

Sentencia C-316/96

MUNICIPIO-Categorías/CONCEJAL-Igualdad de honorarios

Establecida la categorización de los municipios, con fundamento en el art. 320 de la Constitución, en razón con la población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, lo cual determina un distinto régimen para su organización, gobierno y administración, es decir, establecido el trato diferenciado entre los distintos municipios, debidamente justificado, no resulta ajustado a la normatividad superior que específicamente dentro de ciertas categorías de municipios se establezcan diferenciaciones que resultan evidentemente irrazonables; por lo tanto, no encuentra la Corte una razón valedera para que los honorarios de los concejales para ciertas categorías sea equivalente al ciento por ciento (100%) del salario básico que corresponde al alcalde respectivo, por sesión, y en cambio para otras categorías no se aplique la misma regla.

Demandada de inconstitucionalidad contra la Ley 136 de 1994 artículos 23 y 66.

Actor: William Calderon Vargas.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., julio diez y ocho (18) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la decisión correspondiente, en relación con la demanda presentada por el ciudadano William Hernando Calderón Vargas contra los artículos 23 y 66 de la Ley 142 de 1994, afirmando su competencia en lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución.

II. TEXTOS DE LAS NORMAS ACUSADAS.

Se transcriben a continuación los textos de las normas demandadas, 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.

Artículo 66. Causación de honorarios: El pago de honorarios a concejales se causará durante los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias que celebren estas corporaciones, y no tendrán efecto legal alguno con carácter de remuneración laboral ni derecho al reconocimiento de prestaciones sociales.

En los municipios de Categorías Especial, Primera y Segunda los honorarios serán equivalentes al ciento por ciento (100%) del salario básico diario que corresponde al alcalde respectivo, por sesión, y hasta por veinte (20) sesiones en el mes. En los municipios Categorías Tercera y Cuarta, serán equivalentes al setenta y cinco por ciento (75%) del salario del alcalde y hasta por doce (12) sesiones en el mes. En los municipios de las demás categorías, serán equivalentes al cincuenta por ciento (50%) del salario diario del alcalde hasta por doce (12) sesiones al mes.

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

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

PARAGRAFO. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del Tesoro Público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensóniales.

### III. LA DEMANDA.

Considera el actor que las normas acusadas violan 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, como en la causación de los honorarios en favor de los concejales.

Si bien las disposiciones demandadas acatan lo dispuesto por el artículo 312 de la Constitución, el legislador se excedió al expedirlas 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, con la obvia afectación del monto de los honorarios que les corresponden.

#### IV. INTERVENCION DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

El ciudadano Horacio Serpa Uribe, en su calidad de Ministro del Interior, intervino en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, solicitando se acojan los argumentos expresados en el memorial de fecha 11 de octubre de 1995, presentado con destino al expediente radicado bajo el número 1048, el cual se refiere a una demanda, por idénticos motivos, instaurada por el ciudadano accionante sobre las mismas disposiciones de la Ley 136 de 1994.

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.”

Con respecto a la norma del art. 66, manifiesta lo siguiente:

“En relación con el régimen diferencial de honorarios, dispuesto en el artículo 66. este Despacho solicita a la H. Corte aplicar la misma doctrina enunciada en relación con la inexequibilidad parcial del art. 177 de la Ley 136 (Sentencia C-223/95), mas únicamente en

lo que se refiere al porcentaje definitivo para su cómputo, no así con el número máximo de sesiones que en él se dispone, según cada categoría municipal, disposición respecto de la cual resultan predicables los mismos argumentos en favor de la exequibilidad del artículo 23 censurado”.

#### V. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Por impedimento del Señor Procurador General de la Nación, que fue aceptado por la Corte, rindió el correspondiente concepto el señor Viceprocurador, quien solicitó declarar la exequibilidad del artículo 23, anotando que si al momento de adoptar la decisión correspondiente, ya se hubiere producido fallo dentro del expediente D-1048, deberá estarse a lo allí resuelto. Igualmente pidió declarar la exequibilidad del artículo 66, salvo de las expresiones “al setenta y cinco por ciento (75%) del” y “al cincuenta por ciento (50%) del” de su inciso segundo, que considera inexequibles. 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 encontrarse 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”.

En lo que ataÑe con las prescripciones del art. 66 acusado, en cuanto consagran un régimen

distinto de honorarios, según la categoría del municipio, tomando como base un distinto porcentaje del correspondiente al salario diario del alcalde respectivo, dice el Viceprocurador que ante disposiciones de similar redacción que fueron declaradas parcialmente inexequibles, atinentes a los salarios de los personeros y contralores en la órbita municipal, la Corte Constitucional, mediante las sentencias C-223 y 590 de 1995, señaló que no obstante la atribución que se le da al legislador para establecer categorías de municipios con fundamento en el art. 320 constitucional, no le esta permitido establecer diferencias que no tengan una justificación razonable y objetiva, “como lo es que se asignara a los personeros y contralores en los municipios y distritos de categorías especial, primera y segunda, el ciento por ciento (100%) del salario aprobado por el Concejo para el Alcalde, mientras que para los demás municipios se consagraba que sería igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual del Alcalde....”

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

### 1. Concreción de los cargos contra los artículos 23 y 66 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 y honorarios de sus concejales-, según la categoría a la que pertenezcan, resulta discriminatorio, pues no existe para ello justificación objetiva y razonable.

Considera que 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 éstos deben recibir el mismo trato por parte del legislador.

### 2. Cosa juzgada en relación con la demanda de inexequibilidad del art. 23 de la ley 136 de 1994.

El ciudadano William Calderón Vargas, dentro del proceso D-1048, demandó la inexequibilidad de los arts. 23 y 66 de la ley 136 de 1994, con base en los argumentos anteriormente expuestos. Dado que la respectiva demanda fue rechazada con respecto al art. 66, la Corte en dicho proceso sólo se pronunció con respecto al art. 23 de la referida ley y declaró su exequibilidad mediante sentencia C-271/961. Por lo tanto, en razón de la fuerza de

cosa juzgada que tienen los fallos de la Corte en la parte resolutiva de este proveído se ordenará estarse a lo resuelto en dicha sentencia.

### 3. Régimen diferencial de honorarios (art. 66).

En lo que atañe con las prescripciones del artículo 66 acusado, en cuanto consagran un régimen distinto de honorarios para los concejales de las Categorías Especial, Primera y Segunda, a quienes se les concede honorarios equivalentes al ciento por ciento (100%) del salario básico diario que corresponde al alcalde respectivo, por sesión, con respecto a los concejales de los municipios de las restantes categorías, los cuales tendrán derecho a honorarios pero en porcentaje inferior, e igualmente en cuanto dicha norma señala un límite al número de sesiones, acorde con la respectiva categoría, la Corte aplica la misma doctrina sentada en la sentencia C-223 de 19952, mediante la cual se declaró inexistente parcialmente el artículo 177 de la Ley 136 de 1994, posteriormente reiterada en la sentencia C-590 de 19953. En la primera de dichas sentencias, se dijo:

“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. Así vemos, que la asignación mensual de los personeros en los municipios y distritos de las categorías especiales, primera y segunda será igual al ciento por ciento (100%) del salario mensual aprobado por el concejo para el alcalde. Sin embargo en los demás municipios será igual al setenta por ciento (70%) del salario mensual del alcalde, lo cual a juicio de la Corte no tiene un sustento serio, objetivo y razonable que justifique la diferenciación, pues no encuentra la razón para que con respecto a los municipios de las categorías especiales, primera y segunda la asignación del personero sea diferente en relación con el resto de los municipios.”

En consecuencia, esta Sala habrá de declarar exequible el artículo 66 de la Ley 136 de 1994, salvo las expresiones “setenta y cinco por ciento (75%) del” y “cincuenta por ciento (50%) del” de su inciso 2o, las cuales se declaran inexistentes, pues si bien el legislador está facultado para establecer categorías de municipios con fundamento en el artículo 320 constitucional, no se encuentra autorizado para consagrarse diferencias que no tengan una

justificación razonable y objetiva, como lo es la asignación de honorarios a los concejales de los municipios y distritos de categoría especial, primera y segunda, en un porcentaje mayor al que se previó para los concejales de los demás municipios. En efecto, establecida la categorización de los municipios, con fundamento en el art. 320 de la Constitución, en razón con la población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, lo cual determina un distinto régimen para su organización, gobierno y administración, es decir, establecido el trato diferenciado entre los distintos municipios, debidamente justificado, no resulta ajustado a la normatividad superior que específicamente dentro de ciertas categorías de municipios se establezcan diferenciaciones que resultan evidentemente irrazonables; por lo tanto, no encuentra la Corte una razón valedera para que los honorarios de los concejales para ciertas categorías sea equivalente al ciento por ciento (100%) del salario básico que corresponde al alcalde respectivo, por sesión, y en cambio para otras categorías no se aplique la misma regla.

Por lo demás, no aprecia la Corte que sea inconstitucional la limitación del número de sesiones de los concejos, según la respectiva categoría, la cual obedece a un fundamento razonable, como quedó explicado en la sentencia C-271/96, antes citada.

### VIII. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE:

PRIMERO: Estése a lo resuelto en la sentencia C-271/96, mediante la cual se declaró exequible el artículo 23 de la ley 136 de 1994.

SEGUNDO: Declarar EXEQUIBLE el artículo 66 de la ley 136 de 1994, salvo las expresiones “setenta y cinco por ciento (75%) del” y “cincuenta por ciento (50%) del” de su inciso 2o, las cuales se declaran INEXEQUIBLES.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE E INSÉRTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

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

3 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.