias, no existe autonomía de la cual predicarla, y (iii) administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales. Igualmente, a partir de los artículos 300, n. 5 y 313, n. 5 de la Constitución, también integra su autonomía "la facultad de organizar sus ingresos y gastos para cumplir con las funciones constitucional y legalmente asignadas"[48].

29. Fue justamente en aplicación conjunta de los principios de Estado Unitario y autonomía de las entidades territoriales, que esta Corte juzgó la constitucionalidad abstracta de las limitaciones a la administración de los municipios, distritos y departamentos, que introdujo la Ley 617 de 2000. Esta Ley pretendió conjurar la grave crisis financiera por la que atravesaba un importante número de entidades territoriales, que las había conducido a niveles altos de endeudamiento y las situaba en una perspectiva financiera negativa. Es así como la exposición de motivos ponía de presente la necesidad de prever mecanismos legislativos para sanear las finanzas de las entidades territoriales[49] y prevenir que esta situación se repitiera. Para lograrlo, la Ley 617 clasificó los departamentos y los municipios, a través de la mezcla de dos criterios: su población y los ingresos corrientes de libre destinación, percibidos en el ejercicio fiscal anterior (artículos 1 y 2); reguló lo relativo a la manera como se deben financiar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y determinó que deben cubrirse exclusivamente con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación de la entidad territorial (artículo 3); impuso un límite presupuestal a los gastos de funcionamiento de los departamentos, distritos y municipios; de las asambleas y las contralorías departamentales; de los concejos, las personerías y las contralorías distritales y municipales e introdujo normas de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y de los órganos en cuestión (artículos 4 al 11); permitió utilizar rentas de destinación específica para el cumplimiento de los planes de saneamiento (artículo 12); previó el ajuste de los presupuestos, en razón del recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación, diferente del presupuestado (artículo 13). Finalmente, prohibió a las entidades territoriales realizar transferencias de recursos a sus empresas de licores, a las loterías e instituciones de naturaleza financiera y ordenó la liquidación de las empresas ineficientes, desde el punto

de vista financiero (artículo 14).

30. No obstante reconocer que la esencia de las medidas legislativas introducía limitaciones al manejo de los ingresos de libre destinación, recursos de naturaleza endógena de las entidades territoriales, asunto frente al cual la potestad legislativa es sustancialmente menor que en lo que se refiere a los recursos exógenos, la sentencia C-579 de 2001 concluyó que la intervención del Legislador era constitucionalmente legítima, en la medida en que, no obstante tratarse de recursos propios, los efectos macroeconómicos derivados del manejo de los mismos, respecto de la estabilidad económica del país, no constituían un asunto de interés exclusivamente local[50], sino trascendía al interés nacional y se activaban los mandatos de dirección e intervención estatal de la economía, previstos en los artículos 333 y 334 de la Constitución[51]. Sin embargo, advirtió la Corte que, a pesar de ser un asunto en el que el Legislador amplía su margen de intervención, la regulación no puede desconocer la protección constitucional de la autonomía de las entidades territoriales y debe tratarse de medidas razonables y proporcionadas[52].

31. En atención a esta exigencia, la Corte juzgó la razonabilidad y la proporcionalidad de las medidas previstas en los artículos 3 al 11 de la Ley 617 de 2000, sin realizar un análisis detallado de cada una de ellas, sino considerándolas en su conjunto, como instrumentos que limitan la administración de los ingresos corrientes de libre destinación de las entidades territoriales. Concluyó la Corte que, en esencia, se trataba de medidas constitucionales, considerando que:

"- Existe una grave crisis macroeconómica, que potencialmente se verá catalizada por la situación deficitaria de las entidades territoriales, cuya estructura de gastos es una de las fuentes directas de la situación; esta situación, que rebasa la esfera propia de los intereses exclusivos de las entidades territoriales, es la que se pretende conjurar con la medida nacional de limitación genérica del gasto, a través de normas orgánicas del presupuesto.

– Las normas acusadas establecen, entre otras, unas determinadas limitaciones sobre el uso que las entidades territoriales le pueden dar a sus recursos de fuente endógena; sin embargo, estas limitaciones son racionales (puesto que se dirigen a atacar la causa directa del problema que se ha identificado, a saber, el desbordamiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales, constituyendo así un medio eficaz para lograr el

fin propuesto) y son proporcionadas (por cuanto los porcentajes de limitación del gasto varían de acuerdo con la categoría de la cual se trate, imponiendo los mayores costos sobre las entidades que mayores gastos generan, en términos cuantitativos, y porque se preserva un amplio margen de autonomía para la entidad respectiva en la destinación de los recursos con los que cuenta, garantizando al mismo tiempo un interés mayor de la colectividad nacional, sin que exista discriminación -puesto que es una medida general para todas las entidades territoriales- ni perjuicio injustificado para terceros -el cual, en caso de existir, habrá de ventilarse sobre una base casuística, y ante los tribunales u organismos competentes). Esto quiere decir que las medidas bajo examen, en general, buscan combatir un desequilibrio entre los ingresos y los gastos de las entidades territoriales, estipulando que entre estos factores debe existir una relación estable y armónica, en forma tal que los gastos permanentes de las entidades territoriales se puedan financiar con los ingresos corrientes o constantes con los que cuentan, evitando así futuros descalabros; por ello, son constitucionalmente aceptables"[53].

32. Por consiguiente, la sentencia C-579 de 2001 declaró la constitucionalidad de la facultad del Legislador para intervenir en el presupuesto de las entidades territoriales, cuando se trate de medidas que pretenden garantizar la estabilidad macroeconómica del país, asunto de interés supraterritorial. En esta ocasión la Corte no sometió a un juicio de constitucionalidad concreto, la manera como el legislador, en particular, había determinado dichos limitaciones presupuestales, sino examinó la constitucionalidad general de la facultad del Legislador para introducir estas limitaciones presupuestales. Esta idea fue reiterada en la sentencia C-1112 de 2001, en la que se concluyó que "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".

E. LA AUTONOMÍA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES, COMO LA POSIBILIDAD REAL DE EJERCER LAS COMPETENCIAS Y DE ADMINISTRARSE POR AUTORIDADES PROPIAS: la constitucionalidad de la norma demandada

33. La autonomía de las entidades territoriales es, a la vez, un principio

constitucional y un derecho de estas colectividades. Como derecho, implica que los elementos de su contenido deben encontrarse efectivamente a disposición de la correspondiente colectividad, por lo que, no pueden ser proclamas meramente formales o nominales, sino debe tratarse de derechos o potestades de ejercicio efectivo. En este sentido, la sentencia C-720 de 1999 advirtió que "no puede la ley, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses".

35. De lo anterior se deriva una regla de decisión para el juzgamiento de las medidas que legislativas que tienen por efecto limitar la autonomía de las colectividades territoriales: una regulación legislativa en materia presupuestal, que tenga por efecto vaciar de contenido la autonomía de las entidades territoriales, al generar que las potestades allí comprendidas se conviertan en irrealizables, sería una medida claramente irrazonable y desproporcionada y, por lo tanto, contraria a la autonomía de las entidades territoriales.

36. Con el fin de determinar entonces si la norma bajo control de constitucionalidad permite un ejercicio efectivo o real de la autonomía de las entidades territoriales, se constituye en un obstáculo para la misma o se erige en límite inadmisible constitucionalmente, la Corte Constitucional recurrirá a desarrollar un juicio o test de razonabilidad y proporcionalidad, que no fue aplicado por la sentencia C-579 de 2001, donde el artículo 10 de la Ley 617 de 2000 fue considerado, en abstracto y al lado de otras normas, como parte del conjunto de limitaciones presupuestales previstas en los artículos 3 al 11 de la misma, pero no se juzgó la razonabilidad y proporcionalidad concreta de la norma en cuestión. Por esta vía se determinará si la expresión demandada, se adecúa a la autonomía de las entidades territoriales, prevista en el artículo 287 de la Constitución Política.

37. El juicio que se desarrollará en el presente asunto corresponde al de intensidad intermedia, por las siguientes razones: aunque la regulación en cuestión se refiere a asuntos económicos y de intervención en la economía, asuntos de interés nacional, en los que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa, lo que implicaría que debe realizarse un test leve; la norma tiene por objeto la regulación del

manejo de recursos endógenos o propios de las entidades territoriales, lo que implica que se encuentra en juego el núcleo esencial del derecho no fundamental a la autonomía de las entidades territoriales. No se justifica la realización de un test de intensidad estricta, considerando que se trata de asuntos presupuestales en los que, la jurisprudencia ha reconocido un mayor margen de intervención del Legislador, a pesar de tratarse de la autonomía de las entidades territoriales[54]. Así, un test leve no protegería suficientemente la autonomía constitucional de las entidades territoriales, mientras que un test estricto podría desconocer el margen de apreciación del Legislador en la materia.

38. De acuerdo con las sentencias C-114 y 115 de 2017, donde la Corte Constitucional unificó la estructura de las diferentes intensidades del juicio o test de razonabilidad y proporcionalidad, la intensidad intermedia "exige establecer, en un primer momento, si la medida (i) se orienta a conseguir un propósito constitucionalmente importante. Una vez ello se comprueba, debe establecerse si resulta (ii) efectivamente conducente para alcanzar dicho propósito. El examen intermedio ha sido aplicado por la Corte en aquellos casos en los que la medida acusada se apoya en el uso de categorías semisospechosas, afecta el goce de un derecho constitucional no fundamental o constituye un mecanismo de discriminación inversa"[55]. "Es necesario advertir que el juicio de proporcionalidad, en todos estos casos, se encuentra precedido de un examen que tiene por propósito definir si la medida cuyo juzgamiento se pretende está directamente proscrita por la Carta. Así, por ejemplo, no resulta permitido acudir a medidas como la tortura y las penas crueles, inhumanas o degradantes (art. 12), la prisión perpetua o el destierro (art. 34) o la expropiación sin indemnización (arts. 58 y 59)"[56]. Al respecto, la determinación del monto presupuestal de gastos de funcionamiento de los concejos municipales, a partir de la referencia a si los ingresos corrientes de libre administración superan o no la cifra de mil millones de pesos, no es una medida inconstitucional en sí misma, razón por la cual, es posible desarrollar el juicio de razonabilidad.

La expresión "mil millones de pesos ($1.000.000.000)" persigue el fin constitucionalmente importante de garantizar los recursos mínimos para el funcionamiento de los concejos municipales

39. Los artículos 3 al 11 de la Ley 678 de 2001 fueron declarados ajustados a la Constitución, en la sentencia C-579 de 2001, al constatar que tenían por finalidad sanear las

finanzas de las entidades territoriales[57] y que, por lo tanto, persiguen garantizar el equilibrio macroeconómico del país. Se consideró, igualmente, sin desarrollar un test de razonabilidad y proporcionalidad, que estas limitaciones eran proporcionadas, porque variaban dependiendo de las categorías de los municipios y departamentos y no introducían discriminaciones entre ellos. Dicha sentencia advirtió, no obstante, que en aquella ocasión la este tribunal no juzgó la constitucionalidad de la manera como el legislador configuró, en concreto, las limitaciones presupuestales en cuestión[58], lo que sí ocurre en el presente juicio de constitucionalidad.

40. El artículo 10 de la Ley 617 de 2000 dispuso, entre otras cosas, una limitación presupuestal al monto que, en cada vigencia fiscal, podría destinarse para los gastos de funcionamiento de los concejos municipales: el valor equivalente al total de los honorarios de los concejales por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de la misma ley, más una cifra equivalente al 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación[59], percibidos en la vigencia fiscal anterior, para sufragar los otros gastos de funcionamiento, diferentes al pago de los honorarios de los concejales. Sin embargo, en el parágrafo del mismo artículo, el Legislador previó que en los municipios cuyos ingresos fueran inferiores a mil millones de pesos, podían destinarse sesenta salarios mínimos legales, como aporte adicional al valor de los honorarios de los concejales, para los gastos de funcionamiento del concejo.

41. La finalidad perseguida por el Legislador, al establecer la cifra de los mil millones de pesos, fue la de garantizar, gracias a este criterio, que los municipios con menores ingresos (inferiores a mil millones de pesos), tuvieran garantizada una previsión presupuestal mínima, no limitada por el porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación, que permitiera cubrir el funcionamiento de sus concejos municipales. Esto teniendo en cuenta que, si no existiera esta previsión, todos los municipios, independientemente del monto de sus ingresos corrientes de libre destinación, deberían destinar hasta el 1.5% de los mismos, para sufragar dichos gastos de funcionamiento y, por lo tanto, ciertos municipios de ingresos insuficientes, como resultado de la operación matemática, no podrían destinar ni siquiera las sumas mínimas requeridas para permitir el funcionamiento de la corporación pública municipal.

42. Así, la expresión demandada persigue la finalidad constitucionalmente

importante de proteger y garantizar la autonomía de las entidades territoriales, al permitir que, incluso los municipios de menores ingresos, tengan presupuestalmente asegurados los recursos mínimos para el funcionamiento de su concejo municipal. Por esta razón, la norma también persigue la finalidad de materializar el principio democrático, que se concreta en la representación, las deliberaciones y decisiones adoptadas en dichos órganos y constituyen la esencia misma de la democracia local.

La medida no es idónea para garantizar el funcionamiento de los concejos municipales, ni la democracia local

43. La medida cuestionada no es efectivamente idónea para garantizar el funcionamiento de los concejos municipales de los municipios de menos recursos cuyos ingresos de libre disposición superen por poco los mil millones de pesos ya que, en realidad, logra un efecto contrario al perseguido: fruto del hecho notorio de la devaluación monetaria, que afecta la cifra establecida en pesos, año a año se genera, de manera progresiva, que municipios con ingresos reducidos, pero que superen la suma de mil millones de pesos en ingresos de libre disposición deben, no obstante, destinar hasta el 1.5% del monto de sus ingresos, para el funcionamiento de sus concejos municipales, lo que, matemáticamente no garantiza que se puedan disponer los recursos mínimos requeridos para el funcionamiento de su corporación pública municipal, en términos reales. La finalidad perseguida por el Legislador es constitucional, ya que no existe evidencia de que el recurso a una cifra fija en pesos hubiera perseguido, consciente y deliberadamente, que, con el paso del tiempo y, por el influjo de la devaluación monetaria, los municipios de menos recursos superaran progresivamente dicho tope y quedaran sometidos a la regla del 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación, por lo que, por efecto de sus bajos ingresos, el resultado de dicha operación fuera la prohibición de facto de funcionamiento de sus concejos municipales, por la imposibilidad de asumir los costos que genera su funcionamiento. Tampoco es posible sostener que la norma pretenda que los municipios que, gracias a la descentralización, progresivamente mejoren sus ingresos, dejen de acudir a la cifra mínima de los sesenta salarios mínimos ya que, la depreciación de la moneda permite concluir que la superación de dicho monto no resulta necesariamente del aumento sustancial de ingresos propios, sino de la pérdida del valor de dicho monto. En realidad, no se trata de una decisión consciente del Legislador, sino de una falta de rigor técnico al introducir una norma necesaria, sin posibilidad de corrección monetaria que, no se

encontraba en el proyecto de Ley y, por lo tanto, de ella no da cuenta la exposición de motivos.

44. En este sentido, aunque la finalidad perseguida es legítima y constitucionalmente importante, el medio utilizado es inidóneo, en razón del carácter antitécnico de establecer el referente que permitiría la financiación mínima del funcionamiento de los concejos de municipios de menos recursos, en una cifra fija en pesos[60], olvidando que no se trata de una norma con vigencia temporal, sino de una norma orgánica en materia presupuestal, destinada a surtir efectos prolongados, como efectivamente ocurre (en la actualidad, se trata de una norma aplicada durante más de dieciocho años) y, por lo tanto, expuesta al efecto de la inflación monetaria. Al incurrir en un defecto de técnica legislativa[61], esta norma afecta la autonomía de las entidades territoriales, porque trae como consecuencia que, a pesar de tener órganos propios y disponer de competencias, ciertos municipios de escasos recursos, que superen los $1.000´000.000, en ingresos corrientes de libre destinación, pero el 1.5% de los mismos no genere un monto mínimo para sufragar sus gastos, se les impide el funcionamiento de su órgano de deliberación y decisión democráctica, al mismo tiempo que se obstaculiza al ejercicio de las competencias de la entidad municipal, porque a su órgano central, se le impide presupuestalmente funcionar. En otras palabras, la expresión demandada afecta la autonomía de los municipios cuyos ingresos eran iguales o inferiores a $1.000 millones de pesos, para la fecha de promulgación de la ley, pero que, hoy en día, sus ingresos superan este monto establecido en pesos, sin alcanzar a equivaler a $1.000 millones de pesos, traídos a valor presente y los que, por consiguiente, la aplicación de la regla del 1.5% de sus ingresos, como tope de gastos de funcionamiento, no les permite destinar el monto mínimo requerido para garantizar el funcionamiento de su concejo municipal. Esta situación resulta aún más reprochable, teniendo en cuenta que la medida recae sobre los recursos propios o endógenos de la entidad territorial los que, no obstante su naturaleza, se imposibilita que sean utilizados adecuadamente para el funcionamiento mínimo del concejo municipal. En este sentido, la norma contraría el mandato constitucional de descentralización, establecido en el artículo 1 de la Constitución, porque se erige en obstáculo para el ejercicio de competencias a dichos entes territoriales, desconoce el principio de subsidiariedad de las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales[62] y puede llegar a afectar la construcción de democracia local, como objetivo esencial de la descentralización, al afectar el funcionamiento de los concejos municipales: órganos de representación, debate,

deliberación y gestión democrática de los asuntos de interés municipal.

45. El defecto puesto de presente contradice incluso la misma Ley 617 de 2000, la que, consciente de que las limitaciones relativas a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales no podrían acarrear la imposibilidad de ejercer sus funciones, dispuso: "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 (...)" (negrillas no originales).

46. No obstante la importancia de la finalidad perseguida por el parágrafo del artículo 10, aquí bajo control, se trata de la única norma de la Ley 617 de 2000 que recurrió a un parámetro estático y sometido a inmediata desactualización, como lo es la cifra fija en pesos. Así, la ley categorizó los municipios y los departamentos a partir de una mezcla de dos criterios: población e ingresos corrientes de libre destinación, determinados en salarios mínimos; categorización que determina los niveles salariales y de honorarios de sus servidores principales, así como los diferentes topes de gastos que estableció dicha ley. Fue tal la consciencia del Legislador de la importancia de recurrir a parámetros móviles, que permitieran la corrección monetaria, como el salario mínimo legal, que el parágrafo 6, del artículo 2 previó que "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".

47. La falta de idoneidad de la norma bajo control, para garantizar el mínimo de recursos necesarios que permitan el pago de los gastos de funcionamiento de los concejos municipales se comprueba por la información aportada a título de pruebas, por parte de la Contraloría General de la República la que, en el siguiente gráfico muestra cómo, año tras año, el número de municipios con ingresos menores a mil millones de pesos se reduce, frente a aquellos que, al superar esta cifra, deberán recurrir al parámetro del 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación, para efectos de determinar el presupuesto máximo de gastos de funcionamiento de los concejos municipales, sin que necesariamente se garantice que la cifra resultante de aplicar el porcentaje de los ingresos, les permita

destinar el mínimo necesario para sufragar los gastos de funcionamiento. Los municipios tenidos en cuenta con ingresos superiores a los mil millones de pesos comprenden aquellos que sus ingresos superaron dicha cifra, pero no alcanzaron, ni siquiera, los mil cuatrocientos millones de pesos de ingresos corrientes de libre destinación:

Vista esta misma información, de otra manera, se evidencia que el parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000, destinado a garantizar el funcionamiento de los concejos municipales de los municipios de escasos ingresos, se encuentra afecto a una progresiva ineficacia que, de acuerdo con el gráfico siguiente, permite proyectar su pérdida total de efectos, lo que demuestra su carencia de idoneidad y genera la incoherencia según la cual, los municipios de menores ingresos, podrán destinar, para el funcionamiento de sus concejos, una suma mayor a aquellos que superen los mil millones de pesos en sus ingresos corrientes de libre destino:

48. Esta información solicitada en la sustanciación del proceso constituye la prueba fehaciente de la falta de idoneidad de la norma juzgada, para garantizar el adecuado funcionamiento de los concejos municipales de municipios de ingresos corrientes bajos. Así las cosas, la expresión “mil millones de pesos ($1.000.000.000)”, incluida en el parágrafo del artículo 10, de la Ley 617 de 2000 es inconstitucional porque no permite que ciertos municipios dispongan de un presupuesto razonable para funcionar el que, de acuerdo con el Legislador, corresponde, como mínimo, a 60 SMLMV.

La decisión a proferir:

49. En el caso bajo estudio, la razón de la inconstitucionalidad de la norma demandada consiste en que, a pesar de perseguir un fin constitucionalmente importante, el medio utilizado por el Legislador es efectiva y comprobadamente inidóneo para alcanzarlo. Ahora bien, la declaratoria de inexequibilidad de la expresión demandada, acarrearía la precipitación del efecto proyectado en las gráficas anteriores: todos los municipios deberían destinar en sus presupuestos una cifra equivalente al 1.5%, para el funcionamiento de los concejos municipales, adicional al valor de los honorarios de los concejales,

independientemente de si dicha cifra es o no suficiente para sufragar los gastos mínimos de funcionamiento de su corporación pública municipal. En otras palabras, la declaratoria de inexequibilidad no solo no resolvería el problema evidenciado, sino que, lo agravaría.

51. En dicha oportunidad, esta Corte condicionó la exequibilidad de la expresión, a que se interpretara que la cifra establecida en pesos correspondía al año de expedición del Código, en ese caso, 1981 y, por lo tanto, debía entenderse que se trata de su equivalente en salarios mínimos legales mensuales vigentes, en la fecha de expedición de la norma. Esta solución adoptada en 1996 por este tribunal, es concordante con la solicitada por el accionante, esto es, que se condicione la exequibilidad a la conversión de la cifra en pesos, a salarios mínimos.

52. En la siguientes gráficas se evidencia cómo la cifra de $1.000´000.000 ha perdido valor, respecto de su equivalente en salarios mínimos, patrón que sí ha evolucionado año tras año, por lo que, en principio, la conversión en salarios mínimos cumpliría con la finalidad de otorgar movilidad a la expresión demandada:

Año

SMLMV

Equivalencia

1 Millardo en SMLMV*

% rep 60

SMLMV

1,5% 1 Millardo

en SMLMV*

2000

$ 260.100

3.845

1,6%

58

2001

$ 286.000

3.497

1,7%

52

2002

$ 309.000

3.236

1,9%

49

2003

$ 332.000

3.012

2,0%

45

2004

$ 358.000

2.793

2,1%

42

2005

$ 381.500

2.621

2,3%

39

2006

$ 408.000

2.451

37

2007

$ 433.700

2.306

2,6%

35

2008

$ 461.500

2.167

2,8%

33

2009

$ 496.900

2.012

3,0%

30

2010

$ 515.000

1.942

3,1%

29

2011

$ 535.600

1.867

3,2%

28

2012

$ 566.700

3,4%

26

2013

$ 589.000

1.698

3,5%

25

2014

$ 616.000

3,7%

24

2015

$ 644.350

1.552

3,9%

23

2016

$ 689.455

1.450

4,1%

22

2017

$ 737.717

1.356

4,4%

20

2018

$ 781.242

1.280

4,7%

19

2019

$ 826.116

1.210

5,0%

18

*

Valores aproximados al entero más próximo

Así, como se evidencia a continuación, los $1.000´000.000 del año 2000 correspondían a 3.845 SMLMV, equivalencia que, con la depreciación del dinero, frente al aumento del salario mínimo, año tras año se fue alejando progresivamente, por lo que, a primera vista, bastaría con hacer concordar la cifra en pesos, con su equivalente en salarios mínimos:

53. Pese a la anterior demostración, la Corte Constitucional no acudirá al remedio utilizado por la sentencia C-070 de 1996, teniendo en cuenta que si bien es usual que el Legislador acuda a los salarios mínimos, como factor de corrección monetaria, no debe olvidarse que el aumento anual de dicho referente resulta de una decisión concertada[66], que atiende a factores (i) económicos, tales como la inflación, el comportamiento de los factores de producción y el Producto Interno Bruto, PIB; (ii) sociales, en particular, las condiciones de bienestar de los trabajadores y (iii) jurídicos, derivados de derechos, fines y mandatos constitucionales relacionados con el derecho al trabajo[67]. Así, aunque resulta perfectamente posible identificar el equivalente en SMLMV de los $1.000´000.000, para la fecha de expedición de la norma (año 2000), la evolución variable del salario mínimo no consultaría, de la manera más fiel, la voluntad del Legislador la que, como quedó establecido en la presente decisión, consistía en garantizar unos recursos mínimos para el funcionamiento de los concejos municipales, de municipios de escasos recursos, los que, para el Congreso de la República, en el año 2000, estaban constituidos por aquellos municipios que no alcanzaran los mil millones de pesos en sus ingresos corrientes de libre destinación. De esta manera, la decisión menos invasiva respecto de las competencias propias del Legislador y la que consulta de la manera más fiel su voluntad, al traer a valor actual la suma establecida por el Congreso de la República, es la indexación de la suma establecida en pesos. Tal como lo ha reconocido esta Corte, “La indexación se constituye en uno de los instrumentos para hacer frente a los efectos de la inflación en el campo de las obligaciones dinerarias, es decir, de aquellas que deben satisfacerse mediante el pago de una cantidad de moneda determinada (…) Lo anterior, en la medida en que la inflación produce una pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda. Tal actualización se lleva a

cabo mediante distintos mecanismos, los cuales permiten la revisión y corrección periódica de las prestaciones debidas, uno de los cuales es la indexación”[68].

54. La indexación evita la distorsión de la voluntad del Legislador, derivada de la conversión en salarios mínimos, ya que esta referencia tendría en cuenta elementos diferentes al aumento real del costo de vida, en razón de la inflación. Por consiguiente, la Sala Plena de la Corte Constitucional condicionará la exequibilidad de la expresión demandada a que se interprete que la cifra de $1.000´000.000 corresponde al año 2000, fecha de expedición de la disposición legislativa y, por lo tanto, debe ser indexada, a partir de los valores reales de inflación, reflejados en la evolución del índice de precios al consumidor (IPC), certificada actualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. Sin embargo, aclara este tribunal que el condicionamiento a esta norma orgánica en materia presupuestal surtirá efectos hacia el futuro, para la elaboración de los presupuestos a partir del año 2020. Igualmente, debe precisarse que el IPC que deberá ser tomado como referencia para realizar la actualización anual de dicho monto, corresponde a aquel en el que se percibieron los ingresos corrientes que son considerados por la norma para efectos presupuestales[69], es decir que el IPC de referencia es el del año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal que se presupuestará. En otras palabras, se trata del valor en pesos constantes del año 2000. Cualquier duda en la aplicación de la indexación ordenada en esta sentencia será resuelta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

55. Le correspondió a la Corte Constitucional decidir una demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “mil millones de pesos ($1.000.000.000)”, contenida en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000. El artículo 10 establece los valores máximos que, en cada vigencia fiscal, pueden destinarse para financiar los gastos los concejos municipales, las personerías y las contralorías distritales y municipales. En lo que concierne a los gastos de funcionamiento de los concejos municipales, el inciso primero dispone que, en cada vigencia fiscal, dicho monto no podrá superar el total de los honorarios de los concejales, que se causen por el número de sesiones que autoriza la misma ley, aumentado en un 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación. Por su parte, el parágrafo del mismo artículo prevé que los municipios cuyos ingresos de libre

destinación no superen los “mil millones de pesos ($1.000.000.000)” anuales, en la vigencia inmediatamente anterior, podrán destinar para su funcionamiento, como monto adicional al costo de los honorarios, la suma correspondiente a sesenta salarios mínimos legales.

Para los accionantes, esta norma prevé dos escenarios: (i) el monto autorizado para los gastos de funcionamiento de los concejos municipales de municipios cuyos ingresos corrientes de libre destinación del año inmediatamente anterior superen los mil millones de pesos, se determinará por el 1.5% de dichos ingresos; mientras que, (ii) el monto de los gastos de funcionamiento de los concejos municipales de municipios, cuyos ingresos corrientes de libre destinación no superen los mil millones de pesos, será un monto fijo de 60 SMLMV, pero actualizable en razón del aumento anual del salario mínimo. Pusieron de presente que esta norma del año 2000 pretendía garantizar los recursos mínimos para financiar el funcionamiento de los concejos municipales, de los municipios de menores ingresos, ya que si no existiera esta norma, siempre el tope de gastos de funcionamiento se determinaría por un porcentaje del 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación, así estos hayan sido exiguos. Por lo tanto, los accionantes pusieron de presente que el 1.5% de mil millones de pesos corresponde a $15.000.000, cifra que el Legislador consideró como el mínimo requerido para que, en el año 2000, pudieran cubrirse los gastos mínimos de funcionamiento de los concejos municipales durante un año. Por su parte, 60 SMLMV del año 2000, correspondían a $15.606.000, teniendo en cuenta que, para ese año, el salario mínimo mensual ascendía a $260.100. Así, resaltan que el Legislador de ese año no fue caprichoso al establecer la suma de mil millones de pesos, como el parámetro para determinar el criterio de fijación del tope de gastos de funcionamiento de los concejos municipales. Sin embargo, expusieron que no tomó en consideración el efecto que, sobre la cifra fijada en pesos, tendría la pérdida del valor adquisitivo del dinero. Por lo tanto, argumentaron que, con el paso del tiempo, la expresión demandada genera que no se garanticen los recursos mínimos para el funcionamiento de los concejos municipales, cuyos ingresos corrientes superan, por poco, los mil millones de pesos.

En estos términos, le correspondió a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿La expresión “mil millones de pesos ($1.000.000.000)”, prevista en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000, contraviene el artículo 287 de la Constitución Política, donde se reconoce el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, al tratarse de un referente determinado en pesos el que, en razón de la pérdida de valor adquisitivo del

dinero, limitaría desproporcionadamente a los concejos municipales para disponer de los recursos necesarios para sufragar sus gastos de funcionamiento?

Para responder a este problema jurídico y determinar, por esta vía, la constitucionalidad de la norma demandada, esta Corte analizó la autonomía relativa de las entidades territoriales, en el Estado Unitario, entendida como la posibilidad real de ejercer las competencias y de administrarse por autoridades propias. Concluyó que, a pesar de que la norma perseguía el fin constitucionalmente importante de garantizar que los municipios de menores ingresos corrientes, pudieran destinar los recursos mínimos para sufragar los gastos de funcionamiento de sus concejos municipales, la medida se evidencia como inefectiva y comprobadamente inidónea para alcanzar dicha finalidad, razón por la cual, ante las diversas alternativas que se encontraban a disposición del juez constitucional, la Sala Plena optó por aquella que se ajustara de la manera más fiel posible a la voluntad del Legislador, esto es, garantizar que los concejos municipales de municipios de escasos recursos, pudieran destinar presupuestalmente lo mínimo necesario para el funcionamiento de su concejo municipal.

Por lo tanto, se condicionará su exequibilidad al entendido según el cual, dicha cifra corresponde al año 2000 y, por consiguiente, debe actualizarse anualmente respecto del índice de precios al consumidor, para servir como referente para la elaboración de los presupuestos de los concejos municipales. Advirtió la Corte que el IPC respecto del cual debe actualizarse, corresponde al año inmediatamente anterior a aquel en el que se elabora el presupuesto, considerando que la expresión “mil millones de pesos ($1.000.000.000)” se refiere a los ingresos corrientes de libre destinación del año anterior a aquel que se presupuestará. Precisó igualmente la Corte Constitucional, que el condicionamiento tendrá efectos hacia el futuro, para la elaboración de los presupuestos municipales del año 2020 y siguientes.

III. DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

-Salvamento de voto-

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA C-189/19

INEPTITUD DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD Y LA INHIBICION AL MOMENTO DE PROFERIR FALLO-Jurisprudencia constitucional (Salvamento de voto)

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE DEMANDA-Ausencia de pertinencia y certeza en los cargos (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-12322

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena de esta Corte, suscribo este salvamento en relación con la sentencia en el asunto de la referencia. En ella, la Corte resolvió declarar la exequibilidad condicionada de la expresión 'mil millones de pesos' prevista en el parágrafo del artículo 10 de la Ley 617 de 2000. A juicio de la posición mayoritaria de la Sala Plena, tal expresión constituye una injerencia irrazonable y desproporcionada del legislador en la autonomía de las entidades territoriales. En concreto, consideró que es una medida inidónea para alcanzar un fin constitucionalmente legítimo. Por lo tanto, resolvió que dicho valor es exequible siempre que se ajuste periódicamente con base en la variación del Índice de Precios al Consumidor ("IPC").

El presente salvamento de voto se funda principalmente en dos razones: (I) la demanda no es apta y por ende la Corte debió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo y (II) en todo caso, la expresión acusada es exequible.

I. La ineptitud de la demanda

Los cargos de inconstitucionalidad planteados por los demandantes no cumplen con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional para plantear un cargo de inconstitucionalidad.

Primero, los demandantes no presentan razones ciertas pues asignan interpretaciones subjetivas que no recaen sobre la disposición acusada. En efecto, sostienen que "lo que buscaba el legislador en el año 2000 era proteger a los municipios cuyos ingresos de libre destinación no superaban los mil millones de pesos y fijar un límite mínimo de $15.606.000 para esa época. Hoy en día dicho límite debería ser $44.263.020 que equivale al monto mínimo que la norma buscaba garantizar con el parágrafo". Eso los lleva a concluir que la norma actualmente no permite el funcionamiento de los municipios. De esa manera, deducen de la disposición acusada un contenido normativo que esta no prevé objetivamente.

Segundo, la demanda tampoco es pertinente porque se basa en razones de conveniencia pero no de constitucionalidad. El principal argumento de los demandantes es que el legislador no tuvo en cuenta la pérdida del poder adquisitivo del dinero ni la inflación al momento de fijar la cifra de mil millones de pesos. En consecuencia, sostienen que "17 años después de entrada en vigencia la Ley 617 de 2000, mil millones de pesos como ingreso libre de destinación es fácil de superar para cualquier municipio". A su juicio, eso puede generar una desigualdad pues deja "un Concejo Municipal dentro de una misma categoría (sexta) con unos gastos de funcionamiento de 15 millones y otros Concejos con un gasto de funcionamiento de cuarenta y cuatro millones". En esos términos, la demanda se refiere a los supuestos efectos que, en la realidad práctica tendría esa disposición, y no propiamente al alcance de su contenido normativo.

En consecuencia, la Corte debió declararse inhibida para pronunciarse de fondo respecto de la demanda del caso sub examine.

II. La exequibilidad simple de la expresión acusada

Aún si se admite que la demanda plantea un cargo apto de constitucionalidad, lo cierto es que la expresión demandada es exequible.

Los demandantes sostienen que la norma es inconstitucional porque el legislador no previó la desvalorización de la moneda y la inflación. Como consecuencia de ello, señalan que hay municipios de bajos ingresos que no pueden acceder al beneficio establecido en el parágrafo en virtud del cual pueden "destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales".

La sentencia de la cual me aparto considera que la expresión acusada es contraria a la Constitución puesto que constituye una intervención legislativa en los recursos endógenos de los municipios que atenta contra la autonomía de las entidades territoriales, a menos de que se entienda que el valor de "mil millones de pesos" sea reajustado periódicamente con base en la variación del IPC. En consecuencia, declara la exequibilidad condicionada de la norma.

A mi juicio, tal decisión no es correcta, al menos por cinco razones:

(i) No hay un parámetro constitucional con base en el cual la indexación en este caso sea obligatoria.

(ii) La sentencia no fundamenta por qué los sesenta salarios mínimos legales que destina la disposición acusada como aportes adicionales para el funcionamiento de los concejos municipales hace parte de la autonomía de las entidades territoriales.

(iii) En línea con lo anterior, la Corte no respetó la libertad de configuración del legislador en la actualización del valor previsto. Por el contrario, optó, sin ningún sustento técnico, por determinar que el valor de "mil millones de pesos" debe ajustarse con base en el IPC, pese a que aquella no es la única alternativa para actualizar un valor en el tiempo. En efecto, la Corte hubiera podido sujetar tal valor a los salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de expedición de la ley, como lo solicitaron los demandantes, o actualizar el valor a partir de Unidades de Valor Tributario ("UVT"), tal como se propone en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo. Con todo, lo cierto es que es el Congreso, y no esta Corte, el llamado a determinar, con base en criterios técnicos y a los insumos que pudiera presentar el Ministerio de Hacienda y Crédito Público acerca de cuál sería la alternativa apropiada para actualizar, si así lo considera necesario, el valor fijado en la norma.

(iv) Que un municipio no acceda al beneficio de los sesenta salarios mínimos no hace, de suyo, que se vea afectado el funcionamiento del Concejo, menos aún que con ello resulte afectada la autonomía territorial. Tan solo implica que ese municipio se sujetará a la regla general prevista por el inciso primero del artículo 10 de la ley, en virtud de la cual, contará con hasta el "total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizadas (…) más el 1.5% de los ingresos corrientes de libre destinación".

Por lo tanto, la norma acusada se ajusta a la Constitución.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

[1] En el escrito de la demanda afirma que tiene la calidad de Concejal del municipio de Puerto Rondón- Arauca

[2] En el escrito de la demanda suscribe el documento como Personero Municipal de Puerto Rondón – Arauca.

[3] Folios 1 a 8 del expediente.

[4] Folios 11 a 14 del expediente.

[5] Folio 17 del expediente

[6] Dr. Juan Alejandro Suarez Salamanca. Folios 63 a 73 del expediente.

[7] A través de Julio Freyre Sánchez. Folios 79 a 86 del expediente.

[8] Folios 106 a 109 del expediente.

[9]Sentencias Corte Constitucional C-1052 de 2001 y C-856 de 2005.

[10] A través del grupo de Investigación en Derecho Administrativo liderado por Alberto Montaña Plata.

[11] Folios 87 a 92 del expediente.

[12] Corte Constitucional, sentencia C-1112/01.

[13] A través del profesor Luis Bernardo Díaz Gamboa.

[14] Folio 110 del expediente.

[15] Los estudiante Juan Camilo Luna Alarcón y Luis Horacio Vargas Duque estudiantes adscritos al Consultorio Jurídico "Daniel Restrepo Escobar" del programa de derecho de la Universidad de Caldas y Jorge López Iglesias, Juan Felipe Orozco Ospina, y Laura Rocha docentes de derecho público del consultorio Jurídico y la clínica Socio Jurídica de interés Público de la referida universidad.

[16] Folios 111 a 119 del expediente.

[17] Proyecto de Le No. 046 Cámara (Gaceta No.257 del 17 de agosto de 1999 página 1).

[18] Folios 94 a 105 del expediente.

[19] Folio 203 del expediente y CD-Rom en folio 204.

[20] Folios 265 a 271 del expediente.

[21] "(…) la sola inconformidad de un ciudadano con la disposición que se ha puesto en vigencia, o las razones de inconveniencia que esgrima -que pueden ser válidas y, en todo caso, son respetables desde el punto de vista de la libertad de expresión-, no son suficientes para hacer que operen los mecanismos de control de constitucionalidad": Corte Constitucional, sentencia C-955/00.

[22] "Si bien el control de constitucionalidad de las normas es un control abstracto porque no surge de su aplicación en un proceso particular, ello no significa que el juicio de exequibilidad deba efectuarse sin tener en cuenta el contexto dentro del cual la norma fue creada (i.e. su nacimiento), y dentro del cual ha sido interpretada (i.e. ha vivido). En fin: en buena medida, el sentido de toda norma jurídica depende del contexto dentro del cual es aplicada. ‖ Observar el derecho viviente en las providencias judiciales es necesario para evaluar si el sentido de una norma que el juez constitucional considera el más plausible, es

realmente el que se acoge o patrocina en las instancias judiciales. Por ello, atender el derecho vivo es una garantía de que la norma sometida a su control realmente tiene el sentido, los alcances, los efectos o la función que el juez constitucional le atribuye. ‖ El juicio de constitucionalidad no debe recaer sobre el sentido normativo de una disposición cuando éste es diferente al que realmente le confiere la jurisdicción responsable de aplicarla. El cumplimiento efectivo de la misión institucional que le ha sido confiada a la Corte Constitucional como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución, requiere que ésta se pronuncie sobre el sentido real de las normas controladas, no sobre su significado hipotético": Corte Constitucional, sentencia C-557/01.

[23] Por ejemplo, la sentencia C-955/00 juzgó la constitucionalidad de varias normas de la Ley 546 de 1999, donde se reguló un sistema de financiación de compra de vivienda (UVR). Para examinar la constitucionalidad de las normas demandadas, el Magistrado sustanciador decretó la práctica de pruebas "encaminadas a establecer, desde el punto de vista fáctico, los elementos de juicio a los que se refieren los demandantes y los intervinientes, con miras a fundamentar la decisión". Luego de considerar la información recaudada, consideró la sentencia que "Para la Corte, la total falta de restricción en la fijación de las tasas de interés en materia de vivienda vulnera el principio de orden justo que contempla como valor primordial el Preámbulo de la Constitución, y lesiona el patrimonio de los deudores, pues en niveles excesivos, como los que se vienen cobrando, tales intereses se convierten en confiscatorios, en total contradicción con los artículos 34 y 58 de la Constitución Política ‖ La Corte coincide con el Defensor del Pueblo, quien, en su intervención dentro de este proceso, expresó que, si bien la Ley 546 de 1999 estableció límites y parámetros para la UVR, no señaló los límites a la tasa de interés remuneratoria, con lo cual se puede presentar un desbordamiento de la misma, de tal forma que en el futuro la financiación resultará inadecuada e injusta, violando principios constitucionales" (negrillas no originales).

[24] La sentencia C-096/17 precisó que las sentencias proferidas en el control previo de proyectos de leyes estatutarias hacen tránsito a cosa juzgada absoluta "salvo en la hipótesis en la que el vicio ocurra con posterioridad al control integral ejercido: por inconstitucionalidad sobreviniente, porque ha operado un cambio en el referente de control o por inconstitucionalidad sobrevenida, porque el vicio que afecta la constitucionalidad de la norma juzgada ocurrió con posterioridad al pronunciamiento de la

Corte y consiste, por ejemplo, en la indebida sanción de la ley".

[25] No obstante declarar la exequibilidad de la norma aquí demandada, la sentencia C-579/01 advirtió: "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".

[26] Corte Constitucional, sentencia C-007/16.

[27] Identidad en el objeto e identidad en el cargo en los términos de la sentencia C-225/16.

[28] Corte Constitucional, sentencia C-096/17.

[29] Corte Constitucional, sentencia C-600A /95, citada por la sentencia C-540/01.

[30] " (…) Tercero. Declarar exequibles los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 de la Ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva y exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas": Corte Constitucional, sentencia C-540/01.

[31] Corte Constitucional, sentencia C-1112/01.

[32] "Estado unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio nacional, así como una administración de justicia común": Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

[33] Los artículos 333 y 334 de la Constitución imponen al Estado la obligación de impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica y le atribuyen la dirección general de la economía, con el mandato de intervenirla con fines constitucionalmente establecidos.,

[34] El artículo 371 de la Constitución atribuye al Banco de la República, como banca

central, entre otras funciones, las de “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales”

[35] El artículo 182, n. 2, confía en el Presidente de la República el manejo de las relaciones internacionales y los artículos 226 introducen mandatos específicos al Estado, en esta actividad.

[36] El artículo 116 de la Constitución enlista los órganos que administran justicia y el artículo 228 prevé que el funcionamiento de la administración de justicia será desconcentrado y autónomo, pero no permite su funcionamiento descentralizado.

[37] Los artículos 150 y 189 de la Constitución delimitan los órganos que constitucionalmente pueden ejercer la función legislativa.

[38] El artículo 189 de la Constitución atribuye al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, la responsabilidad del mantenimiento del orden público, razón por la cual, en esta materia, las autoridades locales son agentes jerarquizados del Presidente de la República (artículo 296 de la Constitución).

[39] “(…) por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales”: Corte Constitucional, sentencia C-478/92.

[41] “(…) se afirman los intereses locales pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario”: Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

[42] “Por ello no hay que confundir autonomía con autarquía, la cual expresa la autosuficiencia -se basta a sí misma- plena y total. En otras palabras, la autarquía rompe con el modelo del Estado unitario y la transforma en Estado compuesto, donde ya no hay unidad legal, sino concurrencia de órdenes jurídicas en una asociación de intereses jurídico-políticos, de modo que no hay un interés general unitivo, sino compuesto”: Corte Constitucional, sentencia C-216/94. “Dicha autonomía como lo ha reconocido varias veces la

Corte no significa autarquía, sino que comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado": Corte Constitucional, sentencia C-284/97.

[43] "El núcleo esencial de la autonomía está constituido, entonces, en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses": Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

[44] "El contenido esencial de la autonomía se liga así a la 'gestión de los propios intereses', y por ello ha sido entendido como el derecho a participar a través de órganos propios, en la administración y el gobierno de los asuntos de interés local. Al conferirse a las localidades la gestión de sus propios asuntos se está reservando al poder central las cuestiones que atañen con un interés nacional, por lo cual, en aras de salvaguardar este último y de proteger el principio unitario, le compete al legislador la regulación de las condiciones básicas de la autonomía local. Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

[45] "(…) esta Corte considera que la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales. En cualquier caso, hay que tener en cuenta que de lo que se trata es de armonizar los distintos intereses, y no simplemente de delimitarlos y separarlos": Corte Constitucional, sentencia C-004/93.

[46] "Debe protegerse el derecho de cada entidad a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan": Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

[47] El artículo 296 de la Constitución dispone que "Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes".

[48] Corte Constitucional, sentencia C-1112/01.

[49] En la exposición de motivos del proyecto se ponía de presente: “Ahora más que nunca se evidencia que de no introducirse reformas al sistema administrativo de los departamentos, distritos y municipios, se sacrificará su posibilidad de subsistir y se abandonarán los servicios públicos a su cargo. En el futuro cercano, de seguir las cosas como van, el universo de tales entidades puede entrar en cesación de pagos. De hecho, por lo menos el setenta por ciento (70%) de las entidades territoriales ya están en dicha situación. ‖ La estabilidad financiera de cualquier entidad pública depende de que con sus ingresos corrientes, es decir, aquellos ingresos que se perciben de forma constante y permanente en el tiempo y que, por lo tanto, son la única fuente de recursos cierta, se paguen los gastos de funcionamiento, que son aquellos que se generan de forma permanente tales como salarios y prestaciones sociales”: Gaceta del Congreso No. 257 del 17 de agosto de 1999, págs. 9 y ss.

[50] La autonomía de las entidades territoriales se predica de la gestión de “sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen” (negrillas originales): Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

[51] “(…) la estabilidad económica de la nación constituye un interés de alcance eminentemente nacional, llamado a ser objeto de una regulación expedida por el órgano nacional competente para ello” (subrayas originales): Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

[52] “Se ha admitido, en general, que ese núcleo esencial está constituido por los cuatro elementos básicos que constan en el citado artículo 287 constitucional. Sin embargo, en materia presupuestal, la Corte parte de la base de que el alcance de dicho núcleo esencial es más reducido (…) en cuanto admite un mayor grado de intervención por parte del Legislador nacional, el cual cuenta con amplias facultades constitucionales para regular el devenir económico de la República; eso sí, tales intervenciones deben ser razonables y proporcionadas (…) 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": Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

[53] Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

[54] "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": Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

[55] Corte Constitucional, sentencias C-114 y 115 de 2017.

[56] Ibidem.

[57] "Para la Corte resulta claro, por ende, que existe un grave problema fiscal en las entidades territoriales, propiciado en gran parte por el crecimiento desmedido del gasto público, y específicamente, los gastos de funcionamiento. El proyecto busca imponer reformas fiscales que cambien la estructura ingreso-gasto en dichas entidades, favoreciendo el ahorro y la inversión pública": Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

[58] "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": Corte Constitucional, sentencia C-579/01.

[59] El parágrafo 1 del artículo 3 de la Ley 617 de 2000 precisó que "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". La sentencia C-579/01 declaró la exequibilidad condicionada de la expresión "acto administrativo" "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".

[60] La Corte Constitucional ha puesto de presente esta falta de técnica legislativa, en otras ocasiones. Así, en la sentencia C-070/96, puso de presente que ""El fenómeno de desactualización de las cuantías en pesos, adoptadas como parámetro para regular la agravación de las penas, ha venido siendo contrarrestado, y sus efectos distorsionadores corregidos por el Legislador mediante el establecimiento de cuantías fijadas en salarios mínimos, ajustando automáticamente el valor de los bienes en la economía. La demora en la actualización de las normas penales no puede tener como efecto la restricción de otros bienes jurídicos como la libertad" (negrillas no originales). También la sentencia C-820/05 declaró la exequibilidad de una multa penal fijada en salarios mínimos porque, a juicio del demandante, ya que el salario mínimo es modificado anulamente por decisión del Presidente de la República, se desconoce el principio de legalidad. La Corte declaró la exequibilidad de la norma, luego de considerar que "(…) no se desconoce el principio de legalidad de la pena, ni mucho menos se está frente a la violación del principio de favorabilidad penal como tampoco de los tratados internacionales que contienen estos principios y que hacen parte del bloque de constitucionalidad, ya que la multa establecida que se impondrá en el momento de la sentencia condenatoria, como toda sanción pecuniaria en sus elementos esenciales se encuentran determinados en una ley previa por lo que la persona sabe con antelación a la comisión de la conducta punible a qué atenerse, y que al tratarse de concretar sumas de dineros éstas deben actualizarse con el tiempo, con lo cual, el legislador ha encontrado una formula, en el contexto del Código Penal, de mantener la pena de multa actualizada, que atiende a los salarios mínimos legales mensuales vigentes" (negrillas no originales).

[61] Debe aclararse que las faltas de técnica legislativa no generan inconstitucionalidad por sí solas; la falta de técnica legislativa genera inconstitucionalidad, cuando produce que la norma termine, por esta razón, contrariando una norma constitucional. Por esta razón, en la sentencia C-710/01 esta Corte aclaró que "Si la legislación debe ser especialmente clara, lo cual redunda en seguridad jurídica al tener los destinatarios de las normas certeza sobre

lo reglado, muchos son los asuntos que atentan contra la claridad: estos van desde el inadecuado uso del lenguaje, pasan por la deficiente puntuación, continúan con la confusa titulación, numeración o división de las leyes, hasta con el uso de remisiones que dispersan, dificultan y hacen de la interpretación de la ley un laberinto. Aspectos que en su conjunto atentan gravemente contra la claridad, armonía y coherencia del sistema jurídico. Pero afirmar que la falta de técnica legislativa constituye por sí misma una inexequibilidad convertiría el debate político de elaboración de las leyes en un mero acto de redacción" (negrillas no originales). Y en la sentencia C-030/14 apuntó que "En otras palabras, un error de técnica legislativa no es, per se, una violación del orden constitucional vigente, un argumento pertinente de constitucionalidad. Se requiere demostrar que ello es así" (negrillas no originales).

[62] El principio de subsidiariedad, previsto en el artículo 288 de la Constitución "es desarrollo del principio democrático, ya que lo que se busca es la mayor cercanía de las autoridades a los ciudadanos": Corte Constitucional, sentencia C-535/96.

[63] TITULO XIV: DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO ECONÓMICO. Capítulo noveno: Disposiciones comunes a los artículos anteriores. "Art. 372. – Circunstancias genéricas de agravación.- Las penas para los delitos descritos en los capítulos anteriores, se aumentarán de una tercera parte a la mitad cuando el hecho se cometa:

"1o.- Sobre una cosa cuyo valor fuere superior a cien mil pesos, o que siendo inferior, haya ocasionado grave daño a la víctima, atendida su situación económica".

"2o. – Sobre bienes del Estado".

[64] "Con sujeción a los principios de interpretación de la ley conforme a la Constitución, de in dubio pro libertate y de máxima efectividad de las normas constitucionales, se impone la declaratoria de constitucionalidad condicionada del artículo 372-1 del Código Penal". "Podría aducirse que, en razón del principio de legalidad de la pena, al juez constitucional también le estaría vedado autorizar la interpretación de la norma en el sentido de actualizar el valor de la cuantía establecida en 1980 para efectos de la agravación punitiva. Sin embargo, el principio de interpretación constitucional que impone buscar la mayor efectividad de las normas constitucionales lleva a preferir la conservación condicionada de la disposición legal en lugar de declarar su inconstitucionalidad por la omisión del Legislador

en actualizarla”: Corte constitucional, sentencia C-070/96.

[65] “Teniendo en cuenta que cien mil pesos equivalían en 1981 a 17.54 salarios mínimos legales mensuales para las principales ciudades y a 18.83 salarios mínimos legales mensuales para el sector primario, esta cifra deberá actualizarse, en razón del principio de favorabilidad (CP art. 29), según esta última equivalencia para efectos de la dosificación de la pena. En consecuencia, las penas para los delitos contra el patrimonio económico deben aumentarse de una tercera parte a la mitad, cuando el hecho se cometa sobre una cosa cuyo valor fuere superior a cien mil pesos en términos de valor adquisitivo del año 1981, equivalentes a 18.83 salarios mínimos legales mensuales.”: Corte Constitucional, sentencia C-070/96.

[66] En desarrollo del artículo 56 de la Constitución, la Ley 278 de 1996 creó la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, una de cuyas funciones es la fijación concertada de la política salarial (artículo 2, lit. c).

[67] La sentencia C-815/99 declaró la exequibilidad condicionada del artículo 8 de la Ley 278 de 1996 “en el entendido de que, al fijar el salario mínimo, en caso de no haberse logrado consenso en la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, el Gobierno deberá motivar su decreto, atendiendo, con el mismo nivel e incidencia, además de la meta de inflación del siguiente año, a los siguientes parámetros: la inflación real del año que culmina, según el índice de precios al consumidor; la productividad acordada por la Comisión Tripartita que coordina el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; la contribución de los salarios al ingreso nacional; el incremento del producto interno bruto (PIB); y con carácter prevalente, que habrá de reflejarse en el monto del aumento salarial, la especial protección constitucional del trabajo (art. 25 C.P.) y la necesidad de mantener una remuneración mínima vital y móvil (art. 53 C.P.); la función social de la empresa (art. 333 C.P.) y los objetivos constitucionales de la dirección general de la economía a cargo del Estado (art. 334 C.P.), uno de los cuales consiste en ‘asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso a los bienes y servicios básicos’”.

[69] La norma en cuestión dispone “PARÁGRAFO. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil

millones de pesos ($1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.” (negrillas no originales).