C-271-96

Sentencia C-271/96

DERECHO A LA IGUALDAD-Relación de proporcionalidad/CONCEJO MUNICIPAL-Periodo de sesiones/MUNICIPIO-Categorías

La igualdad, como factor de igualación y de diferenciación al mismo tiempo, sólo se vulnera en la medida en que el trato diferencial no encuentre respaldo en una justificación objetiva y razonable, siendo ésta el resultado de un análisis previo entre los medios empleados y el fin de la medida considerada, lo cual se ha denominado por la doctrina constitucional como "la relación de proporcionalidad". Las diferencias de orden socioeconómico y politico-administrativo, que muestra la realidad de los municipios colombianos y que reconoce la Constitución, implican, en cada caso, una mayor o menor actividad de sus autoridades en el ejercicio de sus funciones, lo cual exige que para cada categoría de municipio se programe un diferente número de sesiones de sus respectivos concejos. Por consiguiente, se justifica objetiva y razonablemente el trato diferenciado que frente a situaciones desiguales consagra la norma acusada, pues no resulta lógico establecer la igualdad del período de sesiones para los concejos municipales, cuando existen las diferencias anotadas entre los municipios, y éstas demandan en cada situación, es decir, según su categoría, la atención de un mayor número de tareas y asuntos complejos.

CONCEJOS MUNICIPALES-Prórroga del periodo de sesiones

La norma cuestionada no establece un período de reuniones absoluto, de modo que se impida la realización de otras sesiones que permitan a los concejos ocuparse de los asuntos propios de su competencia, porque tanto los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, como los concejos de los municipios ubicados en las demás categorías, pueden, por voluntad propia, prorrogar el período ordinario de sesiones por diez días calendario más.

Referencia: Expediente No. D-1048

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 23 y 66 de la ley 136 de 1994, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los

municipios".

Actor: William Calderon Vargas.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., junio veinte (20) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano William Hernando Calderón Vargas, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad de que trata el artículo 40-6, demandó la declaración de inexequibilidad de los artículos 23 y 66 de la Ley 136 de 1994.

La demanda fue rechazada con respecto al art. 66 de dicha ley mediante auto de fecha 23 de agosto de 1995. Por consiguiente, la presente decisión se contrae a la demanda contra el art. 23 de la ley 136 de 1994.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de esta Corporación procede a proferir la decisión correspondiente, afirmando su competencia conforme a lo establecido por el art. 241-4 de la Constitución.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación la norma acusada, así:

LEY 136 DE 1994

"POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A MODERNIZAR LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS"

El Congreso de Colombia ,

DECRETA:

“Artículo 23. Período de sesiones. Los Concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:

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

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el primero de marzo y el treinta de abril;

b) El segundo período será del primero de junio al último día de julio;

c) El tercer período será del primero de octubre al treinta de noviembre, con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto municipal.

Los concejos de los municipios clasificados en las demás categorías, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio, cuatro meses al año y máximo una vez (1) por día así: febrero, mayo, agosto y noviembre.

Si por cualquier causa los concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

PARAGRAFO 1. Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.

PARAGRAFO 2. Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

III. LA DEMANDA.

Considera el actor que la norma acusada viola los siguientes preceptos constitucionales:

– El art. 13 de la Constitución que consagra el principio de igualdad, si se tiene en cuenta que todos los concejos municipales del país tienen funciones y obligaciones similares, lo cual

sugiere que debe existir igualdad en lo relativo a la regulación legal de los períodos de sus sesiones.

– El artículo 293 de la Constitución, porque esta norma no le otorga al Congreso de la República facultades para instituir un régimen distinto en los períodos de sesiones de los concejos de los municipios de categorías diferentes; además, de que con esta diferenciación el legislador le impone menor responsabilidad a los concejales de los municipios de menor categoría.

Anota, que si bien la disposición demandada acata lo dispuesto por el artículo 312 de la Constitución, el legislador se excedió al expedirla al variar los períodos de sesiones para los concejos de categorías menores, en la medida que coarta el ejercicio de los deberes asignados a éstos y a los concejales.

IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

El ciudadano Horacio Serpa Uribe, en su calidad de Ministro del Interior, solicitó a esta Corporación declarar exequible la norma demandada, por considerar que existen razones no sólo fácticas, sino jurídicas, que constituyen motivos serios, objetivos y razonables para la introducción de un régimen variable para los períodos de sesiones de los concejos, según sea la categoría del respectivo municipio.

Señala que el Constituyente, a través del artículo 312 determinó que el número de concejales debe responder a la población que representa, y facultó al legislador para que estableciera regímenes distintos en atención a diferentes variables, entre ellas, la población de la correspondiente localidad. En tal virtud, en ejercicio de dicha facultad y con el fin de garantizar la vigencia de la igualdad material, la ley se vio obligada a establecer una categorización de municipios que responde, no sólo al criterio poblacional expresamente mencionado por el Constituyente, sino también al financiero. Al respecto, aduce que "a menor población, complejidad y capacidad financiera, la ley establece para los concejos períodos más breves en el tiempo, toda vez que de dichas sesiones, además, surge para el erario municipal la obligación de cancelar honorarios, determinación que precisamente encuentra respaldo en el principio de igualdad."

V. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Por impedimento del señor Procurador General de la Nación, que fue aceptado por la Corte, rindió el correspondiente concepto el señor Viceprocurador, quien solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 23 de la ley 136 de 1994. Los apartes mas relevantes del referido concepto se destacan así:

No desconoce la norma acusada el principio de igualdad, pues si bien todos los municipios y concejos municipales del país tienen iguales funciones constitucionales, no significa que deban tener idéntico tratamiento legal, ya que de conformidad a los hechos sociales y la realidad nacional, no se está ante situaciones idénticas.

Evidentemente, el municipio colombiano se caracteriza por la diversidad que presenta en sus aspectos estructurales, alusivos tanto a factores geográficos, físicos, sociales, culturales y más que todo, históricos y políticos, que han conducido a un desarrollo económico desigual; además, por encontrase incrustado dentro de una región, sus relaciones son totalmente interdependientes e indisolubles; de ahí que no se lo pueda concebir aisladamente, sin hacer alusión a la región a donde pertenece.

Respecto a esa conexidad directa entre los órganos administrativos de gobierno y la estructura socioeconómica de la respectiva entidad territorial, el Viceprocurador invoca la exposición de motivos de la ley 136 de 1994, en donde al hacer alusión sobre el fortalecimiento institucional y la adecuación de los concejos al nuevo modelo de municipio, se expresó:

"El nuevo orden constitucional implica la adecuación de las estructuras administrativas locales a los novísimos preceptos orientadores del Estado Colombiano".

(…)

"En cuanto a su composición el nuevo concejo se adecua a la dinámica impartida por el Constituyente a otras corporaciones públicas, el número de miembros de los concejos municipales será el que determine el legislador sujeto a un parámetro racional conforme a la población de la entidad territorial".

(…)

"Advirtiendo al mismo tiempo que las diferencias originadas en la diversidad de

circunstancias, funciones y objetivos de los distintos niveles territoriales para otorgarles el tratamiento especial que requieren.”

Agrega el Viceprocurador, que los efectos de la clasificación municipal se extienden a distintas esferas del nivel local, lo cual, de acuerdo a aspectos poblacionales y presupuestales crea diferentes formas de administración, funcionamiento y control. De otra parte, insiste en que la categorización de los municipios y la diferenciación en materia de sesiones no riñe con el principio de la igualdad; por el contrario, se erigen en una herramienta mediante la cual el Estado realiza sus objetivos y alcanza el postulado de la eficiencia. Sobre el punto, señala:

“En tal virtud, la búsqueda de la eficiencia exige que el concejo además de ser el vocero de los intereses comunitarios, para ser realmente representativo, sea una entidad eficiente. Por lo tanto, no tiene sentido que el aparato administrativo de un municipio se encuentre desfasado frente a la realidad municipal o tenga como referente funcional el de otro esencialmente diferente. Bien porque su conformación no refleja los intereses del municipio, bien porque su número de sesiones es tan reducido que impide estudiar a fondo los problemas del municipio, o que por el contrario sean tan numerosas las sesiones que exceden las necesidades administrativas y lo vuelvan inoperante, foco de corrupción administrativa y generador de gastos que sobrepasan la capacidad económica del municipio”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Concreción de los cargos contra el artículo 23 de la ley 136 de 1994.

El demandante alega que el establecimiento de regímenes diferenciados entre los municipios en lo que se refiere a períodos de sesiones de los concejos, según la categoría a la que pertenezcan, resulta discriminatoria, pues no existe para ello justificación objetiva y razonable, pues los concejos municipales de todo el territorio colombiano tienen el mismo valor, realizan las mismas funciones, les competen responsabilidades similares, detentan iguales atribuciones y, en general, idénticos deberes y obligaciones, razón por la cual todos deben recibir el mismo trato por parte del legislador.

La Corte considera que la regulación hecha por el legislador en la norma acusada en relación

con los períodos de sesiones de los concejos municipales, acorde con las diferentes categorías en que se inscriben los correspondientes municipios, en los términos fijados por el artículo 6o de la ley 136, "atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socio económicas", no resulta discriminatoria, porque no viola el principio constitucional de la igualdad (C.P. art. 13). Tampoco transgrede el contenido de los artículos 293 y 312 de la Constitución, invocados por el demandante. En efecto:

a) Con motivo de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 177 de la ley 136 de 1994 (salarios y prestaciones de los personeros municipales), en la cual se planteaba un problema similar al que ahora se analiza, la Corte, invocando el artículo 320 de la Constitución, dijo lo siguiente:

"Conforme a lo anterior, si la propia Constitución parte de la base de la falta de homogeneidad o de las diferencias entre los municipios, basadas en circunstancias reales de orden socioeconómico y fiscal, al permitir al legislador el establecimiento de categorías entre ellos, a través de una regulación normativa que prevea distintos regímenes para su organización gobierno y administración acorde con los factores antes mencionados, no puede resultar extraño ni contrario al ordenamiento constitucional el que la ley determine igualmente diferentes categorías de personerías y de personeros. La personería, es una institución encajada dentro de la estructura orgánica y funcional municipal; por lo tanto, no puede sustraerse a las regulaciones que con fundamento en el art. 320 establezca el legislador para los municipios."

"No obstante, estima la Corte que si bien es procedente que el legislador establezca diferentes categorías de municipios, con fundamento en el art. 320 de la Constitución, el cual le permite igualmente establecer distintas categorías de personerías y de personeros en consonancia con aquéllas, no es posible cuando se hace la categorización de los municipios, establecer diferenciaciones que no tengan una justificación razonable y objetiva."

b) No obstante, y a diferencia de lo resuelto en aquella ocasión, en que se declaró inexequible la norma acusada, por violación del principio de igualdad, en el caso que ahora ocupa la atención de la Corte, se observa:

La Constitución en su artículo 320 autoriza al legislador para establecer diferentes categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y

situación geográfica y consecuentemente, lo faculta para señalar distintos regímenes en lo relativo a su organización, gobierno y administración.

La diversidad, la complejidad y el volumen de las tareas que deben cumplir los diferentes municipios, determinada por sus diferencias en cuanto a ubicación geográfica, población, recursos fiscales, y por necesidades de índole socioeconómica y ambiental, que se traducen en la realización de diferentes cometidos en materia de servicios públicos, de ejecución de las obras que exige el progreso local, así como los atinentes al mejoramiento social y cultural de sus habitantes, constituyen razón suficiente para la formulación de reglas especiales que conciernen a su organización, gobierno, administración y funcionamiento, como son las atinentes al establecimiento de un régimen variable para los períodos de sesiones de los concejos, según la categoría del respectivo municipio.

La igualdad, como factor de igualación y de diferenciación al mismo tiempo, sólo se vulnera en la medida en que el trato diferencial no encuentre respaldo en una justificación objetiva y razonable, siendo ésta el resultado de un análisis previo entre los medios empleados y el fin de la medida considerada, lo cual se ha denominado por la doctrina constitucional como “la relación de proporcionalidad”.

Las diferencias de orden socioeconómico y politico-administrativo, que muestra la realidad de los municipios colombianos y que reconoce la Constitución, implican, en cada caso, una mayor o menor actividad de sus autoridades en el ejercicio de sus funciones, lo cual exige que para cada categoría de municipio se programe un diferente número de sesiones de sus respectivos concejos. Por consiguiente, se justifica objetiva y razonablemente el trato diferenciado que frente a situaciones desiguales consagra la norma acusada, pues no resulta lógico establecer la igualdad del período de sesiones para los concejos municipales, cuando existen las diferencias anotadas entre los municipios, y éstas demandan en cada situación, es decir, según su categoría, la atención de un mayor número de tareas y asuntos complejos.

c) No se vulnera el artículo 293 de la Constitución, porque esta norma además de facultar al legislador para determinar “las calidades, inhabilidades, incompatibilidades, fecha de posesión, período de sesiones, faltas absolutas y temporales, causas de destitución y formas de llenar las vacantes de los ciudadanos que sean elegidos popularmente para el desempeño

de funciones públicas en las entidades territoriales", igualmente lo autoriza para determinar "los períodos de sesiones y lo necesario para el desempeño de funciones".

Reafirma igualmente la competencia del legislador para regular la materia tratada, la norma del artículo 312 que expresamente defiere a la ley lo relativo a la reglamentación de la integración de los concejos de acuerdo con la respectiva población y a la determinación de "la época de sesiones ordinarias de los concejos".

En tales circunstancias, es clara la atribución del legislador para señalar discrecionalmente, aunque basado en criterios de razonabilidad y proporcionalidad, los períodos de sesiones de los concejos municipales.

d) Finalmente, es oportuno anotar que la norma cuestionada no establece un período de reuniones absoluto, de modo que se impida la realización de otras sesiones que permitan a los concejos ocuparse de los asuntos propios de su competencia, porque de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 23 de la ley 136 de 1994, tanto los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, como los concejos de los municipios ubicados en las demás categorías, pueden, por voluntad propia, prorrogar el período ordinario de sesiones por diez días calendario más. Igualmente la norma es flexible, en el sentido de que el parágrafó 2 de la referida disposición, permite a los alcaldes convocar a los concejos municipales a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

Tampoco la disposición acusada viola ningún otro precepto de la Constitución y, en consecuencia, será declarada exequible.

VIII. DECISION.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 23 de la ley 136 de 1994.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE E INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General