

Sentencia C-313/02

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de la violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Señalamiento de norma constitucional violada

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No señalamiento de norma constitucional vulnerada

La Corte considera, con base en el principio pro actione, que si en una demanda de inconstitucionalidad no se indica el artículo de la Constitución que se considera violado pero, no obstante lo anterior, los argumentos del actor son suficientes para que se estructure un cargo contra la norma acusada, y la demanda puede ser interpretada de tal forma que resulte indudable cuál es la prescripción constitucional que se considera vulnerada, la Corporación procederá a su estudio y a proferir fallo de mérito.

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL-Funciones ad honorem

REGIMEN GENERAL Y REGIMEN ESPECIAL-Distinción

EDIL-Carácter remunerado o ad honorem

EDIL EN REGIMEN GENERAL O ESPECIAL-No vulneración de la igualdad por carácter remunerado o ad honorem

Referencia: expediente D-3737

Norma Acusada:

Artículo 23 de la Ley 617 de 2000

Demandante:

Bernardo Rafael Romero Parra

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Bernardo Rafael Romero Parra solicitó a esta Corporación la declaración de inexequibilidad del artículo 23 de la Ley 617 de 2000.

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

## II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la normas acusada, así:

Ley 617 de 2000

(9 de octubre de 2000)

Artículo 23. Pagos a los miembros de las Juntas Administradoras Locales. Los miembros de las Juntas Administradoras Locales no serán remunerados, ni podrán recibir directa o indirectamente pago o contraprestación alguna con cargo al tesoro público del respectivo municipio.

## III. LA DEMANDA

El demandante señala que “La Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, señala en su artículo 318 que con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la Participación Ciudadana en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los Concejos podrán dividir sus municipios en comunas y corregimientos y que en cada una de estas divisiones habrá una Junta Administradora Local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley y les asigna unas funciones en cinco incisos”<sup>1</sup>.

Afirma que los artículos 260 y 261 de la Constitución indican que las juntas administradoras locales son corporaciones públicas y que de acuerdo con el artículo 123 sus miembros tienen la condición de servidores públicos. Indica que como consecuencia de esa condición, los miembros de las juntas administradoras locales se encuentran sujetos al régimen de incompatibilidades que fije la ley en desarrollo de lo señalado en artículo 127 de la Carta Política.

Asevera que el régimen de incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales se encuentra previsto en la Ley 136 de 1994 y en la Ley 617 de 2000.

Asegura que quien sea miembro de estas corporaciones, está obligado “[...] a desarrollar una serie de actividades diarias ante las entidades gubernamentales y privadas con el objeto de llevar bienestar a sus representados, pero las incompatibilidades le impiden a él y a sus familiares el ejercicio de otras actividades económicas con el Distrito o Municipio”<sup>2</sup>.

Indica que consciente de ello, el Legislador reconoce “[...] honorarios a los ediles de las Juntas Administradoras Locales de Santafé de Bogotá D.C., en el artículo 59 de la Ley 617, cuando ellos también son miembros de Juntas Administradoras Locales como lo señala la Constitución Nacional en su artículo 323, por lo tanto este artículo de la Ley 617 es

constitucional ya que la Constitución en ninguna parte les prohíbe a los miembros de las J.A.L. que reciban honorarios y son inconstitucionales los artículos 119 de la Ley 136 de 1994 y 23 de la Ley 617 porque les impide el derecho de todo trabajador a recibir una remuneración por sus servicios prestados y atenta contra el derecho a la igualdad ya que mientras los ediles integrantes de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá, se les reconoce honorarios por las mismas funciones que ejercen los miembros de las J.A.L en el resto del país, a los otros se les niega la remuneración por sus servicios prestados atentando contra el derecho a la protección integral de la familia al negarle la remuneración económica para la satisfacción de las necesidades básicas como alimentación, vivienda o vestido”<sup>3</sup>.

#### IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS

##### 1. Intervención del Ministerio del Interior

En memorial allegado a esta Corporación, la apoderada de la Cartera del Interior indica que “Este Ministerio solicita a la Corte que profiera fallo inhibitorio [...] en consideración a la ineptitud de la demanda, por considerar que no fue sustentada. Si bien es cierto que la demanda de inconstitucionalidad no tiene una técnica estricta, también lo es que al impugnante le asiste la obligación de expresar las razones por las cuales estima que la disposición acusada vulnera la Carta Política, circunstancia que no ocurre en este caso. Es de advertir que la diferencia entre una norma y otras de su misma jerarquía no es cargo de inconstitucionalidad. En materia de control de inconstitucionalidad, la confrontación de la norma acusada debe hacerse con las disposiciones constitucionales y no con normas del mismo rango. Toda vez que el demandante omite una mínima referencia a las razones por las cuales podría la norma atacada ser violatoria de cualquiera de los artículos de la Constitución Política, no ha cumplido en realidad con lo exigido por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, y en consecuencia, la demanda es inepta para provocar un fallo de mérito”<sup>4</sup>.

Adicionalmente señala que en la Sentencia C-715 de 1998 la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 119 de la Ley 136 de 1994 que versaba sobre el mismo tema al de la norma acusada, es decir, la carencia de pago de honorarios o de alguna otra contraprestación a los miembros de las Juntas Administradoras Locales por la prestación de sus servicios.

##### 2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio intervino por medio de apoderada para solicitar a la Corte que declarara la exequibilidad de la norma acusada.

Indica que le asiste la razón al demandante cuando afirma que los miembros de las Juntas Administradoras Locales son servidores públicos, responsables de cumplir una función social, y que por lo tanto se encuentran cubiertos por las inhabilidades e incompatibilidades previstos para ellos en la ley.

Señala que “No obstante lo anterior, también es cierto que los miembros [de las Juntas Administradoras Locales] tienen derecho a laborar y a obtener un ingreso para su sustento y el de su familia, ingreso que no necesariamente se debe derivar del sector público como lo hace ver el actor, quien al parecer no encuentra otra fuente de ingreso sino la derivada de

los contratos con la administración pública lo que no es procedente, ya que existe también el sector privado dentro del cual se puede desempeñar a su vez el miembro de la Junta Administradora Local o ejercer una profesión o trabajo de carácter liberal. Igualmente es de recordar que dentro del régimen constitucional colombiano, las aspiraciones personales de quienes resultan elegidos están en principio subordinadas al cumplimiento de su vocación de servicio. [...] En cuanto a la comparación que hace con el Distrito Especial de Bogotá, para derivarla en una violación al derecho de igualdad es de recordar que Bogotá por disposición constitucional goza de un régimen especial, dadas sus connotaciones de territorio y población, que hacen un tanto difícil su administración o manejo, teniendo en cuenta que no se trata de una ciudad cualquiera, sino de la más importante del país”5.

## V. INTERVENCION CIUDADANA

### 1. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

La Federación Colombiana de Municipios intervino por medio de su director ejecutivo, Gilberto Toro Giraldo.

En su intervención señala que “El demandante [...] no invoca artículo alguno de la Constitución para predicar su violación, ni por consecuencia mucho menos avanza para nada en la indicación del concepto de la violación. Ello impide que la Corte profiera fallo de mérito, por inexistencia de cargo debidamente formulado”6.

Subraya que el demandante se limita a afirmar que existe una discriminación respecto de los miembros de las Juntas Administradoras Locales diferentes de los de las de Bogotá, pero no demuestra que se trate de sujetos en igualdad de condiciones sobre los cuales pueda predicarse la consecuente discriminación.

En consecuencia, arguye que la demanda es inepta.

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Señala la Vista Fiscal que el problema relativo a que los miembros de las Juntas Administradoras Locales diferentes de los de las de Bogotá no cuenten con remuneración por la labor que realizan, fue ya abordado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-715 de 1998, en la que se declaró la exequibilidad del artículo 119 de la Ley 136 de 1994. Indica que de la norma acusada en la demanda de la referencia, se puede predicar la identidad respecto de la declarada exequible en la sentencia referida y que por ende, es procedente que la Corte se esté a lo ya decidido en esa oportunidad.

De no ser aceptada esta solicitud, pide que se declare la exequibilidad de la norma acusada por las razones que a continuación se resumen.

Argumenta que el artículo 320 de la Constitución autoriza que la ley establezca diferentes categorías de municipios; que en virtud del artículo 318 del mismo Estatuto, los concejos municipales podrán dividir sus municipios en comunas; y que los artículos 322 a 324 de la Carta establecen el régimen especial aplicable al Distrito Capital de Bogotá. Así pues, “En desarrollo de las facultades constitucionales anteriormente citadas, y teniendo en cuenta que el Constituyente no determinó el carácter remunerado o ad honorem de los miembros de las

Juntas Administradoras Locales, el legislador puede reglamentar libremente este tema”7.

Luego de hacer memoria sobre los antecedentes constitucionales y legislativos de las Juntas Administradoras Locales, el Procurador señala que “Es así como atendiendo la nueva normatividad dada a la capital por la Carta Política del 91, surgen dentro del distrito las entidades territoriales denominadas localidades, las cuales gozan de autonomía administrativa y fiscal para la gestión de los asuntos propios de su territorio”8.

Señala que el artículo 72 del Decreto 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, Distrito Capital” reconoce el pago de honorarios a los ediles de esta entidad territorial, cuestión reiterada por las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000.

Concluye que los miembros de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá se encuentran cubiertos por el régimen especial mientras que para los demás se aplica el régimen general, lo cual explica que a los primeros se les haya reconocido el pago de honorarios y que ello no haya sucedido respecto de los segundos.

Asegura que “El hecho de que el desempeño del cargo de edil municipal no sea remunerado, no significa que esto desconozca el derecho al trabajo, por cuanto existe justificación razonable para privar de retribución económica a los miembros de las Juntas Administradoras Locales”9.

Recuerda que, de acuerdo con el artículo 287 de la Carta, “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de las limitaciones de la Constitución y la ley”, y que corresponde al Congreso fijar el estatuto administrativo y fiscal de los municipios, dentro del cual se ha establecido, de manera legítima, que los miembros de las Juntas Administradoras Locales no recibirán honorarios por sus servicios.

## VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

### 2. El problema jurídico que se plantea

El actor considera que la norma demandada es contraria a la Constitución. Señala que a los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los municipios y distritos diferentes al Distrito Capital no se les reconoce el pago de remuneración por los servicios que prestan mientras que a los de Bogotá sí se les pagan honorarios.

La apoderada del Ministerio del Interior, Nancy González Camacho, y el ciudadano Gilberto Toro Giraldo en representación de la Federación Colombiana de Municipios, solicitan a la Corte que se declare inhibida para proferir fallo de fondo por ineptitud de la demanda.

La apoderada del Ministerio de Hacienda, Ivonne Edith Gallardo Gómez, solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada. Considera que si bien la demanda se

fundamenta en una supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y al trabajo, el demandante no observa las condiciones bajo las cuales es aplicable el artículo acusado y por ese motivo no advierte las razones por las que éste se ajusta a la Carta.

El Procurador solicita que la Corte se esté a lo dispuesto en la Sentencia C-715 de 1998, en la que declaró la exequibilidad del artículo 119 de la Ley 136 de 1994, cuyo texto coincide con el de la norma acusada. Pide que de no ser aceptada esta solicitud, se declare la exequibilidad del artículo 23 de la Ley 617 de 2000, pues éste se ajusta a la competencia de la que dispone el Congreso para regular lo relativo al régimen administrativo y fiscal de las entidades territoriales. Indica también que la diferencia de tratamiento entre los miembros de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá y los del resto de distritos y municipios tiene origen en lo prescrito en la propia Constitución.

En este orden de ideas, y antes de analizar cuestiones jurídicas de fondo, la Corte pasa a determinar si formula el demandante algún cargo contra la norma acusada, de acuerdo con el Decreto 2067 de 1991 y con los criterios fijados por esta Corporación, para establecer si es procedente en esta oportunidad proferir fallo de mérito.

### 3. Consideraciones

3.1. La Corte Constitucional ha señalado que la acción pública de inconstitucionalidad se encuentra sujeta a una serie de requisitos necesarios para su procedibilidad. En efecto:

“El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el concepto de la violación, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer “el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas” (artículo 2 del numeral 2 del Decreto 2067 de 1991), pues “si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que... el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas”<sup>10</sup>. Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan<sup>11</sup>. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido.

Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (artículo 2 numeral 3 del Decreto 2067 de 1991). Esta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes<sup>12</sup>. De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un

pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”13.”14

3.2. En esta oportunidad, la Corte encuentra que la demanda de la referencia no satisface a cabalidad el requisito según el cual ella debe señalar las normas constitucionales violadas -aunque se afirma que el artículo 23 de la Ley 617 de 2000 es contrario a los derechos a la igualdad y al trabajo-.

No obstante, ello no es óbice para proceder a analizar el concepto de la violación. En efecto, el demandante indica que la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad (consagrado en el artículo 13 de la Constitución) y el derecho al trabajo (reconocido especialmente en los artículos 25 y 53 del mismo Estatuto).

Así pues, la Corte considera, con base en el principio pro actione, que si en una demanda de inconstitucionalidad no se indica el artículo de la Constitución que se considera violado pero, no obstante lo anterior, los argumentos del actor son suficientes para que se estructure un cargo contra la norma acusada, y la demanda puede ser interpretada de tal forma que resulte indudable cuál es la prescripción constitucional que se considera vulnerada, la Corporación procederá a su estudio y a proferir fallo de mérito.

3.3. En la demanda de la referencia, el demandante registra en la exposición de las razones por las cuales la norma acusada vulnera el derecho a la igualdad -es decir, el artículo 13 de la Carta- que el artículo acusado introduce un tratamiento diferente para los miembros de las Juntas Administradoras Locales de los distritos y municipios del país, en comparación con el de los de las Juntas Administradoras Locales de Bogotá. Afirma también que la norma demandada vulnera el derecho al trabajo -consagrado en los artículos 25 y 53 de la Carta- porque “impide el derecho de todo trabajador a recibir una remuneración por sus servicios”15.

Estos temas han sido ya del conocimiento de la Corte. En efecto, en la Sentencia C-715 de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) se estimó que el inciso segundo del artículo 119 de la Ley 136 de 1994, según el cual “[l]os miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad-honorem”, era exequible.

En la demanda resuelta en esa oportunidad, se arguyó que la norma acusada establecía una desigualdad en el goce del derecho al trabajo en la medida en que los ediles de Bogotá sí recibían una remuneración económica, lo cual suponía “un irrespeto al trabajo” de los miembros de las juntas administradoras locales de los demás distritos y municipios, quienes veían “disminuida la posibilidad de remuneración”, con lo que se desconocía el principio “al trabajo remunerado en condiciones dignas y justas”. La Corte afirmó:

“3.8. Como puede advertirse, entonces, el legislador, al expedir la ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, estableció el régimen municipal de carácter general; y, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades de que fue investido por el artículo transitorio 41 de la Carta Política, mediante la expedición del decreto 1421 de 1993 -conocido como el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, Distrito Capital-, dictó las normas a que se refieren los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución, sobre régimen especial para el Distrito Capital.

3.9. Siendo ello así, se trata de dos estatutos diferentes, uno general y otro especial, razón ésta por la cual, en virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o ad-honorem de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma ad-honorem, sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular.

3.10. Por otra parte, se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para “establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, norma ésta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular, posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexecutable por omisión.

3.11. Agregase a lo anteriormente dicho que, de acuerdo con el “Convenio 29” adoptado por la “Conferencia Internacional del Trabajo”, aprobado por la Ley 23 de 1967 (14 de junio), la labor que desempeñan los miembros de las entidades de carácter cívico, como es el caso de las Juntas Administradoras Locales, ni es un trabajo forzoso, ni, tampoco, requiere ser remunerado.”<sup>16</sup>

La Corte acoge los argumentos expresados en esa oportunidad. Agrega que cuando la Constitución permite un régimen especial, no se configura una violación de la igualdad por la simple diferencia entre éste y el régimen común. En consecuencia, se decide que el artículo 23 de la Ley 617 de 2000 no vulnera el derecho a la igualdad ni el derecho al trabajo. Por lo tanto, la demanda no está llamada a prosperar.

## VIII. DECISION

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

### RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD del artículo 23 de la Ley 617 de 2000 “por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Reglamentario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica del 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”.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-313/02

LEY-Criterio dominante de ajuste a finanzas públicas (Aclaración de voto)

FINANZAS PUBLICAS-Equilibrio como tema predominante (Aclaración de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía presupuestal, fiscal y administrativa (Aclaración de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía comprende posibilidad de autonormarse (Aclaración de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Autonomía es consecuencia del pluralismo (Aclaración de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a aclarar su voto en relación con la decisión que paso a especificar, la cual se encuentra contenida en la sentencia C-313 del 30 de abril de 2002. Al respecto se tiene:

## 1. UNIDAD DE MATERIA

Tal como lo afirmé junto con el magistrado doctor Alfredo Beltrán Sierra (en sendos salvamentos de voto) frente a las sentencias C-540 del 22 de mayo de 2001 y C-579 del 5 de junio de 2001, en mi concepto el criterio dominante de la ley 617 de 2000 no corresponde al tema de la organización territorial, que sí al del ajuste a las finanzas públicas. Sin embargo, en aras de preservar la consistencia jurisprudencial que reclama la seguridad jurídica presenté mi proyecto de sentencia (C-837 del 9 de agosto de 2001) siguiendo en lo pertinente los lineamientos de las prenotadas sentencias. Lo cual no obsta para que a través del presente escrito aclare mi voto, retomando al efecto lo ya expresado en los mencionados salvamentos. Donde al respecto se tiene:

1. “Conforme aparece en la “Gaceta del Congreso” del martes 17 de agosto de 1999, en esa fecha los señores Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público, doctores Nestor Humberto Martínez Neira y Juan Camilo Restrepo Salazar, en su orden, presentaron a consideración de la Cámara de Representantes para que allí iniciara su trámite en el Congreso de la República, el proyecto de ley que posteriormente fue promulgado como Ley 617 de 2000.

“Además, expresamente se incluyó por los proponentes de ese proyecto de ley que el se justifica para superar la “situación financiera de las entidades territoriales” y las “principales causas de ella”. (Páginas 9 y 10, Gaceta del Congreso citada).

“Del mismo modo se afirmó por los proponentes del proyecto de ley, en nombre del Gobierno Nacional, que su articulado fue diseñado, con respecto al análisis que allí se hace sobre los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, “de acuerdo con los estudios que se realizan actualmente para la preparación de los Planes de Reforma Económica que viene coordinando la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda” (Página 11, Gaceta del Congreso citada).

“En ese mismo orden de ideas, analizan luego quienes presentaron el proyecto para justificarlo lo que denominan “crecimiento insuficiente de los ingresos corrientes”, los que a su juicio “debían crecer a un ritmo superior al del gasto correspondiente al gobierno central para compensar las mayores transferencias territoriales”; y, expresan que “a su vez, los ingresos tributarios territoriales debían crecer a un ritmo similar al de sus gastos; sin embargo, - continúan- ello no sucedió: los ingresos corrientes del Gobierno Nacional crecieron por debajo de sus gastos corrientes y otro tanto ocurrió con los de los gobiernos territoriales”. Se refieren, así mismo a la necesidad de crear “incentivos adecuados para promover una recaudación tributaria territorial de la magnitud requerida para evitar que los gobiernos municipales y departamentales dependan en forma excesiva de las transferencias del Gobierno Central. (Página 11, Gaceta del Congreso citada).

“A continuación examinan “el creciente problema del déficit fiscal y del endeudamiento”, respecto del cual aseveran que “la manera como se desaceleró la descentralización en la última década ha debilitado la capacidad del Estado para controlar el déficit fiscal. Los gastos del Gobierno Central asociados al proceso deben crecer anualmente y en relación directa con su capacidad de recaudo tributario” y agregan que “el sistema de transferencias automáticas complica el saneamiento fiscal del Gobierno Central por la vía del fortalecimiento de los ingresos tributarios”; afirman que la legislación vigente “no está propiciando el equilibrio fiscal territorial”; y expresan que “en medio de la rigidez que impone el sistema de transferencias intergubernamentales, y pese al aumento de los recaudos tributarios, el déficit fiscal del Gobierno Nacional creció en forma notable: pasó del 0.68% del PIB en 1990 a 3.98% del PIB en 1997. Entre tanto, el déficit fiscal de los gobiernos territoriales también creció, al pasar de 0.18% del PIB en 1990 al 1.13% del PIB en 1997. (Páginas 12 y 13, Gaceta del Congreso citada).

“Así mismo, los dos Ministros actores del proyecto de ley presentado a consideración del Congreso de la República, en forma clara manifestaron que sus disposiciones “se orientan hacia el fortalecimiento de los ingresos propios y la racionalización de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, a través de estrategias integrales de ajuste fiscal”, las que, a su juicio, pueden lograrse con la categorización de departamentos y municipios para ese propósito, con la limitación a los gastos de funcionamiento de los entes territoriales y con normas que garanticen “transparencia de la gestión territorial” y mayor inversión con el “ahorro que generará el proyecto”, pues, para fortalecer las entidades territoriales las normas contenidas en ese proyecto de ley son “el único para asegurar la sostenibilidad financiera y fiscal”, (páginas 14 y 15 Gaceta del Congreso citada).

1. No queda pues, ni de lejos, el más mínimo margen de duda sobre el propósito de saneamiento fiscal y de política macroeconómica que el proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 617 de 2000, perseguía, (...)

Más aún, en la sentencia C-579/01 esta Corte reconoció como predominante el tema del equilibrio de las finanzas públicas, al expresar:

“6.7. Antecedentes macroeconómicos y legislativos de la medida bajo estudio.

“Tanto los intervinientes como los antecedentes legislativos coinciden en un punto crucial: la medida que se consagra en las normas acusadas es una respuesta del Legislador ante la crisis macroeconómica que se perfila por el desbalance fiscal y el casi incontrolable endeudamiento de las entidades territoriales.

“Desde la exposición de motivos del proyecto de ley No. 046 Cámara (Gaceta del Congreso No. 257 de agosto 17 de 1.999, p. 1), se señaló que el proyecto formaba parte del conjunto de políticas puestas en marcha para equilibrar la economía nacional: se trataba de un componente del programa de reforma estructural para hacer frente a los problemas financieros del Estado; “sin su aprobación no será posible garantizar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo” (ibid.).

“La gravedad del problema al que se buscó hacer frente con la expedición de esta ley queda claramente demostrada haciendo alusión al siguiente fragmento de la exposición de motivos, que por su importancia se citará in extenso:

“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.

“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 estos 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”.

“En la mayor parte de las entidades territoriales, señala la exposición de motivos, la situación es tan grave que la deuda es mayor que la capacidad de pago, por lo cual se hace imperativo reducir los gastos. Cita algunos ejemplos, como el departamento del Santander, que en 1998 destinaba a gastos de funcionamiento el 209% de sus ingresos corrientes, o el departamento del Magdalena, que en el mismo año destinó a funcionamiento el 188.2% de sus ingresos corrientes; las proporciones por el mismo concepto, para el mismo año, en el caso de otros Departamentos, son similares, así: Guainía 166.1%, Putumayo 145.6%, Nariño 143.8%, etc. Los municipios no se quedan atrás. Los porcentajes correspondientes son de la siguiente magnitud: Uribe 858.5%, Buenaventura 270.4%, Tocaima 185.5%, Barranquilla 113.7%, etc. Por lo mismo, es claro que el saneamiento de las finanzas territoriales es un requisito sine qua non para la viabilización del proceso descentralizador: “sin unas finanzas sólidas”, señala el expositor, “soportadas en la autofinanciación de los gastos de funcionamiento, la autonomía de las entidades territoriales quedará reducida a un mero formalismo y la sostenibilidad del proceso de descentralización no estará garantizada” (p. 10, *ibidem*). En consecuencia, se buscaron fórmulas para mejorar la eficiencia del gasto público, evitando que la descentralización se convierta en fuente de desestabilización fiscal y macroeconómica; para ello, se buscó controlar el gasto en relación con los ingresos.

“De hecho, se señala que la crisis económica de las entidades territoriales ha hecho que la autonomía que constitucionalmente les asiste sea más un atributo formal que real, puesto que sólo 3 departamentos no habían solicitado, en ese momento, ingreso al programa de

saneamiento fiscal del Ministerio de Hacienda, y en cerca del 80% de los municipios, sobre los cuales recae la mayor responsabilidad de inversión social, los gastos de funcionamiento son mayores que los ingresos corrientes de libre destinación.

“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.

“En términos generales, y salvo las excepciones que abajo se precisan, puede afirmarse que las medidas adoptadas por el proyecto cumplen con los requisitos arriba trazados para ser declaradas exequibles. Ello, por dos motivos:

“- 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;(...)”.

Con fundamento en lo anterior debo concluir que, salvo en lo atinente a los artículos relativos al ingreso y al gasto, esto es, el 10, 11, 21, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 de la ley 617 de 2000, reitero mi posición inicial en cuanto al criterio dominante de esta ley; por lo mismo, aclaro mi voto frente al artículo 89 que aparece en la parte resolutive de la sentencia aclarada.

## 2. AUTONOMÍA PRESUPUESTAL, FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Reiterando lo dicho en los salvamentos de voto presentados frente a las sentencias C-540 del 22 de mayo de 2001 y C-579 del 5 de junio de 2001, estimo que la injerencia protagonizada por el legislador al tenor de la ley 617 de 2000 atenta contra la autonomía territorial que inscribe la Carta Política. Por consiguiente, debo aclarar mi voto retomando al efecto lo ya expresado en los mencionados salvamentos bajo los siguientes términos:

“3.1. La autonomía de las entidades territoriales comprende la posibilidad de autonormarse.

“A partir de la Carta de 1991 el modelo territorial que ella establece es bien distinto del que operaba bajo la Constitución de 1886, pues pasó de ser un Estado centralista a un nuevo esquema en el que se consagra la autonomía territorial, la descentralización y el principio de unidad. El concepto de autonomía, como lo ha sostenido esta corporación, debe ser entendido, en todo caso, dentro del marco general del Estado unitario, pues de lo que se trata al concebir la forma unitaria del Estado es de “fortalecer la unidad desde la diversidad, mediante el reconocimiento de la variedad biológica, política, jurídica, territorial, religiosa. Es la concepción de la unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la

unidad como un bloque monolítico”.17

“La autonomía de las entidades territoriales confiere a sus titulares una serie de facultades que implican poderes de acción en cuanto a la dirección y manejo de sus propios intereses, tal como se consagra expresamente en el artículo 287 del Estatuto Superior. Dicha autonomía al tenor de esta disposición se concreta en la posibilidad de escoger sus propias autoridades, de ejercer las competencias que les corresponden, de administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones y de participar en las rentas nacionales, actividades que deben ser ejercidas con sujeción a la Constitución y a la ley.

“Sin embargo es aquí en donde discrepamos de la sentencia de la cual nos apartamos, pues consideramos que la intervención del legislador si bien está autorizada por el Estatuto Supremo, ella no es absoluta, ya que no puede la ley afectar el núcleo esencial de la misma autonomía, o en términos de la Corte, el reducto mínimo intocable de ella<sup>18</sup>, que lo constituyen las potestades antes descritas (art. 287 C.P.). En consecuencia, si bien el legislador está autorizado para regular algunos aspectos relacionados con los entes territoriales no puede llegar al punto de desnaturalizar su autonomía o lo que es peor, de abolirla. Las necesidades de interés general, contrario a lo que se adujo en Sala, también están sujetas al respeto de esa garantía constitucional. De no ser así, habría que preguntar ¿qué sentido tendría el artículo 287 superior si el legislador puede vaciar su contenido, llegando incluso a desaparecer cualquier acción que implique desarrollo autónomo de los entes territoriales?

“Por otra parte consideramos importante señalar que la autonomía territorial comprende también la potestad de autonormarse, entendida ésta como la capacidad jurídica de establecer sus propias normas jurídicas para el manejo de todos los asuntos que les conciernen y la satisfacción de sus propios intereses y de la comunidad local, sin que sobre ellas pueda ejercerse ningún control de tutela por parte del nivel nacional.

“Así las cosas, la autonomía implica el reconocimiento de un conjunto de verdaderos derechos en favor de las entidades territoriales, estableciendo cierto grado de libertad e independencia del sector central en lo que atañe al desarrollo de sus competencias. Con la autonomía se busca, entonces, una “mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario.”<sup>19</sup>

“3.2. El concepto de autonomía es consecuencia del pluralismo.

El pluralismo es uno de los principios fundamentales de la Constitución y puede entenderse en diversas acepciones. En cierto sentido, por oposición al totalitarismo, se puede entender

como la necesidad de que el gobernante o las autoridades estatales permitan y favorezcan la expresión y difusión de una diversidad de opiniones, creencias o concepciones del mundo.

“Este concepto parte de la convicción de que nadie es depositario de la verdad y que ésta sólo surge de la discusión y confrontación de las posiciones más diversas. Este es un pluralismo ideológico producto del racionalismo del siglo XVIII.

“En otra acepción se entiende por pluralismo la necesidad o conveniencia de que el poder no se concentre en un solo centro sino de que existan diversos centros de poder, que el poder esté distribuido entre diversas organizaciones que son las distintas comunidades de las que los hombres pueden ser considerados miembros en razón de sus afinidades y de los vínculos que se establecen entre ellos de manera natural. El pluralismo en esta acepción, por oposición al estatalismo y al centralismo, supone la promoción de la descentralización y de las autonomías (territoriales, personales y étnicas): dar un gran papel a los grupos e instituciones sociales, que son organizaciones intermedias entre el individuo y el Estado, que se forman de una manera espontánea y natural, como la familia, los partidos políticos, las instituciones religiosas, las comunidades de trabajo, etc. Este es un pluralismo institucional que encuentra su antecedente en la organización feudal.

“El pluralismo institucional se encuentra consagrado en el artículo 1 de la Constitución, que dice: Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista; como también en los artículos 7, 39, 42, 55, 69, 76, 88 y 286 del mismo ordenamiento.

“La autonomía territorial no es entonces, sólo un problema de pluralismo ideológico (religioso o político) sino de pluralismo institucional que implica la existencia de varios centros de poder territorial entre los cuales se distribuye el poder político

“Norberto Bobbio considera que el pluralismo encierra el concepto de que una sociedad está mejor gobernada en la medida en que esté más distribuido el poder político y en que existan más centros de poder que controlen a los órganos del poder central; en cuanto sea mayor la distribución, tanto territorial como funcional, entre soberano y súbditos del poder.

“El pluralismo se contrapone al totalitarismo pues en aquél existen organizaciones sociales autónomas.

“Cuando se vulnera la autonomía que la Constitución reconoce a las entidades territoriales se atenta no sólo contra el Estado social de derecho sino también contra el sistema democrático que asegura la vigencia de sus propios valores y principios entre ellos la descentralización y la autonomía de dichos entes. Dar al traste con la autonomía territorial como se hizo en la ley 617/00 es dar los primeros pasos para convertirse nuestro país en un Estado totalitario, tal como sucedió en Alemania e Italia cuando Hittler y Mussolini cada uno en sus propios países, decidieron quitarles a los distintos Estados y regiones el manejo independiente y autónomo, estableciendo de esta manera la centralización absoluta y, por ende, la anulación de la autonomía regional”.

Con apoyo en estas disquisiciones aclaro mi voto frente a lo resuelto por esta Corporación en

la sentencia en cuestión.

Fecha ut supra

JAIME ARAUJO RENTERÍA

1 Cfr. Folio 1.

2 Cfr. Folio 3.

3 Cfr. Folio 3.

4 Cfr. Folio 20.

5 Cfr. Folio 32 y 33.

6 Cfr. Folio 40.

7 Cfr. Folio 45.

8 Cfr. Folio 48.

9 Cfr. Folio 51.

10 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

11 Cfr. Ibíd. Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

12 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

13 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

14 Sentencia C-1052 de 2001; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (En esta sentencia, la Corte

Constitucional se declaró inhibida para conocer de una demanda contra el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 por encontrar que ésta carecían de los requisitos que permitieran a la Corte realizar el juicio de exequibilidad de la norma acusada).

15 Cfr. Folio 3.

16 Sentencia C-715 de 1998; M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

17 Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

18 Sent C-517/92 M.P. Ciro Angarita Barón.

19 ibidem