Sentencia C-579/01

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Norma no acusada

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Formación de ley de organización territorial/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Incompatibilidades de servidores públicos de nivel territorial/COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Carácter de normas orgánicas de presupuesto

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR UNIDAD DE MATERIA-Señalamientos/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Señalamientos que debe contener la demanda

Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones por las cuales textos acusados se estiman violados

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Deficiente sustentación del cargo

LEY ORGANICA-Características particulares

Debe recordarse brevemente que, dada su naturaleza especial, las leyes orgánicas cuentan con ciertas características particulares; tal y como lo estableció la Corte, estas leyes “gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art. 151). Las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa”.

LEY ORGANICA-Materias reservadas

LEY ORGANICA-Reserva/LEY ORGANICA-Duda sobre reserva/LEY ORGANICA Y CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Duda sobre reserva

Sólo forman parte de la reserva de ley orgánica aquellas materias específica y expresamente señaladas por el Constituyente, ya que, como esta clase de leyes condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, una interpretación demasiado amplia de tal reserva terminaría por despojar de sus atribuciones al legislador ordinario. Tanto así que, según se afirmó en sentencia de esta Corporación, “la duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario”, por dos motivos: (i) la existencia de una cláusula general de competencia a favor del legislador, y (ii) el hecho de que las limitaciones propias de las leyes orgánicas, constituyen un límite al proceso democrático. Por lo mismo, aquellas materias que no hayan sido objeto de un señalamiento expreso por parte del Constituyente en el sentido de que deban tramitarse como leyes orgánicas, deberán entenderse sujetas a la competencia del Legislador ordinario.

LEY ORGANICA-Materias reservadas por el Constituyente

DEPARTAMENTO-Capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal

DEPARTAMENTO-Significado de “competencias” de gestión administrativa y fiscal

COMPETENCIA-Significado

DEPARTAMENTO-Significado de “capacidades” de gestión administrativa y fiscal

CAPACIDAD-Significado

DEPARTAMENTO-Categorización presupuestal

DISTRITO-Categorización presupuestal

Nada obsta para que un sistema de categorías que es válidamente aplicable tanto a los departamentos como a los municipios, sea establecido también para los distritos, puesto que éstos, en tanto personas jurídicas dotadas de autonomía presupuestal, no tienen ninguna diferencia relevante con aquellos, menos tratándose de un esfuerzo elemental de

coordinación entre las finanzas públicas nacionales y territoriales. En consecuencia, dado que tanto los departamentos como los municipios admiten tal categorización, forzoso es concluir que también los distritos pueden insertarse dentro de un esquema como el que ocupa la atención de la Corte.

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Reserva/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Restricción es excepcional

La reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por tratarse de una restricción a la actividad del legislador ordinario, constituye una excepción a su cláusula general de competencia que, por lo mismo, debe interpretarse en forma restrictiva y limitada, incorporando bajo su alcance únicamente aquellas materias expresamente reservadas por el Constituyente para este tipo de leyes.

LEY ORDINARIA EN ENTIDADES TERRITORIALES-Categorización presupuestal/ENTIDADES TERRITORIALES-Categorización presupuestal por legislador ordinario

El establecimiento legal de estas categorías no requiere surtir el trámite de una ley orgánica. Si la finalidad de someter una determinada materia a la regulación de una ley orgánica, es la de lograr una mayor permanencia y estabilidad para tal reglamentación, no puede aceptarse que forme parte de su núcleo el tema de la creación de categorías genéricas, de índole presupuestal, que por su esencia son netamente variables; para la creación y modificación de tales categorías, que son una manifestación de las atribuciones ordinarias del Congreso, se debe admitir que el Legislador cuenta con un amplio grado de discrecionalidad, que le permite introducir variaciones razonables, en el tiempo que considere conveniente, sobre los factores a tener en cuenta para fijar las categorías, el número de las mismas, etc., con el objeto de coordinar las principales variables presupuestales y macroeconómicas nacionales.

ENTIDADES TERRITORIALES-Factores de categorización presupuestal

El Legislador no está obligado a aplicar, al mismo tiempo, todos los factores enumerados en los artículos 302 y 320 de la Carta; estos, por el contrario, brindan un abanico de

posibilidades, entre las cuales el Congreso deberá escoger, en forma razonable, las que mejor se amolden a los objetivos que se persiguen con cada categorización en particular. Si lo que se busca es una categorización presupuestal, es apenas lógico que se tengan en cuenta factores como el de población y el de recursos económicos, dándole preponderancia a éstos últimos: se trata de un ejercicio razonable de la discrecionalidad del legislador.

ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia para determinación de categoría presupuestal

LEY ORGANICA-Señalamiento en la Constitución de materias reservadas

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Materias reservadas expresamente en la Constitución

Pueden clasificarse las materias propias del ordenamiento territorial que deben regularse mediante ley orgánica en dos grandes grupos: En primer orden, será materia de ley orgánica la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del artículo 288 de la Carta. En un segundo grupo, pueden distinguirse aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución defiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos, sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial.

MUNICIPIO-Creación y fusión por legislador ordinario

LEY ORDINARIA EN ENTIDADES TERRITORIALES-Condiciones para creación, fusión y eliminación/LEY ORGANICA EN DEPARTAMENTO-Condiciones para creación

Por regla general, corresponde al legislador ordinario la fijación de las condiciones para crear, fusionar y eliminar entidades territoriales; sólo excepcionalmente, como en el caso del artículo 297 relativo a los departamentos, el Constituyente defirió al legislador orgánico la determinación de las condiciones para la creación de estas entidades.

MUNICIPIO-Entidad fundamental

MUNICIPIO-Requisitos para creación y fusión

UNIDAD NORMATIVA-Eventos para la integración

UNIDAD NACIONAL Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Relación

UNIDAD NACIONAL Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Armonización

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial en materia presupuestal

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites al legislador

UNIDAD NACIONAL Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites recíprocos/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

El equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas: la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del 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. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general. En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial

El contenido mínimo del principio de autonomía territorial lo establece el artículo 287 de la Constitución, que incorpora cuatro derechos esenciales de las entidades territoriales que habrá de respetar el legislador: gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas, administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Además, la jurisprudencia ha reconocido que dentro de tal núcleo esencial se incluye el derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos. Sin embargo, por mandato de la misma Carta, estas atribuciones se ejercerán de conformidad con la Constitución y la Ley.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Grado de intervención legislativa en materia financiera y presupuestal

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.

UNIDAD NACIONAL Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Responsables de la macroeconomía

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención amplia del legislador en materia económica

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Fuerza vinculante

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites a potestad tributaria

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites en materia de bienes y rentas

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención amplia del legislador en materia presupuestal

De conformidad con el esquema trazado por el constituyente, el Legislador nacional cuenta con amplias facultades de intervención respecto de los asuntos de las entidades territoriales, en materia presupuestal. Los límites de tal intervención estarán dados por las circunstancias específicas de cada caso, que serán las que determinarán si una medida en concreto es razonable y proporcional.

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

Esta Corte ha establecido la norma general según la cual, en lo que respecta a la autonomía financiera y presupuestal, el límite con el que cuenta el Legislador para su intervención dependerá del tipo de recursos que, en cada caso, se estén regulando. Las entidades territoriales cuentan con dos fuentes de financiación: las fuentes exógenas, y las fuentes endógenas.

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

Las fuentes exógenas proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a las entidades territoriales, así como de los derechos de éstas a participar en las regalías y compensaciones. Este tipo de fuentes admite una amplia intervención del Legislador, puesto que se trata de fuentes nacionales de financiación. “En particular, la Corte ha señalado que nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación. Sin embargo, tal destinación debe perseguir un fin constitucionalmente importante y resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada, en términos de la autonomía de las entidades territoriales, para la consecución del fin perseguido”.

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

Los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación, o recursos propios de las entidades territoriales, implican una mayor autonomía para éstas en cuanto a su manejo.

Estos son los recursos que resultan, bien sea de la explotación de los bienes de su propiedad, o bien las rentas tributarias propias.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Rentas tributarias

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención excepcional y limitada del legislador en fuentes endógenas de financiación

La intervención del Legislador respecto de la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas es, por regla general, excepcional y limitada. “Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. La autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. Para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación -o recursos propios stricto sensu- deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador”. Sin embargo, existen casos excepcionales en los cuales el Legislador, en uso de las amplias atribuciones, puede intervenir en el manejo de los recursos endógenos de los entes territoriales, siempre y cuando existan ciertas condiciones que así lo justifiquen. Este punto se desarrollará en el siguiente acápite.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención excepcional del legislador en fuentes endógenas de financiación

UNIDAD NACIONAL Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Reglas de solución de conflictos

ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa en fuentes endógenas de financiación

La regla aplicable es que se permite la intervención del legislador sobre la destinación de recursos endógenos de las entidades territoriales, siempre que así lo exija la preservación del

equilibrio macroeconómico de la Nación, lo cual va acorde con la definición de autonomía en tanto “gestión de los intereses propios”, en el sentido de que la estabilidad nacional no es un asunto que concierna exclusivamente a ninguna de las sub-divisiones territoriales de la República, sino a todas en común, por lo cual es el Legislador nacional quien está llamado a tomar las medidas pertinentes. Ello, por supuesto, respetando los primados de racionalidad y proporcionalidad, que garantizan la integridad del núcleo esencial que, también en materia presupuestal, asiste a la autonomía de las entidades territoriales.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Financiación

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Recursos no destinados a financiación

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

ENTIDADES TERRITORIALES-Crisis macroeconómica/ENTIDADES TERRITORIALES-Desbalance fiscal y endeudamiento

ENTIDADES TERRITORIALES-Deuda mayor que capacidad de pago/ENTIDADES TERRITORIALES-Reducción de gastos

GASTO PUBLICO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Control en relación con los ingresos

ENTIDADES TERRITORIALES-Crisis económica/GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Crecimiento desmedido

AGENTES DE DESTINACION ESPECIFICA-Prohibición al Gobierno Nacional

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Financiación con recursos del situado fiscal

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Rentas y activos

COSA JUZGADA RELATIVA-Aplicación

CONTRALOR-Salario/PERSONERO-Salario

LEY MARCO-Significado

Ha señalado la jurisprudencia constitucional que una ley marco o cuadro es aquella que implica una nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, en la medida en que éste último colabora activamente con el primero en la regulación de la materia correspondiente, de forma tal que el Congreso fija las pautas generales y directrices que habrán de guiar la regulación, mientras que el Ejecutivo completa, precisa y determina la reglamentación específica del asunto de que se trate.

LEY ORDINARIA-Consagración de normas marco/LEY MARCO Y LEY ORDINARIA-Trámite

Ha indicado la Corte que el Legislador puede consagrar normas marco dentro de leyes ordinarias, por cuanto ambas requieren el mismo trámite ante el Congreso ; lo que las diferencia será el grado de amplitud que habrá de caracterizar las leyes marco, en relación con las materias específicas que la Constitución les señala.

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Fijación de escalas de remuneración/CONCEJO MUNICIPAL-Fijación de escalas de remuneración

EMPLEADOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia para determinación de régimen salarial

AREA METROPOLITANA-Clasificación de distritos o municipios

JUICIO DE IGUALDAD ENTRE ENTIDADES PUBLICAS

MUNICIPIO EN AREA METROPOLITANA-Condiciones atendiendo pertenencia

Referencia: expedientes D-3260 y D-3262 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000 (parcial).

Demandantes: Ismanda Lucía Gonzalez Vasco, Efraín Gómez Cardona y Alexander López Quiroz.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., cinco (5) de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Ismanda Lucía González Vasco, Efraín Gómez Cardona y Alexander López Quiroz demandaron parcialmente, en forma separada, la Ley 617 de 2000, "por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional".

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de las demandas en referencia. El texto de las disposiciones demandadas se transcribe, en cada caso, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 44.188 del 9 de octubre de 2000.

II. CARGOS, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL PROCURADOR

1. Artículos Primero y Segundo

1.1. Normas demandadas

"Artículo 1. Categorización presupuestal de los departamentos. En desarrollo del artículo 302 de la Constitución Política, teniendo en cuenta su capacidad de gestión administrativa y fiscal y de acuerdo con su población e ingresos corrientes de libre destinación, establécese la siguiente categorización para los departamentos:

Categoría especial. Todos aquellos departamentos con población superior a dos millones (2.000.000) de habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) habitantes y dos millones (2.000.000) de habitantes, cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales igualen o superen ciento setenta mil uno (170.001) salarios mínimos legales mensuales y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre trescientos noventa mil uno (390.001) y setecientos mil (700.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o superiores a ciento veintidós mil uno (122.001) y hasta de ciento setenta mil (170.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos departamentos con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y trescientos noventa mil (390.000) habitantes y cuyos recursos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a sesenta mil uno (60.001) y hasta de ciento veintidós mil (122.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos departamentos con población igual o inferior a cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean iguales o inferiores a sesenta mil (60.000) salarios mínimos legales mensuales.

Los departamentos cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un departamento destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Parágrafo 3. Cuando un departamento descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.

Parágrafo 4. Los Gobernadores determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo departamento.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.

La Dirección General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al gobernador las certificaciones de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Gobernador no expide la certificación sobre categorización en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

Cuando en el primer semestre del año siguiente al que se evalúa para la categorización, el departamento demuestre que ha enervado las condiciones para disminuir de categoría, se calificará en la que acredite en dicho semestre, de acuerdo al procedimiento establecido anteriormente y teniendo en cuenta la capacidad fiscal.

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

Artículo 2. Categorización de los distritos y municipios. El artículo 6 de la Ley 136 de 1.994, quedará así:

“Artículo 6. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo a su población e ingresos corrientes de libre destinación, así:

Categoría especial. Todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes y cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría. Todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil

(10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 1º. Los distritos o municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una categoría, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales difieran de los señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a los ingresos corrientes de libre destinación anuales.

Parágrafo 2º. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

Parágrafo 3º. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece esta ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

Parágrafo 4º. Cuando un municipio descienda de categoría, los salarios y/o honorarios de los servidores públicos serán los que correspondan a la nueva categoría.

Parágrafo 5º. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar el treinta y uno (31) de julio de cada año.

Si el respectivo Alcalde no expide la certificación en el término señalado en el presente parágrafo, dicha certificación será expedida por el Contador General de la Nación en el mes

de noviembre.

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

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

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

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

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

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

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

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

registro.”

1.2. Las demandas

Los ciudadanos Ismanda Lucía González Vasco y Efraín Gómez Cardona consideran que los artículos 1º y 2º demandados desconocen los artículos 151, 1º, 287, 302 y 313 de la Constitución.

Argumentan que, tal y como lo estableció la Corte Constitucional en la sentencia C-600A/95, el postulado de la autonomía de las entidades territoriales genera, en favor de éstas, una “garantía institucional” en virtud de la cual el legislador sólo podrá regular las materias relacionadas con ellas a través de una ley orgánica. Entre los temas reservados para este tipo de leyes, está la determinación del régimen jurídico básico de los entes territoriales, dentro del cual se incluye la categorización de los mismos. “Si la distribución de competencias es sin duda materia propia de la legislación orgánica según la misma sentencia C-600A, con mayor razón ha de serlo la categorización, en tanto ésta constituye el elemento fundamental para la asignación de competencias, pues el hecho de que un ente territorial esté ubicado en una u otra categoría por fuerza marcará su paquete competencial”. Por lo mismo, no puede una ley ordinaria como la que se demanda determinar dicha categorización, sin que al menos los principios generales con base en los cuales la misma se habrá de efectuar hayan sido establecidos por una ley orgánica; de lo contrario, se desconocería el artículo 151 Superior. “Si hiciera falta un argumento adicional, es el propio legislador, en este mismo cuerpo normativo, el que está señalando que los artículos 1 y 2 no tienen naturaleza de legislación orgánica, ya que en el artículo 95 reseña los artículos que se consideran de este tipo, y en ellos no se incluyen el 1 y 2”.

Por otra parte, consideran que las normas acusadas son lesivas del artículo 302 constitucional, el cual señala que para categorizar departamentos, se deberán tener en cuenta diversos criterios, como por ejemplo, la existencia de ciertas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal, y “la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas”. Dada la relación que existe entre la categorización de los entes territoriales y sus derechos constitucionales -en la medida en que tal clasificación determinará el alcance de sus competencias y capacidades-,

“al Congreso le está vedado escoger apenas algunos de los factores que la Carta ordena tener en cuenta para fijar categorías, por lo que está en el deber jurídico de sopesarlos todos”.

El artículo primero de la ley, en principio, declara que se tendrá en cuenta el factor de población y el de los ingresos corrientes de libre destinación; “esta afirmación deja al desnudo que se utilizó apenas parcialmente el aspecto ‘recursos económicos’, pues se dejó por fuera prácticamente el grueso de los mismos, para considerar apenas los que la misma ley denomina ‘ingresos corrientes de libre destinación’, haciendo a un lado todos los recursos económicos que se enuncian en el artículo 3º de la ley; también evidencia que se omitieron deliberadamente los factores recursos naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas”. Asimismo, de conformidad con la ley, el factor poblacional es, en últimas, irrelevante para determinar la categorización, puesto que “si se tiene la población de la categoría primera pero los recursos de segunda, el ente se clasifica en segunda. Y si se tienen la población correspondiente a la segunda categoría pero los ingresos de la primera, la categoría será la primera”.

Adicionalmente, argumentan que la disposición demandada viola los artículos 1, 287 y 300 de la Carta, en virtud de los cuales la corporación de elección popular respectiva es el órgano de representación y, por ende, la autoridad normativa propia de los entes territoriales. En ese sentido, el que “una decisión tan importante como la de establecer la categoría a la que pertenece el ente territorial se tome sin la más mínima intervención de la Asamblea o el Concejo, según el caso, es un olímpico desconocimiento del derecho que tienen los entes territoriales a sus autoridades propias, a su autonomía, a la intervención de estas autoridades en los asuntos locales y/o seccionales”.

Por su parte, el ciudadano Alexander López Quiroz considera que el artículo primero de la Ley 617/2000 es contrario al artículo 302 de la Carta, en virtud del cual la ley podrá establecer para uno o más departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal, y que en desarrollo de lo anterior, podrá delegar a uno o varios Departamentos atribuciones propias de las entidades públicas nacionales. En criterio del demandante, esta norma precisa que la ley podrá establecer tales capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal por medio de delegaciones, pero no contempla la posibilidad de que la ley pueda clasificar o categorizar a los departamentos; lo

que es más, “si el Constituyente hubiera querido una categorización de los Departamentos lo hubiese dicho expresamente como lo ordena la Constitución Política en el artículo 320 sobre los municipios”; por ello, mal puede una ley como la que se acusa categorizar los entes departamentales.

1.3. Intervenciones

1.3.1. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Nancy L. González Camacho, obrando en su condición de apoderada del Ministerio del Interior, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Primero, en cuanto al tema de la reserva de ley orgánica, la interviniente cita extensamente la sentencia C-600A/95, en la cual la Corte Constitucional sostuvo los siguientes puntos: a) como la legislación orgánica se refiere a la estructura territorial y a la organización de los poderes públicos en función del territorio, deben formar parte de ella, en palabras de la Corte, “la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico”; igualmente, deben tener tal carácter las normas que regulen los mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, así como la asignación de competencias normativas y no normativas a los entes territoriales, y la distribución de competencias entre éstos y la Nación. b) La Carta Política no impide que una misma ley contenga materias propias de la legislación orgánica y asuntos propios de una ley ordinaria, siempre y cuando exista entre ellos una conexidad temática razonable. c) la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales no es materia exclusiva de la ley orgánica, puesto que en algunos casos, es la misma Constitución quien distribuye algunas competencias, de manera tal que, como dijo la Corte, “una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta”; igualmente, es posible que una ley orgánica establezca los principios generales de tal distribución, y sea la ley ordinaria la que asigne competencias específicas. Lo que no se puede aceptar es que una ley ordinaria distribuya tales competencias, sin que una ley orgánica anterior o la Carta misma hayan establecido los principios generales a los cuales habrá de sujetarse tal distribución. d) La violación de la reserva de ley orgánica no es un vicio de forma, sino una falta de

competencia; como lo dijo esta Corporación, “el Congreso no puede tramitar y aprobar por medio del procedimiento y la forma de la ley ordinaria ciertas materias que la Constitución ha reservado al trámite y a la forma más exigentes de la ley orgánica”.

Con base en los anteriores puntos, la interviniente anota que no asiste razón a los demandantes cuando argumentan que se lesiona, con el artículo primero acusado, la reserva de legislación orgánica territorial, ya que “si se repara en el contenido y alcance de la ley demandada, así como en la jurisprudencia contenida en la Sentencia de la Corte Constitucional, se concluye que la ley 617 se ocupa de materias distintas a las de asignar competencias normativas a los entes territoriales señaladas en el artículo 151 de la Constitución Política, a pesar que los temas allí tratados se relacionen con estas entidades”. Ello, por cuanto en su criterio, lo que constituye el núcleo de reserva de la ley orgánica es el reparto de competencias normativas entre la Nación y las entidades territoriales.

Segundo, considera que no existe una violación del artículo 320 Superior en lo relativo al tema de los factores de categorización. Explica que la misma Carta Política, en el artículo que se considera lesionado, faculta al Legislador para adelantar tal labor de categorización en función de la densidad poblacional, los recursos fiscales y la importancia económica del respectivo ente territorial, partiendo de la base de las diferencias fácticas que existen entre tales entidades. En desarrollo de lo anterior, la ley 617 de 2000 efectuó una clasificación de los departamentos y modificó las normas existentes sobre categorización de municipios, de acuerdo con su capacidad de gestión administrativa, su población y sus ingresos corrientes de libre destinación.

Indica que el objetivo de una norma como la que se acusa es “ajustar los niveles de gasto de los departamentos y municipios a las verdaderas necesidades de cada una de estas entidades territoriales, cuidando en todo caso que no se superen los ingresos disponibles para su pago. Se trata de adecuar la categoría a la capacidad administrativa que les brindan sus ingresos corrientes de libre destinación anuales, entendiendo por tales, aquellos ingresos regulares que ofrecen certidumbre en su recaudo”. En relación con las normas derogadas, el cambio fundamental estriba en que: a) se aumentaron los límites de población e ingresos para los municipios de cuarta y sexta categoría, b) el nivel de ingresos será el que decida la categoría de un municipio. Con este cambio, descenderán de categoría municipios que con las anteriores normas de la Ley 136 de 1.994, tenían una población que coincidía con la de la

categoría a la que pertenecían, pero unos ingresos que estaban varias categorías por debajo.

Señala, además, que esta categorización para nada afecta el monto global de las transferencias recibidas por los municipios de la Nación, “pues éste no se establece con base en la categoría del municipio sino principalmente con base en criterios de necesidades básicas insatisfechas”. Además, la ley significa un alivio financiero para los municipios que tienen dificultades en cubrir sus gastos de funcionamiento, especialmente los de categorías segunda y tercera, que a partir de la siguiente vigencia fiscal no podrán destinar para su funcionamiento una parte de su participación en los ingresos corrientes de la nación. Por lo mismo, la categorización que efectúa la ley demandada obedece a criterios objetivos y razonables.

Finalmente, en cuanto al cargo consistente en que las entidades territoriales no pudieron participar en la toma de decisiones que llevó a la ley 617 de 2000, sostiene que no tiene asidero, por cuanto durante el proceso sí se hicieron presentes las organizaciones que representaban a las entidades territoriales, a través de sus comentarios escritos y verbales. “Prueba fehaciente son los documentos escritos que reposan en la Dirección General de Asuntos Territoriales del Ministerio del Interior, suscritos por el representante de la Federación Colombiana de Municipios, la Confederación Colombiana de Concejales, Asambleas departamentales, etc.”.

3.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María Magdalena Botia de Botia, en su calidad de representande del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de las normas demandadas, por tres razones básicas: a) No existe violación a la reserva de ley orgánica; b) No hubo desconocimiento de los factores de categorización, y c) no se lesiona con la norma acusada la autonomía de las entidades territoriales.

En primer lugar, considera que no se lesionó el artículo 151 Superior al expedir las normas acusadas, por cuanto las disposiciones respectivas sí recibieron el trámite de legislación orgánica, y en todo caso, incluso si no lo hubieran recibido, ello no era necesario, por la materia con la cual se relacionan. En cuanto a lo primero, recuerda que, de conformidad con lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-600A/95, en la ponencia para primer

debate ante el Senado de la República del proyecto de la actual Ley 617 de 2000, se señaló que algunas de las normas allí contenidas eran de naturaleza orgánica, lo cual exigía la aprobación de tales disposiciones con mayorías absolutas. Ello no vicia de inconstitucionalidad la ley, por cuanto un mismo cuerpo legal puede contener al mismo tiempo normas ordinarias y normas orgánicas, y una norma ordinaria, por tramitarse como orgánica, no se opone a la constitución.

Asimismo, considera que el hecho de que el artículo 1º demandado tenga como título "categorización presupuestal de los departamentos" no significa que se estén regulando asuntos reservados a la ley orgánica de presupuesto, por cuanto no se refiere a temas como la programación, aprobación, modificación o ejecución de los presupuestos de las Entidades Territoriales o de la Nación: "la mención al presupuesto constituye solo un parámetro de medición de la capacidad fiscal del respectivo ente, con miras a su clasificación en una categoría determinada, acorde con el monto de los recursos con que cuenta para administrarse". Por ese motivo, los artículos 1º y 2º de la ley demandada no fueron incluídos en la enumeración que realiza el artículo 95 ibídem, sobre qué normas se incorporan a la Ley Orgánica de Presupuesto.

En síntesis, considera que los demandantes cometen el error de considerar que todos los asuntos relacionados con la organización y funcionamiento de las entidades territoriales son objeto de la reserva de ley orgánica, "cuando hay una gran cantidad de materias que se ocupan de dar desarrollo a las competencias asignadas directamente por la Constitución a estas entidades o al Congreso de la República, y cuyo desarrollo es propio de Ley ordinaria. Tal es el caso de la clasificación de los departamentos y municipios en categorías".

En segundo lugar, para la interviniente no existe violación de los artículos 302 y 320 de la Constitución. Explica que los aspectos que los mencionados preceptos constitucionales señalan -población, recursos económicos, recursos naturales, situación geográfica, circunstancias sociales, culturales y ecológicas, e importancia económica- son muy diferentes, hasta el punto que en ciertos casos llegan a tener un nivel de particularidad tan amplio, que "si se tomaran en cuenta simultáneamente todos los factores para efectos de la categorización, podrían resultar tantas categorías como municipios y departamentos existen". Ello dificultaría la clasificación de las entidades territoriales en una u otra categoría. Por lo mismo, considera que "no es posible apegarse al texto literal de los artículos

constitucionales para pretender que el Congreso está obligado a tomar simultáneamente todos los factores para efectos de la categorización"; por el contrario, se debe efectuar una interpretación finalista de los artículos constitucionales mencionados, a la luz del objetivo de mejorar la administración pública. Para lograr estos fines, es indispensable tomar en cuenta los aspectos poblacional y de ingresos, ya que se trata de elementos comunes presentes en todas las entidades territoriales, que resultan determinantes de las necesidades de los habitantes y de la capacidad fiscal del ente territorial para suplirlas. "Ello no obsta para que en algunos casos específicos, dependiendo de la finalidad con que se elabora la norma, se tomen en consideración exclusivamente otros aspectos de los señalados en los artículos 302 y 320 constitucionales".

Además, la selección de los factores población e ingresos para efectuar la categorización, con predominio del segundo, responde a la finalidad de la norma acusada, cual es la de controlar el gasto de las entidades territoriales para preservar su viabilidad financiera. "Por último, nada impide al legislador, establecer reglas especiales para algunos entes territoriales, en atención a otro cualquiera de los factores, con aplicación además, de las premisas para la categorización general".

En segundo lugar, en lo relativo al cargo sobre incompetencia del Congreso para categorizar los departamentos, considera necesario precisar que la categorización que efectúa el artículo 1º demandado no atribuye a los departamentos capacidades o competencias administrativas distintas a las que la Constitución les asigna; en consecuencia, "no se opone ni contraría el contenido del artículo 302 constitucional, por cuanto no impide su cumplimiento y por el contrario lo facilita al permitir determinar su capacidad de gestión administrativa y fiscal". En otras palabras, la categorización de los departamentos de conformidad con la norma acusada no es obstáculo para que el legislador delegue en ellos "capacidades y competencias propias de los organismos o entidades públicas nacionales", adicionales a las expresamente atribuídas por la Constitución.

Desde otra perspectiva, el artículo 302 Superior contiene una autorización para el legislador, en el sentido de que podrá delegar en las entidades territoriales atribuciones propias de las entidades nacionales; del texto de dicho precepto no es posible deducir ninguna prohibición. Es decir, "el hecho de no encontrarse en el texto constitucional autorización expresa para categorizar a los departamentos, tal como figura en el artículo 320 para los municipios, (no)

implica prohibición". Además, el Constituyente consideró necesario autorizar al legislativo para categorizar a los municipios por el hecho de que la competencia para crear tales entidades radica en cabeza de las Asambleas, mientras que la competencia para la creación y organización de los departamentos corresponde al Congreso.

Así, según el artículo 298 de la Constitución Política, el Congreso reglamentará, por medio de una ley, lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones constitucionales de los departamentos; "armonizando esta autorización con la competencia general del legislador para dictar las leyes, y con la facultad o autorización para delegar en los departamentos atribuciones de los órganos nacionales, en una interpretación sistemática, debemos concluir que al legislador no le está vedado señalar diversas categorías de departamentos"; por el contrario, se trata de un desarrollo de dicha facultad.

En tercer lugar, la apoderada considera que carece de sustento el cargo por violación de la autonomía de las entidades territoriales, que los demandantes justifican en el hecho de que, al momento de efectuar la categorización que se acusa, no se tuvo en cuenta a las corporaciones de elección popular del nivel territorial. En consecuencia, no existe, para la interviniente, violación de los artículos 1, 287, 300 y 313 de la Carta. Explica que, en su criterio, la oposición se dirige principalmente contra el parágrafo 4 del artículo 1º, y los parágrafos 5º y 9º del artículo 2º de la Ley 617 de 2000, en los cuales se establece que corresponderá al Gobernador y al Alcalde, respectivamente, determinar anualmente la categoría en que se encuentra clasificada su entidad territorial, y en su defecto, a los contralores territoriales correspondientes.

Para la apoderada, ni en el artículo 300 ni en el 313 de la Constitución se señala para las asambleas o concejos la facultad de señalar en qué categoría se encuadra su respectiva entidad, mientras que en los artículos 305-15 y 315-10 Superiores sí se le señala al Congreso el poder de asignarles, tanto a las asambleas y concejos como a los gobernadores y alcaldes, funciones y competencias adicionales a las que les atribuye la Constitución. En ese sentido, bien podía el Congreso determinar a cuál de estas autoridades le atribuía la referida competencia. "En el presente caso, como quiera que no se trata de tomar decisiones que afecten directamente los intereses particulares de los miembros de la colectividad (impuestos), o la definición del gasto público (presupuesto), o se refiera a la solución de necesidades del conglomerado social (plan de desarrollo), sino de definir la categoría de la

respectiva entidad, categoría que no depende de una decisión volitiva de quien la adopta por cuanto obedece a hechos objetivos pasados (…), no resulta indispensable la participación de los órganos colegiados territoriales, pues el resultado siempre será el mismo".

En todo caso, las referidas corporaciones sí participan de manera indirecta en el proceso del que se les dice excluídas, ya que son éstos los órganos que determinan anualmente el presupuesto de ingresos, incluídos los corrientes de libre destinación, y el monto total de apropiaciones autorizadas para cada vigencia, lo cual incluye los gastos de funcionamiento; así, inciden directamente sobre los factores determinantes de la categorización.

Tampoco se viola la autonomía territorial con la posibilidad de que el Contador General de la Nación certifique la categoría a la que pertenece cada entidad, ya que se trata de una norma supletoria, que opera únicamente cuando la autoridad competente se abstiene de cumplir con su atribución.

3.3. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, obrando en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, intervino en este proceso para respaldar los cargos formulados en la demanda.

Explica que la legislación orgánica de ordenamiento territorial reviste una especial importancia, ya que constituye una garantía de la autonomía territorial. Las materias relativas a la creación, permanencia y supresión de municipios y departamentos, a su clasificación en categorías para efectos de someterlas a distintos regímenes y competencias, entre otras, forman parte medular del tema de la legislación orgánica territorial.

En cuanto al hecho de haberse aprobado algunos artículos con las mayorías requeridas para una ley orgánica, a pesar de que no se surtió el trámite de ley orgánica desde un principio, la Federación considera que "radicar la naturaleza de orgánica en la ley prácticamente en el sólo álea de que al momento de votar estuviera presente el número de miembros requerido es subestimar la legislación orgánica. (…) (Al legislador) le es jurídicamente exigible, por el Juez Constitucional, que cuando estime conveniente la adopción simultánea de normas orgánicas y ordinarias debe hacerlo de tal modo que puedan diferenciarse claramente unas de otras, desde el momento mismo de presentarse el proyecto y a lo largo de todo el

debate”.

Por otra parte, respecto de los factores que el Legislador tuvo en cuenta al momento de establecer las categorías que se acusan, expresa el interviniente: (i) es contrario a la Carta que se establezcan categorías de Departamentos “con una perspectiva limitada al solo propósito presupuestal”; y (ii) es igualmente inconstitucional la categorización de los Municipios efectuada por la norma acusada, “puesto que ni se aplican todos los factores que la Carta señala, ni la categorización se orienta a los propósitos prestablecidos, sino que también está inscrita en el único propósito de restringir el gasto en funcionamiento”.

En lo tocante al cargo por violación de la autonomía territorial, expresa que un “rasgo fundamental de la autonomía política predicable de los entes territoriales es la posibilidad de tener autoridades propias y de participar, directamente o a través de esas autoridades, en cuantos asuntos afecten los intereses municipales”.

Las Asambleas y Concejos constituyen autoridades locales de tipo normativo, y conjugan los principios participativo y democrático; “ello explica que las decisiones más trascendentes para la vida local se adopten en el órgano colegiado, y esa es precisamente la razón de inconformidad frente a la norma acusada, que priva sin razón alguna a la Asamblea y al Concejo de la participación en la decisión de la categoría que corresponda al Departamento o Municipio”.

1.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2401 recibido el 11 de enero de 2001, intervino en este proceso para solicitar que se declaren exequibles los artículos primero y segundo de la Ley 617 de 2000.

En cuanto a la presunta violación del artículo 151 Superior, expresa que, dado el contenido de las normas acusadas, éstas no requerían surtir el trámite de una ley orgánica. En su concepto, la Carta reserva a dichas leyes lo relativo a las asignaciones de competencias a entidades territoriales; y la categorización que se acusa no forma parte de ese tópico, “puesto que la circunstancia de situar a los departamentos y municipios en una u otra categoría presupuestal no significa que se interfiera con las competencias constitucionales de dichos entes o que se les esté asignando nuevas competencias”. Tampoco se lesiona la

reserva de la ley orgánica de presupuesto, puesto que no se están regulando asuntos como la aprobación, modificación o ejecución del presupuesto de la Nación o de las entidades territoriales.

En ese sentido, precisa, el objetivo de las normas demandadas es el de adecuar las categorías que ellas mismas establecen, a la capacidad administrativa con la que cuentan los entes territoriales en razón de sus ingresos corrientes de libre destinación. Ello, con miras a prevenir que el nivel de gastos de las entidades territoriales no supere el nivel de ingresos disponibles para costear tales erogaciones; esta medida es razonable, y encuentra su justificación en la preservación de la viabilidad financiera de los entes descentralizados, así como en el ajuste fiscal de la nación.

Por otra parte, considera que las categorías presupuestales establecidas por las normas acusadas constituyen un desarrollo adecuado de los artículos 302 y 320 Superiores. En su criterio, la demanda efectúa una interpretación literal de tales preceptos constitucionales, sin considerar el marco normativo en el cual están insertos, esto es, haciendo caso omiso del método de interpretación sistemático. En ese orden de ideas, dejaron de considerar que un principio constitucional fundamental es que la finalidad primordial del Estado Social de Derecho es servir a la comunidad y promover la prosperidad general, e igualmente ignoraron lo dispuesto en el artículo 209 Superior respecto de los principios de eficacia y economía, aplicables a la función administrativa. Ambas disposiciones serían lesionadas de prosperar el enfoque hermenéutico exegético planteado por la demanda, puesto que ésta pierde de vista que “la finalidad de las normas, como ya se ha dicho, es controlar el gasto sin medida de las entidades territoriales a fin de obtener su viabilidad financiera y el fortalecimiento del proceso descentralizador”.

Por lo mismo, puntualiza que los factores que escogió el Legislador para determinar la categorización demandada son los que guardan una mayor relación con la finalidad estatal y los principios arriba citados.”No otra cosa puede predicarse del criterio adoptado, pues el establecer un equilibrio entre ingresos y gastos es la mejor manera de evitar la insolvencia fiscal de los entes territoriales”.

Adicionalmente, expresa que si se llegaran a tener en cuenta todos los factores previstos en los artículos 302 y 320 constitucionales, “el legislador desembocaría necesariamente en una

categorización caótica por lo casuística, habida cuenta de la diversidad étnica, cultural y biológica de nuestro país"; con ello se harían nugatorios los principios de eficacia y economía de la función administrativa, así como el objetivo de racionalización del gasto público.

En lo relativo a la supuesta violación de la autonomía territorial por no haberse tenido en cuenta a las asambleas y concejos durante el proceso de formulación de la norma, considera el Procurador que el cargo carece de fundamento, puesto que en ninguna parte del texto constitucional se encuentra el requisito de la intervención de las corporaciones públicas territoriales de elección popular en el proceso de categorización presupuestal, ni tampoco se encuentra la facultad de dichos órganos de establecer tal categorización, mientras que esa atribución sí se le asigna al Congreso en los artículos 302 y 320 Superiores. Además, precisa que los artículos 305-15 y 315-10 de la Carta se faculta al Congreso para señalarles a las asambleas y concejos funciones y competencias adicionales a las que les haya atribuido la Constitución, lo cual efectivamente sucede en algunos apartes de las normas acusadas.

2. Cargos contra los artículos 3 al 11

2.1. Normas demandadas

"Artículo 3. Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

Parágrafo 1º. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

En todo caso, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

a) El situado fiscal;

b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;

c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales, estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;

d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;

e) Los recursos de cofinanciación;

f) Las regalías y compensaciones;

g) las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia;

h) Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización;

i) La sobretasa al ACPM;

j) El producto de la venta de activos fijos;

k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;

l) Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Parágrafo 2º. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del departamento, distrito o municipio, y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, solo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 3º. Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

Parágrafo 4º. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento.

Artículo 4. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

”

Artículo 5. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los departamentos. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

Año			
2001	2002	2003	2004

CATEGORIA				
Especial	65.0%	60.0%	55,0%	50,0%
Primera	70,0%	65,0%	60,0%	55,0%
Segunda	75,0%	70,0%	65,0%	70,0%

_____”

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

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

_____”

Artículo 7º. Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos o municipios cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

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

”

Artículo 8º. Valor máximo de los gastos de las Asambleas y Contralorías Departamentales. A partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los departamentos de categoría especial los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el ochenta por ciento (80%) de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el sesenta por ciento (60%) del valor total de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración.

Las contralorías departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, los límites que se indican a continuación:

Categoría	Límite gastos Contralorías
Especial	1.2%
Primera	2.0%
Segunda	2.5%
Tercera y Cuarta	3.0%

”

Artículo 9º. Período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

Año	2001	2002	2003	2004
CATEGORIA				
Especial	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
Primera	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%
Segunda	3.2%	3.0%	2.7%	2.5%
Tercera y cuarta	3.7%	3.5%	3.2%	3.0%

”

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las Contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo."

Artículo 10. Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

PERSONERIAS

Aportes máximos en la vigencia

Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación

CATEGORIA

Primera	1.7%
Segunda	2.2%

Aportes Máximos en la vigencia en

Salarios Mínimos legales mensuales

Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	150 SMML

CONTRALORIAS

Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los Ingresos

Corrientes de Libre Destinación.

CATEGORIA

Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2.8%

Parágrafo. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos ($1.000.000.000) anuales

en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.”

Artículo 11. Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo décimo se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
CONCEJOS				
PERSONERIAS				
Especial	1.9%	1.8%	1.7%	1.6%
Primera	2.3%	2.1%	1.9%	1.7%
Segunda	3.2%	2.8%	2.5%	2.2%
CONTRALORIAS				
Especial	3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda	3.6%	3.3%	3.0%	2.8%

(más de 100.000 habitantes)

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo."

2.2. Las demandas

Los ciudadanos Ismanda Lucía González Vasco y Efraín Gómez Cardona consideran que los artículos 3 al 11 de la ley demandada desconocen los artículos 1 y 287 de la Carta.

Explican que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los ingresos de las entidades territoriales se pueden clasificar, en razón de su origen, en aquellos de fuente endógena y aquellos de fuente exógena. Los segundos admiten la intervención del legislador en cuanto a su manejo y gestión, mientras que los primeros, al ser manifestaciones de la autonomía de las entidades territoriales, quedan amparados de tal regulación por los artículos 1 y 287 Superiores. "La inmiscución en la gestión de los recursos de fuente endógena no está completamente vedada al Congreso, pero en todo caso tiene carácter excepcional, y en tal medida tienen que concurrir circunstancias especialísimas, plenamente acreditadas, de situación macroeconómica, que justifiquen la intervención del legislador. Inmiscución que, debería estar de más decirlo, está sujeta a los principios de necesidad y proporcionalidad".

En ese sentido, señalan que los artículos demandados configuran una intromisión indebida del legislador en las finanzas de las entidades territoriales, 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”. Asimismo, indican que a pesar de que el artículo 308 Superior faculta al Legislador para limitar las apropiaciones departamentales correspondientes a los gastos de asambleas y contralorías, “parece lo razonable concluir que esta atribución debe enmarcarse o inscribirse en el régimen jurídico básico de los departamentos, como una de las normas estructurales, luego está reservada a la legislación orgánica”. En cualquier caso, no es una facultad que se pueda invocar para extenderla a todos los órganos de municipios y departamentos.

Por su parte, el ciudadano Alexander López Quiroz considera que el artículo 4 demandado es lesivo de los artículos 83, 287, 288, 298, 300-5, 305-2 y 4 de la Constitución Política, por cuanto impide que las autoridades territoriales proyecten sus presupuestos de ingresos y gastos en forma realista.

En primer lugar, señala que de conformidad con el artículo 287 Superior, las entidades territoriales gozan de autonomía, dentro de los límites de la Constitución y la ley; en virtud de ella, son las entidades territoriales quienes están llamadas a solucionar las necesidades básicas de su comunidad, y “son estos entes los llamados a administrarse autónomamente y por ello mal puede el legislador imponer un valor máximo de gastos de funcionamiento, art. 4º Ley 617/2000, puesto que si la entidad territorial a través de su representante legal está en la obligación de cumplir la Constitución Política y la Ley; y si los ingresos proyectados sobre la base de los recaudos efectivamente realizados en la vigencia fiscal inmediatamente anterior, no son reales, este acto ilegal debe ser objetado y/o modificado por la Asamblea Departamental o por el Consejo Municipal según corresponda, en caso negativo por el Contralor Departamental o el Personero Municipal…”. La norma acusada priva de esta autonomía a los entes territoriales, en el sentido en que les impide participar en la aprobación o improbación de un “presupuesto ficticio”.

Por otra parte, señala que el artículo 4 acusado lesiona los artículos 300-5 y 305-4 de la Constitución, que consagran la facultad exclusiva de las Asambleas Departamentales para aprobar el presupuesto departamental, de conformidad con sus propias circunstancias;

igualmente, se conculca su derecho constitucional de elaborar y proyectar el presupuesto de rentas y gastos, ya que se le ordena que los ingresos de libre destinación se gasten como lo indique el Congreso, y no de acuerdo a las condiciones específicas de su territorio.

Por último, considera que es violatorio del principio de buena fe que se ordene un tope máximo de los ingresos de libre destinación que se pueden destinar en funcionamiento, puesto que con ello se les está "diciendo a las entidades territoriales que ellas pueden llegar a gastarse en funcionamiento recursos que no son de libre destinación o que pueden llegar a inflar ficticiamente el presupuesto de ingresos y gastar más de lo que efectivamente se va a recaudar". Ello implica desconocer el rol de los órganos de control institucional de cada ente territorial.

2.3. Intervenciones

2.3.1. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Nancy L. González Camacho, obrando en calidad de apoderada del Ministerio del Interior, intervino en este proceso para oponerse a los argumentos de las demandas.

Señala que la Corte Constitucional, en la sentencia C-478/92 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), señaló, en cuanto al tema de la autonomía de las entidades territoriales frente a políticas macroeconómicas, lo siguiente: a) la extensión de los principios presupuestales nacionales a nivel territorial es una herramienta que limita la autonomía presupuestal, en favor de la unidad de objetivos y procedimientos presupuestales, así como la coherencia en el manejo del gasto público; b) En materias económicas, y especialmente presupuestales, se intensifica el alcance del principio de unidad nacional, ya que este es esencial para evitar la desintegración y disfuncionalidad del sistema como un todo. En términos de la Corte, existe en materia económica "una tendencia cohesionante muy fuerte, más exactamente, una necesidad de unicidad muy marcada". c) El presupuesto, al constituir un poderoso instrumento de manejo macroeconómico, debe estar regido por un principio de unidad antes que por uno de autonomía. Mientras que el principio de unidad presupuestal "nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor actualmente", el principio de la autonomía presupuestal "ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico.

Esta libertad relativa se verá menguada en aras de conseguir una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo correspondan a patrones comunes".

Estas mismas reglas jurisprudenciales, señala la apoderada, han sido reiteradas en las sentencias C-517/92 -que resalta el carácter no absoluto de la autonomía inherente a la descentralización- y C-004/93 -en la que se resalta la primacía de los intereses nacionales sobre los intereses territoriales siempre que concentren el mayor valor social, que se intensifica en materia macroeconómica-.

Con base en tales pronunciamientos, afirma la interviniente que una de las medidas adoptadas para evitar una crisis macroeconómica fue la limitación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, "con la finalidad de lograr su recuperación financiera, de modo que sus ingresos corrientes de libre destinación le alcancen para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional, y financiar al menos parcialmente la inversión autónoma de las mismas"; por ello, la ley podía adoptar tales decisiones sin que con ello se estuviese lesionando la autonomía territorial, dado que es al legislador a quien corresponde definir y defender los intereses nacionales en materia económica.

De otra parte, con base en la sentencia C-478/92 y el artículo 208 de la Carta, sostiene que "la Ley orgánica de presupuesto puede establecer limitaciones generales y abstractas en materia de gastos de funcionamiento, a los proyectos que elaboren los gobernadores y alcaldes y que aprueben las asambleas y concejos respectivos, contralorías departamentales y municipales y distritales, y personerías distritales y municipales, en lo tocante a la presupuestación de sus gastos de funcionamiento". Como refuerzo para sus argumentos, remite a las razones expuestas durante el debate legislativo de la Ley 617 de 2000, entre las cuales se cuenta el ánimo de resolver la crítica situación financiera de los entes territoriales.

2.3.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María Magdalena Botía de Botía, obrando como representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino para oponerse a los argumentos de la demanda. Explica que, en su criterio, para estudiar estos cargos se debe acudir a la exposición de motivos de la

Ley, en la cual se llevó a cabo un estudio profundo, sustentado técnicamente, sobre el estado crítico de las finanzas públicas territoriales, derivada de un mal manejo de sus recursos, y sobre las consecuencias de tal situación sobre la política macroeconómica nacional. Dicho panorama justifica la racionalidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas frente al problema.

Asimismo, en consonancia con una amplia jurisprudencia de la Corte Constitucional, la interviniente afirma que la autonomía de las entidades territoriales se puede limitar, aún en relación con sus rentas endógenas, por motivos de tipo macroeconómico. En el caso bajo estudio, una de las medidas adoptadas para preservar la estabilidad económica nacional fue la limitación de los gastos de funcionamiento de dichas entidades, con miras a recuperar sus finanzas, lo cual constituye una limitación válida de su autonomía para preservar un interés superior.

Por otra parte, considera que los gastos de funcionamiento no tienen nada que ver con el desarrollo integral del territorio; por lo mismo, el establecimiento de límites para tales gastos no impide que las autoridades departamentales o locales elaboren y preparen su propio presupuesto de ingresos y de gastos, dentro del límite establecido para los gastos de funcionamiento. “Las disposiciones demandadas tampoco impiden, como lo afirma el demandante, que el órgano colegiado de representación popular proceda a estudiar el proyecto presentado por el ejecutivo y a impartirle si es del caso su aprobación. Por lo tanto, no se presenta la vulneración de los artículos 298, 300-5 y 305-2 y 4, invocados por el demandante”.

2.3.3. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

En cuanto al tema de la autonomía financiera de los entes territoriales, expresa el ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, que la Corte Constitucional ha trazado una clara distinción entre las rentas endógenas y las rentas exógenas de dichas entidades, “y ha señalado que frente a los segundos el legislador goza de relativa libertad de intervención, la cual le permite señalar destinaciones específicas y condicionamientos en su administración, mientras que los primeros son como norma general intangibles para el Congreso, que sólo puede ocuparse de ellos en circunstancias realmente excepcionales”. Si bien la Carta atribuye al Congreso la

facultad de restringir el gasto de los órganos colegiados territoriales, tal facultad no se puede ampliar hasta el punto de señalar cuánto puede gastar cada entidad territorial en su funcionamiento.

2.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto arriba citado, expresa que, contrario a lo que afirman los demandantes, las normas acusadas son respetuosas de la Carta Política. Explica que si bien las entidades territoriales tienen autonomía para el manejo de sus propios asuntos, tal autonomía se debe asociar con el principio de unidad que fundamenta el Estado colombiano; es decir, el grado de autonomía de los entes territoriales en una república unitaria es relativo, y será el que determine la ley, ya que el artículo 287 Superior autoriza al legislador para fijar límites a dicha autonomía. Por lo mismo, el Legislador tiene un amplio respaldo constitucional para fijarle límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales.

Asimismo, precisa que el cargo no está llamado a prosperar por cuanto desde la perspectiva macroeconómica que dió origen a la Ley 617 de 2000, "el manejo de los recursos presupuestales de las entidades territoriales debe someterse a los dictámenes generales del legislador toda vez que dicho manejo se proyecta sobre las finanzas del Estado a nivel nacional, lo cual hace contraproducente, desde el punto de vista del saneamiento de dichas finanzas, el que dichas entidades actúen como ruedas sueltas en la distribución de sus recursos".

3. Cargos contra los artículos 15, 16, 17 y 19

3.1. Normas demandadas

"Artículo 15. Modifícase el artículo 8º de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

"Artículo 8º. Requisitos. Para que una porción del territorio de un departamento pueda ser erigida en municipio se necesita que concurran las siguientes condiciones:

1. Que el área del municipio propuesto tenga identidad, atendidas las características

naturales, sociales, económicas y culturales.

2. Que cuente por lo menos con catorce mil (14.000) habitantes y que el municipio o municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo de este límite señalado, según certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane.

3. Que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos corrientes de libre destinación anuales equivalentes a cinco mil (5.000) salarios mínimos mensuales vigentes, durante un período no inferior a cuatro (4) años.

4. Previamente a la presentación del proyecto de ordenanza por la cual se cree el municipio el órgano departamental de planeación, de acuerdo con la metodología elaborada por el Departamento Nacional de Planeación debe elaborar el respectivo estudio sobre la conveniencia económica y social de la iniciativa y la viabilidad de la nueva entidad, teniendo en cuenta sus posibilidades económicas, de infraestructura y su identificación como área de desarrollo. Con base en dicho estudio, el órgano departamental de planeación deberá expedir concepto sobre la viabilidad de crear o no el municipio, debiendo pronunciarse sobre la conveniencia de la medida para el municipio o los municipios de los cuales se segregaría el nuevo.

En ningún caso podrá crearse un municipio que sustraiga más de la tercera parte del territorio del municipio o municipios de los cuales se segrega. De forma previa a la sanción de la ordenanza de creación del municipio, el Tribunal Contencioso Administrativo ejercerá control automático previo sobre la legalidad de la misma. Si el proyecto no se encontrare ajustado a la ley no podrá sancionarse.

Parágrafo 1º. El respectivo proyecto de ordenanza podrá ser presentado a iniciativa del Gobernador, de los miembros de la Asamblea Departamental o por iniciativa popular, de conformidad con la ley. Sin embargo, el Gobernador estará obligado a presentarlo cuando por medio de consulta popular así lo decida la mayoría de los ciudadanos residentes en el respectivo territorio.

Cuando no hubiere precedido la consulta popular a la ordenanza que apruebe la creación de un nuevo municipio, una vez ésta se expida será sometida a referéndum en el que participen

los ciudadanos del respectivo territorio. El referéndum deberá realizarse en un plazo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de sanción de la ordenanza. Si el proyecto de ordenanza fuere negado, se archivará y una nueva iniciativa en el mismo sentido sólo podrá presentarse tres (3) años después.

Parágrafo 2º. Se podrán crear municipios sin el lleno del requisito poblacional exigido en el numeral segundo del presente artículo cuando, de conformidad con la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el municipio que se vaya a crear garantice ingresos corrientes de libre destinación superiores a ocho mil (8.000) salarios mínimos mensuales vigentes.

Parágrafo 3º. El Ministerio del Interior llevará un registro sobre los municipios que se creen. Para tal efecto, el Gobernador del respectivo departamento, una vez sea surtido el trámite de creación de un municipio, remitirá copia de la ordenanza y sus anexos a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de los Entes Territoriales del Ministerio del Interior.

Artículo 16. Modifícase el artículo 9º de la Ley 136 de 1.994, modificado por el artículo 2º de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 9º. Excepción. Sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo anterior, las asambleas departamentales podrán crear municipios cuando, previo a la presentación de la ordenanza, el Presidente de la República considere su creación por razones de defensa nacional.

También podrán las Asambleas Departamentales elevar a municipios sin el lleno de los requisitos generales los corregimientos creados por el Gobierno Nacional antes de 1991 que se encuentren ubicados en las zonas de frontera siempre y cuando no hagan parte de ningún municipio, previo visto bueno del Presidente de la República.

Los concejales de los municipios así creados no percibirán honorarios por su asistencia a las sesiones.”

Artículo 17. Adiciónase el artículo 15 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 15. Anexos. El proyecto de ordenanza para la creación de un municipio se

presentará acompañado de una exposición de motivos que incluirá como anexos los estudios, certificaciones, el concepto expedido por la Oficina de Planeación Departamental, el mapa preliminar del territorio del municipio que se pretende crear y los demás documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley".

Artículo 19. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. El artículo 20 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

"Artículo 20. Viabilidad financiera de los municipios y distritos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 6º y 10 de la presente ley, el municipio o distrito respectivo adelantará, durante una vigencia fiscal, un programa de saneamiento tendiente a obtener, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño, pudiendo contemplar la contratación a que se refiere el artículo anterior o el esquema de asociación de municipios o distritos de que tratan los artículos 148 y siguientes de la Ley 136 de 1994, entre otros instrumentos.

Si al término del programa de saneamiento el municipio o distrito no ha logrado cumplir con los límites establecidos en la presente ley, la Oficina de Planeación Departamental o el organismo que haga sus veces, someterá a consideración del Gobernador y de la Asamblea un informe sobre la situación financiera del municipio o distrito, a fin de que esta última ordene la adopción de un nuevo plan de ajuste que contemple, entre otros instrumentos, la contratación a que se refiere el artículo anterior y la asociación con otros municipios o distritos para la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de sus funciones administrativas.

Transcurrido el término que señale la asamblea departamental para la realización del plan de ajuste, el cual no podrá superar las dos vigencias fiscales consecutivas, y siempre que el municipio o distrito no haya logrado alcanzar los límites de gasto establecidos en la presente ley, la asamblea departamental, a iniciativa del Gobernador, determinará la fusión del respectivo municipio o distrito.

Al decidir la fusión la respectiva ordenanza expresará claramente a qué distrito, municipio o municipios limítrofes se agrega el territorio de la entidad que se fusiona, así como la distribución de los activos, pasivos y contingencias de dichos municipios o distritos, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la forma en que se distribuye a la población, la ubicación y

destinación de los activos y el origen de los pasivos.

En el caso en que se decrete la fusión del municipio o distrito, los recursos de la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación pendientes por girar, deberán ser asignados al distrito, municipio o municipios a los cuales se agrega el territorio, en proporción a la población que absorbe cada uno.

las oficinas de Planeación departamental presentarán a consideración de la respectiva asamblea el primer día de sesiones ordinarias, un informe que cobije a la totalidad de los distritos y municipios del departamento y a partir del cual se evalúe la pertinencia de adoptar las medidas a que se refiere el presente artículo".

3.2. La demanda

Los ciudadanos Ismanda Lucía González Vasco y Efraín Gómez Cardona expresan que las normas acusadas desconocen lo dispuesto en los artículos 1, 151 y 287 de la Carta Política.

Explican que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, las condiciones para la creación, subsistencia y supresión de los entes territoriales forman parte del núcleo reservado a la ley orgánica de ordenamiento territorial. Al fijar requisitos para la creación de municipios, los artículos 15 y 17 demandados lesionan tal reserva. Asimismo, el artículo 19, que señala las condiciones de supresión de los municipios, incurre en el mismo vicio de inconstitucionalidad.

A su vez, precisan los demandantes que debe efectuarse una unidad de materia con las normas de la Ley 136 de 1.994 que se pretenden reformar con los artículos acusados, ya que esta última ley, a pesar de haberse expedido en vigencia de la Constitución de 1.991, desconoció en el mismo sentido la reserva de ley orgánica. Por lo mismo, "la acusación se extiende a los artículos de dicha Ley que aquí se pretende modificar".

3.3. Intervenciones

3.3.1. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Nancy L. González Camacho, en representación del Ministerio del Interior, intervino en este proceso para oponerse a los cargos de la demanda. Explica que, de

conformidad con el artículo 300-6 de la Constitución, las asambleas departamentales, por medio de ordenanzas, podrán crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias; por ello, en virtud del mismo texto constitucional, la fusión de municipios no es una figura extraña al ordenamiento colombiano. Además, en esta materia la actuación de las Asambleas está supeditada a lo dispuesto por la ley; "luego, no corresponde a la órbita de su autonomía y competencia establecer las condiciones para su creación o supresión, y por tanto, el desarrollo legal de esta autorización constitucional no implica desconocimiento de la descentralización y autonomía territorial prevista en los artículos 1 y 287 de la Constitución".

3.3.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María Magdalena Botía de Botía intervino en su calidad de representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Como el cargo se restringe a la violación de la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, la interviniente remite, para sustentar su posición, a los argumentos expuestos para controvertir los cargos formulados contra el artículo 1. Es decir, que "la Ley 617 de 2000 tuvo el trámite propio de Ley orgánica y que la Ley 136 de 1994, atacada anteriormente por este mismo motivo, fue declarada exequible, por no violar los artículos 151 y 288 de la Carta".

3.4. Concepto del Procurador General de la Nación

En el concepto arriba citado, el señor Procurador General de la Nación intervino en este proceso para defender la constitucionalidad de las normas demandadas. Tal y como señaló respecto de los anteriores cargos, la reserva de ley orgánica en materia territorial no se opone a que en ciertos casos, una ley ordinaria pueda desarrollar el tema con base en los lineamientos constitucionales generales. En ese sentido, el artículo 300-6 de la Constitución atribuye a las Asambleas Departamentales la función de crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias, con sujeción a los requisitos que establezca la ley. "Luego, el legislador, en el caso de las normas acusadas, no ha hecho otra cosa que desarrollar la Carta Política al establecer unos determinados requisitos en el campo presupuestal, los cuales deben ser tenidos en cuenta por las Asambleas Departamentales, para efectos de la creación o fusión de municipios, en atención

a la viabilidad financiera de los mismos".

4. Cargos contra el artículo 22

4.1. Norma demandada

"Artículo 22. Salario de contralores y personeros municipales o distritales. El artículo 159 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 159. El monto de los salarios asignados a los Contralores y Personeros de los municipios y distritos, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del alcalde".

4.2. La demanda

Los ciudadanos Ismanda Lucía González Vasco y Efraín Gómez Cardona consideran que el artículo 22 demandado vulnera el artículo 150 de la Constitución. Con base en la sentencia C-510/98 de esta Corporación, precisan que de conformidad con el numeral 19 del citado artículo 150 Superior, se "fracciona la competencia para la asignación de remuneraciones a los servidores públicos entre Congreso, Gobierno Nacional y autoridades territoriales, de tal manera que al primero sólo le corresponde fijar bases generales y criterios, a través de una ley marco o ley cuadro, atribución que está ejercida en la Ley 4a. de 1.992. Allí se determinó que el Gobierno Nacional podrá fijar topes a la asignación de los empleos de los entes territoriales, tomando como referencia cargos equivalentes del orden nacional. Fijados los criterios y bases por el Legislador, y sea que el Gobierno Nacional fije o no topes, cobra plenitud la competencia de los Concejos Municipales, de rango constitucional, para fijar las escalas de remuneración de los servidores públicos locales".

En consecuencia, no tiene competencia el Congreso para señalar las asignaciones concretas correspondientes a los servidores públicos del orden municipal.

4.3. Intervenciones

4.3.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María Magdalena Botía de Botía, en tanto representante del Ministerio de

Hacienda y Crédito Público, considera infundados los cargos de la demanda.

Explica que, contrario a lo que aducen los demandantes, la norma acusada no está señalando una asignación concreta para los servidores municipales, lo cual corresponde a los concejos respectivos. Por otra parte, si bien la ley señaló un porcentaje máximo para los salarios de contralores y personeros municipales, no se ocupó de fijar el límite salarial de los alcaldes, atribución que corresponde al Gobierno Nacional; por ello, en la práctica, "el monto máximo salarial que pueden fijar las asambleas y concejos municipales para los salarios de contralores y personeros, son los fijados por el Gobierno Nacional para los Gobernadores y Alcaldes, y en consecuencia el porcentaje señalado en la Ley, se convierte en el parámetro a seguir por el Gobierno Nacional".

4.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General de la Nación considera que le asiste razón al demandante en cuanto al cargo formulado contra el artículo 22 de la Ley 617 de 2000, en el sentido de que el Legislador no tiene competencia para establecer los topes salariales de los personeros y contralores municipales y distritales, sino únicamente para fijar las bases y criterios generales que el Gobierno Nacional deberá seguir en materia salarial. Así, la medida adoptada es lesiva de la esfera de competencia del Gobierno, de conformidad con el artículo 150-19, literal e), de la Constitución. Lo anterior guarda concordancia con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-510/99 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), en la cual se afirmó que "la concurrencia de competencias que existe en esta materia, le impide al Congreso fijar normas que, bajo la apariencia de fijar un parámetro determinado, hagan nugatoria la competencia que el propio Constituyente asignó al Gobierno Nacional".

5. Cargos contra el artículo 39

5.1. Norma demandada

"Artículo 39. Duración de las incompatibilidades del alcalde municipal distrital. Las incompatibilidades de los alcaldes municipales y distritales a que se refieren los numerales 1 y 4, tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta doce (12) meses después del vencimiento del mismo o de la aceptación de la renuncia. En el caso de la incompatibilidad a que se refiere el numeral 7 tal término será de veinticuatro (24) meses en la respectiva

circunscripción.

El mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades regirá para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, D.C.

Parágrafo. Para estos efectos la circunscripción nacional, coincide con cada una de las circunscripciones territoriales."

5.2. La demanda

En criterio de los ciudadanos Ismanda Lucía González Vasco y Efraín Gómez Cardona, la norma demandada es lesiva de los artículos 151, 13, 40, 83 y 179 de la Carta Política.

En primer lugar, señalan que, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, existe una diferencia entre las inhabilidades, las incompatibilidades y las prohibiciones aplicables a los funcionarios públicos. Las inhabilidades son situaciones que impiden el acceso a un cargo público; las incompatibilidades son todo aquello que el servidor público, una vez en el cargo, no puede hacer; y las prohibiciones son todo aquello que no puede hacer una vez haya dejado el empleo público. En ese orden de ideas, precisan que "el artículo en cuestión consagra en apariencia una prohibición, por cuanto espresamente refiere a un tiempo posterior a la dejación del cargo de Alcalde o Gobernador. Pero la norma contiene asimismo una inhabilidad, en la medida en que determina que el ejercicio del cargo de Alcalde o Gobernador en los 24 meses anteriores impide acceder a un cargo de elección popular". Teniendo en cuenta que, en su criterio: (i) las inhabilidades para ser Congresista están establecidas directamente en la Constitución, (iii) el artículo 179-2 Superior determina como inhabilidad el haber ejercido funciones públicas en los doce meses anteriores a la elección, y (iii) "por parte alguna la Constitución autoriza al Congreso para hacer más estricta o más laxa esta causal. La única forma de modificarla sería, entonces, la Reforma Constitucional. De manera que cuando el Congreso altera el texto, está violando directamente la Constitución". Por lo mismo, al contravenir el texto constitucional, la norma acusada debe ser declarada inexequible.

Señalan que "será a tal punto claro que el tema de las inhabilidades de los congresistas es de rango constitucional y no legal, que la Ley 5a. de 1.992, contentiva del reglamento del Congreso, al elaborar el Estatuto del Congresista se limitó a reproducir en su artículo 280,

numeral 2, el texto intacto del numeral 2 del artículo 179 de la Constitución". En todo caso, incluso si el Congreso estuviese facultado para hacer más severo el régimen de inhabilidades, ello tendría que hacerse mediante una ley orgánica modificatoria del Reglamento del Congreso, de conformidad con el artículo 151 Superior. Así, al ser la norma acusada una ley ordinaria, existe un vicio de incompetencia. "Si se mantuviera esta norma, se generaría un conflicto de leyes, dada la evidente contradicción entre ésta y la Ley 5 de 1992. Conflicto que tendría que ser resuelto haciendo prevalecer la ley orgánica sobre la ordinaria. En últimas, los Alcaldes y gobernadores no podrán acceder a los otros cargos de elección popular en los 24 meses siguientes a su retiro, pero para aspirar al Congreso bastarían los 12 meses de que hablan la Constitución y la ley 5a".

Desde otro punto de vista, indican que la norma acusada implica un ejercicio desproporcionado e irrazonable de los poderes públicos. En su criterio, si el Constituyente señaló un lapso de 12 meses que debe transcurrir entre el retiro del cargo y la elección para ocupar otro, es porque consideró que ese era un plazo razonable: "uno menor permitiría el influjo nocivo en los ciudadanos, y uno mayor es excesivo, y por tanto lesivo del derecho de ser elegido". Con base en la jurisprudencia constitucional, señalan que "la extensión de las incompatibilidades en el tiempo debe guardar proporción con las finalidades perseguidas por el legislador al establecerlas y no puede implicar el sacrificio injustificado de los derechos constitucionalmente reconocidos a quien desempeñe el cargo". Por lo mismo, incluso si el Congreso fuera competente para expedir esta norma, y lo hubiera hecho mediante ley orgánica, el ampliar el período de la inhabilidad de 12 a 24 meses es contrario a la proporcionalidad.

Adicionalmente, establecen que la norma acusada es lesiva del principio de la confianza legítima, de conformidad con el cual el Estado no puede ser desleal con sus ciudadanos, asumiendo actitudes tales como la alteración "súbita e inopinada" de las normas jurídicas. "Su aplicación a este caso no podrá ser más pertinente: Cuando el Alcalde o Gobernador tomó posesión de su cargo, confiaba en que las inhabilidades serían las que estaban vigentes. A lo sumo podría entenderse como razonable el que ellas se cambiaran, siempre que ello ocurriera en un momento en el cual el Alcalde o Gobernador estuviera en condiciones de retirarse sin quedar incurso en la nueva inhabilidad, o que ella rigiera sólo para quienes en el futuro fueran electos Alcaldes o Gobernadores".

Por último, consideran que esta norma es lesiva de los artículos 40 y 152 de la Carta, en la medida en que consagra una restricción indebida al derecho a elegir y ser elegido. “Debe observarse”, precisan, “que establecer un término de incompatibilidad superior al tiempo para el cual fue elegido convierte la incompatibilidad en una inhabilidad genérica, lo cual cercena desde todo punto de vista el dercho, a aspirar, transcurrido un tiempo prudencial, el cual debe ser sin lugar a dudas, y como ya lo hemos manifestado, conforme a las reglas de la sana lógica y de las sentencias de la Corte Constitucional, razonable desde cuando terminan las funciones”. Por su parte, el artículo 152 Superior se desconoce, ya que las restricciones al derecho fundamental de elegir y ser elegido constituyen una regulación de su núcleo esencial, por lo cual hacen parte de la reserva de ley estatutaria, requisito que no se verificó en el caso de la norma demandada.

5.3. Intervenciones

5.3.1. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Nancy L. González Camacho, en tanto representante del Ministerio del Interior, intervino para oponerse a los cargos formulados en la demanda. Considera que la Constitución Política no define en su texto todas las incompatibilidades e inhabilidades aplicables a los distintos cargos públicos, por lo cual el establecimiento de muchas de ellas corresponde al Legislador, por disposición de la Carta o por aplicación de la cláusula general de competencia. Asimismo, el artículo 150-23 Superior señala que es atribución del Congreso el expedir leyes que regulen el ejercicio de las funciones públicas; ello implica, para la interviniente, que “a falta de norma específica de rango constitucional que defina quién habrá de establecer el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de un cierto empleo, esta función corresponde al Legislador”.

La apoderada expresa que la Corte Constitucional, en sentencia C-1412 de 2000, estableció que por virtud de los artículos 150-23 y 293 de la Carta Política, el legislador tiene una amplia discrecionalidad para definir el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios de elección popular de las entidades territoriales. El único límite que tiene el Legislador al momento de ejercer esta facultad, son los parámetros que expresamente establezca la Constitución, así como los criterios de proporcionalidad y racionalidad.

En ese sentido, para la interviniente la Ley 617 de 2000 es un desarrollo de tal atribución

legislativa. El artículo que se demanda es un ejercicio de la discrecionalidad del legislador, producto de un estudio concreto de la situación de los servidores públicos que la norma contempla; específicamente, la prohibición de inscribirse como candidato para cargos de elección popular durante los 24 meses después del vencimiento de su período o de la aceptación de la renuncia para gobernadores y alcaldes, “debe entenderse en la respectiva circunscripción y basa su razón de ser, en que este es el tiempo mínimo para que el mandatario se encuentre completamente desligado de la estela de poder propia de su cargo. A los veinticuatro meses de su renuncia o del vencimiento de su periodo, se ha terminado con la ejecución del presupuesto de su administración, y por lo tanto carece ya de influencia sobre sus electores potenciales”.

Por otra parte, considera que la norma acusada no lesiona la reserva de ley orgánica. La interviniente hace referencia a la sentencia C-600A/95, en la cual la Corte estableció que: a) la Constitución no prohibe que una ley contenga materias orgánicas y temas de ley ordinaria, siempre y cuando entre ellos exista una conexión temática razonable; y b) las materias propias de la ley orgánica de ordenamiento territorial pueden estar contenidas en diversas leyes. En consecuencia, afirma que, en primer lugar, no asiste razón al demandante porque la ley 617 de octubre 6 de 2000 sí recibió el trámite de ley orgánica, ya que se cumplieron los cuatro debates, fue aprobada por las dos cámaras, y su aprobación se hizo con la mayoría absoluta requerida por la ley.

En segundo lugar, considera que incluso si no se hubiera surtido el trámite de una ley orgánica, ello no obsta para que la ley se declare exequible, ya que en virtud de los artículos 293 y 299 de la Carta, la Ley es la encargada de determinar las inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios de elección popular en las entidades territoriales. Y “Como quiera que las normas que regulan las inhabilidades e incompatibilidades, no (son) materia que se ocupe de distribuir competencias, pueden ser reguladas a través de ley ordinaria”.

En cuanto a la aludida desproporción del término de inhabilidad que fija la norma demandada, considera que la Constitución no ha prohibido el establecimiento de un término mayor que el aplicable a los Congresistas; por el contrario, lo que exige es que no sea menor que el de éstos. En ese orden de ideas, precisa que la Corte Constitucional, en la sentencia C-130/94 (M.P. Fabio Morón Díaz), expresó que en materia de derechos políticos, es

aceptable establecer diferenciaciones con base en el reconocimiento de las desigualdades fácticas que se observan entre los ciudadanos en esta materia; por ello, el establecimiento de las calidades, inhabilidades e incompatibilidades que se aplican a quienes ejerzan la cargos públicos constituye una limitación válida del derecho a la igualdad, en aras de garantizar el adecuado ejercicio de la función pública. Como consecuencia, la interviniente afirma que existe una justificación para el establecimiento de un límite temporal, posterior a la terminación de un cargo de elección popular, como el que establece la norma acusada, ya que ello configura una "desigualdad material entre quienes han ocupado dichos cargos y los demás habitantes", justificada en el hecho de que "los primeros podrían por efecto de los cargos que han ostentado, influir indebidamente en los electores". Es decir que, para garantizar la democracia y la transparencia del proceso electoral, se justifica establecer este tipo de inhabilidades, "sin que por ello pueda predicarse que se le impide a quien se encuentra en esas circunstancias, cumplir con los deberes consagrados en el artículo 95 numeral 5, ya que el desempeño de cargos públicos de elección popular no es la única forma de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país".

En lo relativo a la supuesta violación del principio de confianza legítima, señala la apoderada que los servidores públicos que actualmente se encuentran activos sí conocieron el texto del proyecto de ley de ajuste fiscal que se convirtió en la Ley 617 de 2000.

5.3.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana María Magdalena Botía de Botía, en tanto representante de dicho Ministerio, considera que los cargos de la demanda carecen de fundamento constitucional.

En primer lugar, en la norma demandada no se consagran incompatibilidades ni inhabilidades, ya que éstas están previstas en otros artículos de la ley; lo que el artículo demandado hace es señalar el término de duración de algunas de las incompatibilidades. El cargo se dirige únicamente contra el término señalado para la incompatibilidad prevista en el artículo 38-7 de la norma acusada.

Sobre el particular, precisa la apoderada que, por una parte, una inhabilidad es "todo acto o situación que invalida la elección", mientras que por otra, una incompatibilidad es todo acto que no se puede realizar durante el período de ejercicio del cargo. "Sin embargo, desde la misma Constitución encontramos algunas incompatibilidades que se prolongan más allá del

término de ejercicio del cargo, figura que la jurisprudencia ha denominado ‘extensión temporal de las incompatibilidades'”. En ese sentido, el mismo artículo 181 Superior dispone que las incompatibilidades de los congresistas, en caso de renuncia, se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación; es decir, es la misma Carta la que extiende por un tiempo posterior al ejercicio del cargo, las incompatibilidades que ella prevé, sin que por esa razón se conviertan en “inhabilidades”. Asimismo, una de las características de las incompatibilidades es, precisamente, su carácter prohibitivo: “toda incompatibilidad comporta prohibiciones para realizar la actividad motivo de la misma”. En consecuencia, así la norma demandada contenga en el fondo una prohibición, no por ello se sustrae del carácter de incompatibilidad.

En ese orden de ideas, la interviniente asevera que el hecho de que las incompatibilidades señaladas en la norma acusada limiten de forma temporal el derecho de postulación, no comporta un desconocimiento de los artículos 13, 40, 151 y 152 de la Carta. En primer lugar, porque la intención legislativa no fue la de modificar el régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas, sino el de “establecer el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del nivel territorial, con fundamento en la autorización contenida en el artículo 293, según el cual, corresponde al legislador señalar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el desempeño de funciones”, facultad que no fue circunscrita constitucionalmente a la legislación orgánica.

En segundo lugar, la norma demandada no regula el régimen de los derechos fundamentales, ni el núcleo esencial del derecho a elegir y ser elegido; por ello, no es viable exigir que se haya tramitado por el procedimiento propio de una ley estatutaria. “Nótese cómo la Ley Orgánica a través de la cual se dicta el reglamento del Congreso, también contiene las regulaciones relativas a las prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas, incluida la referente a quienes hayan ejercido jurisdicción o autoridad dentro de un período de tiempo determinado, sin que por tal motivo, se exija que dicha ley se tramite como estatutaria”. En todo caso, no se puede decir que la disposición acusada afecte el núcleo esencial del derecho de postulación, ya que la restricción que consagra es de carácter temporal y se fundamenta en el principio de transparencia del manejo de los asuntos públicos, así como en la primacía del interés general.

Por otra parte, no es exagerado el término de 24 meses de duración de tal incompatibilidad, ya que se debe tomar en consideración que, por lo general, “hasta después del primer año del nuevo mandatario electo, se llegan a establecer los efectos benéficos o nocivos de la utilización anticipada de los recursos de la respectiva entidad territorial, por parte del mandatario anterior”, por lo cual con el establecimiento de tal término se permite que los electores tomen decisiones informadas y consecuentes con el desempeño real del postulante. En el mismo sentido, no es aceptable establecer una comparación con el término fijado en la Constitución para poder ser congresista, “por cuanto los congresistas no tienen poder de ejecución sobre los recursos públicos y en consecuencia, las situaciones que se comparan son diferentes”.

Adicionalmente, en su criterio no existe vulneración al principio de confianza legítima. Teniendo en cuenta que la regulación de las inhabilidades e incompatibilidades propias de los funcionarios públicos de elección popular al nivel territorial, no es una materia propia de ley orgánica o de ley estatutaria, y que, además, está pendiente la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, “objetivamente no existe ninguna razón válida que llevara a pensar a los actuales mandatarios que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades permanecería sin modificación alguna en los mismos términos que cuando tomaron posesión del cargo, o se inscribieron para la elección”. Asimismo, los motivos que tuvo en cuenta el Legislador para efectuar la modificación obedecen a la protección del interés general. En ese sentido, no se lesiona ni el principio de confianza legítima, ni el de buena fe.

5.3.3. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, a nombre de la Federación Colombiana de Municipios, interviene para impugnar la constitucionalidad de la norma acusada. Señala, en primer lugar, que la determinación legislativa del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y de su duración es imprescindible por motivos de seguridad jurídica; en palabras de la Corte Constitucional, ello es así “puesto que la persona elegida debe tener exacto y previo conocimiento acerca de aquello que es incompatible con la dignidad que ostenta, así como también tiene derecho a saber el momento preciso en que le es exigible la observancia de las pertinentes normas y el tiempo durante el cual se extiende su aplicación”. Lo anterior va acorde con el principio constitucional de buena fe -que protege a los ciudadanos frente a

cambios intempestivos efectuados por las autoridades- y el precepto de confianza legítima. En ese orden de ideas, expresa el interviniente que el término de duración de las incompatibilidades debe ser proporcional con la finalidad que tuvo el legislador al establecerlas, “y no puede implicar sacrificio injustificado de los derechos constitucionalmente reconocidos, so pretexto de evitar que se utilice el ejercicio de la administración municipal en beneficio particular para aspirar a otros cargos de elección popular”.

Señala, además, que el establecimiento de un término para la incompatibilidad que es superior al tiempo para el cual el funcionario fue elegido hace que tal incompatibilidad se convierta en una inhabilidad genérica, lo cual limita, por ser irrazonable, el derecho a acceder al ejercicio y control del poder político que consagra el artículo 40 Superior.

5.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto aludido, intervino en este proceso para oponerse a los cargos formulados contra el artículo 39 de la Ley 617 de 2000.

Señala que lo que la norma acusada regula no es el tema de las inhabilidades e incompatibilidades -asunto regulado en otro aparte de la Ley 617 de 2000-, sino el término de duración de las incompatibilidades de los alcaldes a las que se refieren los numerales 1, 4 y 7 del artículo 38 de dicho ordenamiento. En cuanto al término establecido para la incompatibilidad del artículo 38-7, expresa el Procurador que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre el particular, en la sentencia C-1412 de 2000, en la cual se estableció que, en virtud de los artículos 150-23 y 293 de la Carta, el legislador goza de una amplia discrecionalidad al momento de definir el régimen de calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los funcionarios de elección popular del nivel territorial, y que la única limitación a dicha facultad, que incluye la posibilidad de fijar el tiempo de vigencia de las causales de incompatibilidad, son los parámetros que la propia Constitución establece.

Sobre el mismo tema, anota el Procurador que “si las causales de inhabilidad e incompatibilidad de gobernadores y alcaldes son más exigentes que para congresistas, tal circunstancia por ese sólo hecho no torna la norma inconstitucional, en tanto y cuanto el régimen de los Congresistas previsto en la misma norma constitucional no constituye un límite o parámetro para que el legislador fije los regímenes de inhabilidades,

incompatibilidades y conflicto de intereses de los demás servidores públicos, sino que cada uno de ellos se establece de manera separada".

Considera, además, que no hay violación de la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por cuanto ésta abarca únicamente las materias que "tracen una política definida de ordenamiento político administrativo territorial, que de manera expresa determine y desarrolle el artículo primero de la Carta"; por lo mismo, las normas expedidas simplemente para regular la administración, organización y funcionamiento de los entes territoriales pueden ser ordinarias.

6. Cargos contra el artículo 85

6.1. Norma demandada

"Artículo 85. Areas Metropolitanas. Los distritos o municipios ubicados en jurisdicción de las áreas metropolitanas, se clasificarán atendiendo únicamente al factor poblacional indicado en el artículo segundo. En todo caso dichos municipios se clasificarán como mínimo en la categoría cuarta."

6.2. La demanda

Por otra parte, consideran que la violación al artículo 320 Superior estriba en que el legislador, en la norma acusada, no sólo no tuvo en cuenta ninguno de los criterios constitucionales para establecer categorías entre municipios, sino que introdujo uno nuevo, a saber, que el municipio pertenezca a un área metropolitana.

Algunas páginas más adelante en su demanda (fl. 24), formulan ciertos cargos que por su contenido sólo pueden adecuarse a la norma que se acusa, motivo por el cual se considerarán en este apartado. Explican que hay una violación del artículo 158 Superior, en la medida en que el proyecto desconoce la unidad de materia: "todo el proyecto de ley fue concebido y estructurado como de racionalización fiscal de los entes territoriales, razón por la cual no tenía lugar en el mismo la regulación de las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores de los entes territoriales".

En el mismo acápite, señalan que existe un vicio de trámite, puesto que la que tenía competencia en el Senado para conocer del proyecto de la actual ley 617 era la Comisión

Cuarta del Senado, y no la Comisión Primera, que no tiene competencia para conocer de materias referidas a la cuestión orgánica presupuestal y de sistemas de control fiscal. No obstante, no precisan si este vicio está referido a la totalidad de la ley, a todos los artículos acusados, o sólo a algunos de ellos.

6.3. Intervenciones

6.3.1. Intervención del Ministerio del Interior

En lo relativo al cargo por violación del principio de unidad de materia, la apoderada del citado Ministerio puntualiza que el encabezado de la ley demandada es: "Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley orgánica del Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan normas para fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público". Tanto la Ley 136 de 1994 (en la cual se dictan normas tendientes a modernizar los municipios), como el decreto extraordinario 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) regulan el tema de la organización y funcionamiento de departamentos, distritos y municipios. En ese orden de ideas, resalta el hecho de que si bien la motivación principal de la ley demandada fue la de regularizar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales para preservar la política macroeconómica, "los mecanismos adptados para lograr la viabilidad financiera de las entidades territoriales y el fortalecimiento de la descentralización, consistieron principalmente en una modificación o adición a las normas que regulan la organización y funcionamiento de las entidades territoriales (Ley 136 de 1994; Decreto Extraordinario 1222 de 1986) por lo cual, es válido afirmar que la 'materia' objeto de la ley, es 'la organización y funcionamiento de los departamentos, municipios y distritos', materia que subsume diferentes temas o asuntos relacionados con ella, sin que pueda predicarse ausencia de unidad normativa".

En tal sentido, los temas que regula la ley bajo estudio se relacionan directamente con la materia reseñada: la categorización de los departamentos, distritos y municipios; la regulación de sus gastos de funcionamiento, el establecimiento de montos máximos para los honorarios de algunos servidores públicos, y otras disposiciones afines, todas referidas a asuntos que corresponden a la organización y funcionamiento de los entes territoriales. En todo caso, las modificaciones introducidas a las normas que regulan tal materia tienen un

sentido claramente económico, “encaminado a lograr la racionalización de los gastos de funcionamiento y el fortalecimiento y viabilidad financiera de las entidades territoriales, todo dentro del objetivo de lograr estabilizar la política macroeconómica”. Por lo mismo, el hecho de que ciertas normas que regulan el gasto público territorial se hayan clasificado como orgánicas de presupuesto, encuentra respaldo en las circunstancias económicas de tales entidades.

Por último, en cuanto al aludido vicio de trámite que existe en la ley, considera que el cargo está infundado, puesto que la materia dominante de la ley es la organización y el funcionamiento de las entidades territoriales, y los artículos que, según lo prevé su artículo 95, adicionan la Ley Orgánica del Presupuesto, conforman un todo armónico con el resto del articulado; por lo mismo, la competencia para conocer de tal proyecto en el Congreso correspondía a las Comisiones encargadas de la materia dominante. De conformidad con el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, corresponde a la Comisión primera conocer de los proyectos de ley sobre organización territorial; por ello, dado que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, era igualmente competente para conocer de las normas orgánicas de presupuesto contenidas en la ley demandada. De allí que no exista violación del artículo 142 Superior. Adicionalmente, a la Ley 617 de 2000 se le dió el trámite de Ley orgánica. En consecuencia, “no es cierto como sostiene el actor que exista violación a la Ley Orgánica de Presupuesto, ni que a través de una Ley ordinaria se haya modificado una ley orgánica y menos, que se haya incurrido en violación del artículo 151 por aprobación de la ley sin las mayorías absolutas requeridas”.

6.3.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

En criterio de la ciudadana María Magdalena Botía de Botía, representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los cargos formulados contra la norma acusada no encuentran fundamento en la Constitución, ya que para que se pueda predicar violación del principio de igualdad, debe demostrarse que a situaciones iguales se está dando un tratamiento desigual que resulta irrazonable o injustificado. Esta situación no se da en el caso de la norma acusada, ya que los municipios que pertenecen a áreas metropolitanas no están en las mismas condiciones que los demás municipios; es decir, se está otorgando un trato diferente a quienes están en circunstancias disímiles. “El principio se violará si esta forma particular de categorización se aplicara a los municipios de una determinada área metropolitana, o solo a

algunos de los que la integran”.

Además, la medida resulta razonable y proporcional, teniendo en cuenta que “en razón de los fines que se buscan con la organización de las áreas metropolitanas, y el tipo de relaciones sociales y económicas entre los municipios que las integran, la diferenciación en los factores utilizados para categorizar los municipios pertenecientes a ellas, se encuentra plenamente justificada”. En el mismo sentido, no se puede afirmar que el único factor que la ley tuvo en cuenta haya sido el de la población, ya que indirectamente se están considerando también la importancia económica del área a la que pertenecen, así como su ubicación geográfica. En todo caso, como ya se estableció, el legislativo no está obligado a utilizar en forma simultánea todos los factores de categorización que consagra la Carta; “incluso puede tomar en consideración uno solo de los elementos, dependiendo de los fines que se busquen con la norma”.

En cuanto al cargo por violación del principio de unidad de materia, señala que, de conformidad con el encabezado mismo de la ley, “no es cierto que los Honorables congresistas no hayan sido conscientes de que estaban regulando también aspectos de la ley orgánica de presupuesto”. Igualmente, tanto la Ley 136 de 1994, como el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, modificados por la norma acusada, se refieren al tema de la organización y funcionamiento de los departamentos, distritos y municipios. A pesar de que la motivación principal de la ley fue la de regularizar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales para preservar la estabilidad macroeconómica nacional, “los mecanismos adoptados para lograr la viabilidad financiera de las entidades territoriales y el fortalecimiento de la descentralización, consistieron principalmente en una modificación o adición a las normas que regulan la organización y funcionamiento de las entidades territoriales (…) por lo cual es válido afirmar que la ‘materia’ objeto de la ley, es la ‘organización y funcionamiento de los departamentos, municipios y distritos’, materia que subsume diferentes temas o asuntos relacionados con ella, sin que pueda predicarse ausencia de unidad normativa”. Todos los asuntos regulados por la ley demandada corresponden a esta materia principal, o están íntimamente vinculados con ella.

En cuanto a la presunta incompetencia y vicio de trámite de la ley, la interviniente reitera que la materia dominante, sobre la cual versa el 90% de la ley, corresponde a la organización y funcionamiento de las entidades territoriales; por ello, los artículos que adicionan la ley

orgánica del presupuesto conforman con ella un cuerpo único con unidad de materia; “aplicando el aforismo de que lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal, la competencia para el conocimiento y trámite ante el Congreso, corresponde a las secciones encargadas de la materia dominante”, que en este caso, era la Comisión Primera Constitucional Permanente de ambas corporaciones, donde tuvo trámite la ley que se impugna.

6.4. Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General de la Nación considera que no asiste razón a los demandantes cuando afirman que el artículo 85 demandado es lesivo del principio de igualdad. Ello, por cuanto el tratamiento desigual que se da a los municipios que se encuentren dentro de la jurisdicción de un área metropolitana “parte de las condiciones especiales que según la propia Constitución tienen estos municipios, lo cual significa que ese tratamiento obedece al criterio equitativo que preside el principio de igualdad en nuestra Constitución”.

La diferencia existente entre los municipios pertenecientes a áreas metropolitanas y los demás municipios está determinada por la Carta misma, en su artículo 319, en virtud del cual aquéllos deben contar con unas características especiales, “lo que conduce a pensar que es apenas razonable que el legislador les otorgue un tratamiento distinto en razón de su diferente naturaleza”.

7. Cargos contra el artículo 95

7.1. Norma demandada

“Artículo 95. Normas orgánicas. Los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 son normas orgánicas de presupuesto.”

Los ciudadanos Ismanda Lucía González Vasco y Efraín Gómez Cardona señalan que esta norma es inconstitucional, por cuanto no fue tramitada como ley orgánica del presupuesto; lo que sucedió, señalan, fue que simplemente, con posterioridad a la adopción del articulado, se constató que había la mayoría que este tipo especial de legislación requiere, y entonces se entró a la adopción de este artículo.” Como una ley orgánica debe surtir todo el trámite correspondiente, y en este caso ello no se realizó, la norma debe declararse inexequible.

7.3. Concepto del Procurador General de la Nación

El señor Procurador General de la Nación, en el arriba citado concepto, afirma que de conformidad con el artículo 151 constitucional, todo lo relativo a las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones debe ser regulado mediante una ley orgánica. Por lo mismo, el artículo 95 demandado viola la Carta Política, puesto que al ser una norma contenida en una ley ordinaria, no puede modificar normas de la Ley Orgánica del Presupuesto.

En consecuencia, solicita que se declare la inexequibilidad de la norma acusada.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Antecedentes y cosa juzgada constitucional.

Como cuestión preliminar, debe la Corte señalar que, por un error, en el auto admisorio del presente proceso se relacionó el artículo 40 de la Ley 617 de 2000 entre las normas acusadas, cuando en realidad no había sido demandado. Por lo mismo, en aplicación del principio de economía procesal, y dada la inexistencia de cargos contra dicha norma, la Corte habrá de inhibirse para pronunciarse sobre el particular.

Lo primero que se advierte es que esta Corporación, en días recientes, adoptó la sentencia C-540 de 2001, en la cual se pronunció sobre algunos artículos de la misma ley que se demanda en esta oportunidad; tal providencia ha generado, en consecuencia, efectos de cosa juzgada respecto de algunos de los temas planteados por las demandas objeto de la presente controversia, que se relacionan a continuación: a) la exequibilidad del procedimiento de formación de la Ley 617 de 2000, específicamente en lo tocante a las Comisiones Constitucionales Permanentes ante las cuales se surtió el primer debate en ambas Cámaras legislativas; b) la constitucionalidad condicionada de las normas que versan sobre las incompatibilidades de los servidores públicos del nivel territorial, y particularmente,

lo dispuesto en el artículo 39, acusado; c) el carácter de normas orgánicas de presupuesto con que cuentan algunas de las diposiciones acusadas. Los siguientes son los extractos relevantes de la parte resolutiva de dicha sentencia:

“Primero.- Declarar exequible la Ley 617 de 2000 en los términos expuestos en la parte motiva y sólo por el cargo de vicios de trámite en su formación al haber sido aprobada en primer debate en la comisión primera y no en la comisión cuarta de cada Cámara.

(…) 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.

Cuarto. Declarar exequible el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, en cuanto se trata de una norma de carácter ordinario.

(…) Décimo Primero. Declarar la exequibilidad condicionada del artículo 39 de la Ley 617 de 2000, en el sentido que la incompatibilidad especial de 24 meses que allí se establece no se aplica al alcalde municipal o distrital que se inscriba como candidato a Presidente de la República por ser una situación ya regulada en el artículo 197 de la Constitución Política.”

La Corte reconoce el efecto de cosa juzgada constitucional que asiste a tal decisión y, en consecuencia, habrá de ordenar, en este caso, estarse a lo resuelto en la sentencia número C-540 de 2001, en lo que concierne a los cargos formulados contra los artículos 39 y 95 acusados, así como en lo tocante al cargo por vicios de trámite presentado contra la Ley 617 de 2000 en su conjunto. Igualmente, al pronunciarse sobre las acusaciones que se presentan contra los artículos 3 al 11, demandados, la Corte dará por entendido que éstos son normas orgánicas de presupuesto, tal y como se determinó en la misma oportunidad.

3. Cargo por violación del principio de unidad de materia – inhibición.

En la parte final de su demanda (fl.24), los ciudadanos Ismanda Lucía González y Efraín Gómez, al formular los cargos contra el artículo 85 del ordenamiento acusado, afirman que existe en la ley 617/00 un vicio por violación del principio de unidad de materia, en los siguientes términos:

“Todo el proyecto de ley fue concebido y estructurado como de racionalización fiscal de los entes territoriales, razón por la cual no tenía lugar en el mismo la regulación de las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores de los entes territoriales. Si se lee el texto de la ley en su integridad, se encontrará que ese propósito de racionalización fiscal hace de hilo conductor e hilvanador, que confiere unidad temática al cuerpo entero de la ley, salvedad hecha sin embargo del tema de estatuto ético. Los miembros del Congreso fueron advertidos de esta situación, aún por sus colegas como el Dr. Darío Martínez Betancourt, quien en junio 13 del 2000 dejó una enérgica constancia, en el transcurso del tercer debate. Empero, la mayoría impuso la permanencia de las normas sobre inhabilidades e incompatibilidades, materia que por ser extraña ha debido desecharse, y el no hacerlo tipifica la predicada violación del principio de unidad de materia”.

Lo primero que observa la Corte es que el cargo no guarda relación alguna con el contenido del artículo 85 acusado, a pesar de encontrarse en el acápite correspondiente a los cargos contra dicha norma.

En cualquier caso, se trata de una acusación que no llena los requisitos mínimos de un cargo de inconstitucionalidad respecto del cual esta Corporación pueda pronunciarse. Si un ciudadano pretende que la Corte efectúe el control constitucional de una determinada disposición, por considerarla lesiva del principio de unidad de materia, tal demandante deberá efectuar un triple señalamiento: a) el de la materia que es objeto de la ley que demanda, b) el de las disposiciones de tal ordenamiento que, en su criterio, no se relacionan con dicha materia, y c) el de las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 Superior. Ello constituye una aplicación elemental de lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en el cual se exige que las demandas de inconstitucionalidad contengan una exposición de las razones por las cuales los ciudadanos acusan a las normas legales de violar la Carta Política. Tal y como se señaló en la antecitada sentencia C-540/01, “las exigencias contempladas en los artículos 2 y 3 del Decreto 2067 no se satisfacen con la sola relación de las distintas materias reguladas por la ley demandada pues se precisa una confrontación razonada entre las disposiciones constitucionales y las normas cuestionadas, confrontación que permita advertir que éstas resultan contrarias a los contenidos materiales de aquellas y que ante esa contrariedad se impone su declaratoria de inconstitucionalidad”.

Pues bien, en este caso los demandantes omitieron cumplir con uno de los requisitos enunciados, dado que no explicaron por qué no existe, en su criterio, conexión alguna entre el propósito de la ley 617/00, que es de saneamiento y racionalización fiscal de los entes territoriales, y la regulación de las inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos territoriales. Se limitan, simplemente, a indicar que se trata de temas diferentes, los cuales, a pesar de la voluntad de la mayoría de los miembros del Congreso, no podían ser regulados en un mismo cuerpo legal.

Por lo anterior, ante la deficiente sustentación del cargo formulado, la Corte habrá de inhibirse para efectuar un pronunciamiento de fondo sobre el tema.

4. Los problemas planteados

En general, los problemas jurídicos que plantean las demandas bajo análisis se pueden agrupar bajo cuatro categorías:

a) aquellos relacionados con las materias que, en criterio de los demandantes, forman parte del núcleo de reserva de la legislación orgánica de ordenamiento territorial;

b) los que se relacionan con el alcance y los límites de la autonomía de las entidades territoriales en materia presupuestal y fiscal, y su relación con las atribuciones de los organismos públicos nacionales, en particular del Legislador;

c) los atinentes a la competencia del Legislador para fijar los parámetros de remuneración de los servidores públicos del nivel territorial; y

d) el que alude a la diferencia que existe entre los municipios pertenecientes a áreas metropolitanas y los demás municipios del país, para efectos de su categorización.

La Corte hará referencia a cada uno de estos temas, en su orden. Al hablar del primero, se resolverán los cargos formulados contra los artículos 1 y 2, así como contra los artículos 15, 16, 17 y 19, demandados; al referirse al segundo, se estudiarán los cargos presentados contra los artículos 3 al 11 de la ley acusada. El examen de los temas tercero y cuarto, por último, hará necesario analizar los cargos que se elevaron contra los artículos 22 y 85, respectivamente.

5. Asuntos relacionados con la reserva de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

5.1. Generalidades

En primer lugar, por el contenido de los cargos que se habrán de analizar a continuación, debe recordarse brevemente que, dada su naturaleza especial, las leyes orgánicas cuentan con ciertas características particulares; tal y como lo estableció la Corte en la sentencia C-337 de 1993, estas leyes "gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art. 151) …las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa".

Ciertas materias fueron reservadas por el Constituyente para ser reguladas mediante leyes orgánicas, dado que, por su importancia, es necesario dotarlas de un régimen que cuente con la estabilidad que caracteriza a dichas normas. Uno de tales asuntos, es el del ordenamiento territorial (art. 151, C.P.). Ahora bien, tal y como se determinó en la sentencia C-540 de 2001, "la aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación". En otras palabras, sólo forman parte de la reserva de ley orgánica aquellas materias específica y expresamente señaladas por el Constituyente, ya que, como esta clase de leyes condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, una interpretación demasiado amplia de tal reserva terminaría por despojar de sus atribuciones al legislador ordinario. Tanto así que, según se afirmó en la sentencia C-432 de 2000, "la duda en el caso de si una determinada materia tiene reserva de ley orgánica o no, debe resolverse a favor del legislador ordinario", por dos motivos: (i) la existencia de una cláusula general de competencia a favor del legislador, y (ii) el hecho de que las limitaciones propias de las leyes orgánicas, constituyen un límite al proceso democrático. Por lo mismo, aquellas materias que no hayan sido objeto de un señalamiento expreso por parte del Constituyente en el sentido

de que deban tramitarse como leyes orgánicas, deberán entenderse sujetas a la competencia del Legislador ordinario.

Una primera enumeración de los asuntos reservados por el Constituyente para este tipo de leyes, en los cuales se profundizará más adelante, es la siguiente:

a) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (C.P., art. 151);

b) la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (C.P., art. 288);

c) el establecimiento de los requisitos para la formación de nuevos Departamentos (C.P. art. 297);

d) el señalamiento de las condiciones para la conversión de una región en entidad territorial (C.P., art. 307);

e) la determinación de las atribuciones, órganos de administración y recursos de las regiones, así como la de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, y la definición de los principios para la adopción de sus respectivos estatutos especiales (C.P., art. 307);

f) la adopción de un régimen administrativo y fiscal especial para las áreas metropolitanas; el diseño de los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las respectivas autoridades municipales en sus órganos de administración; y el señalamiento de la forma en que se habrán de convocar y realizar las consultas populares para decidir la vinculación de los municipios que las constituyen (C.P., art. 319); y

g) la fijación de las condiciones para la conformación de las entidades territoriales indígenas (C.P., art. 329).

En consecuencia, por virtud del principio democrático y de la correlativa cláusula general de competencia del legislador ordinario, habrá de concluirse que las materias relacionadas con la organización territorial de la República que no se encuentren entre los casos que se acaban de enumerar, no forman parte del núcleo temático reservado constitucionalmente a la ley orgánica de ordenamiento territorial y, por lo mismo, pueden ser desarrolladas

mediante una ley ordinaria.

5.2. Los artículos 1º y 2º, acusados, y los cargos presentados contra ellos.

Los artículos 1º y 2º de la Ley 617/00 se ocupan de establecer el sistema de categorización presupuestal de las entidades territoriales del país: el primero establece las pautas para la categorización de los departamentos, y el segundo hace lo mismo respecto de los distritos y municipios. Tal categorización, disponen las normas, se habrá de realizar en consideración a la capacidad de gestión administrativa y fiscal de cada entidad territorial, y de acuerdo con su población y sus ingresos corrientes de libre destinación, factores que, combinados, dan lugar a cinco categorías distintas, en el caso de los departamentos, y siete, en el caso de los municipios. Asimismo, las normas establecen las siguientes reglas:

– las entidades que, según su población, deban estar clasificadas en una determinada categoría, pero según sus ingresos corrientes de libre destinación anuales correspondan a otra, superior o inferior, se habrán de clasificar en la categoría correspondiente a sus ingresos;

– cuando una entidad territorial no cumpla con los límites establecidos en la Ley 617/00 para gastos de funcionamiento, se clasificará, para la siguiente vigencia, en la categoría inmediatamente inferior;

– al descender una entidad territorial de categoría, los salarios y honorarios de los servidores públicos lo harán correlativamente;

– la determinación de la categoría a la cual pertenece el departamento, distrito o municipio, se hará por el gobernador o alcalde, respectivamente, mediante acto administrativo basado en las certificaciones que sobre población e ingresos expidan, para su correspondiente jurisdicción, la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE);

– según varíen sus condiciones económicas o de población, las entidades territoriales podrán ser re-clasificadas en la categoría que corresponda;

– ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente;

– habrán condiciones especiales para los municipios de frontera y los municipios colindantes con el Distrito Capital; y

– para el caso de los distritos y municipios, estas disposiciones serán de obligatoria aplicación a partir del año 2004.

En criterio de los demandantes, las normas acusadas son lesivas de la Constitución por cuatro motivos: (i) la categorización de los departamentos no halla un sustento constitucional, como sí lo hace la de los municipios; (ii) en cualquier caso, tal categorización debe efectuarse mediante ley orgánica, ya que forma parte del régimen jurídico básico de las entidades territoriales; (iii) al tomar en cuenta únicamente los criterios de población e ingresos corrientes de libre destinación, las normas desconocen los demás factores de categorización que consagran los artículos 302 y 320 Superiores; y (iv) de conformidad con el procedimiento que consagran tales artículos, se excluye por completo a las corporaciones territoriales de elección popular -Asambleas y Concejos- de una decisión tan trascendental como lo es la categorización de la respectiva entidad.

En consecuencia, las demandas plantean a esta Corte los siguientes problemas jurídicos:

b) ¿Esa categorización se debe efectuar por medio de una ley orgánica?

c) ¿Tal categorización debe realizarse con base en todos los factores que consagran los artículos 302 y 320 de la Carta?

d) ¿Es necesario que las Corporaciones de elección popular del nivel territorial participen en el procedimiento de categorización de la entidad correspondiente?

A continuación se dará una respuesta suscinta a cada uno de ellos.

a) Categorización presupuestal de departamentos

El artículo primero demandado, anuncia que el régimen de categorización de departamentos que en él se establece constituye un desarrollo del artículo 302 de la Constitución. Este último precepto dispone:

“La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y

competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución, en atención a la necesidad de mejorar la administración o la prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas.

En desarrollo de lo anterior, la ley podrá delegar, a uno o varios departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales"

Ahora bien, para determinar si la categorización propuesta por el artículo primero, demandado, encuadra bajo dicha atribución constitucional, es necesario antes determinar dos aspectos: a) cuál es el sentido preciso del artículo 302 de la Carta, y b) cuáles son los efectos que traerá dicha categorización.

En cuanto a lo primero, el artículo 302 Superior establece que el Legislador puede atribuir a los entes territoriales diversas "capacidades" y "competencias" de gestión administrativa y fiscal. En virtud del principio hermenéutico del efecto útil, el intérprete de esta norma debe otorgar un sentido efectivo a la distinción trazada por el Legislador entre ambos conceptos; por lo tanto, se hace imperativo definir, en esta oportunidad, cuál es el contenido preciso de tales nociones.

En primer lugar, las "competencias" son aquellas atribuciones específicas que, en su conjunto, configuran el ámbito material de las funciones que han sido asignadas por el ordenamiento jurídico a una autoridad determinada; tal y como lo establece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, la competencia, en este sentido, es la "atribución legítima a un juez u otra autoridad para el conocimiento o resolución de un asunto". Se trata de la principal manifestación del principio de legalidad (C.P., arts. 6 y 122), en virtud del cual las autoridades públicas sólo podrán efectuar aquellas actuaciones para las cuales hayan sido expresamente autorizadas por la ley.

En segundo lugar, el término "capacidades" tiene dos significados, ambos igualmente válidos y aplicables para el caso de la norma constitucional que se estudia, pero que es preciso diferenciar. Por una parte, existe la capacidad jurídica, entendida como un atributo de la personalidad jurídica, en virtud del cual los sujetos de derecho podrán adquirir y ejercer derechos y obligaciones. Por otra parte, el término "capacidad" tiene una significación mucho más amplia, no jurídica, referida a una aptitud o idoneidad material para llevar a cabo

ciertos actos, en la práctica; tal y como lo define en este sentido el Diccionario de la Real Academia, el término “capacidad” alude a la “aptitud, talento, cualidad que dispone a alguien para el buen ejercicio de algo”.

Pues bien, esta Corporación considera que las diversas “capacidades” que el Legislador puede atribuir a los departamentos en virtud del artículo 302 Superior, pueden ser tanto jurídicas, como fácticas. Un ejemplo del primer tipo, es la capacidad especial de contratación que reconoce la Ley 80 de 1993 a ciertas dependencias públicas que no cuentan con personalidad jurídica, como es el caso de los Ministerios; y un ejemplo del segundo tipo, es, precisamente, la organización presupuestal que se establece en las normas acusadas de la Ley 617 de 2000.

En efecto, es en este segundo sentido, no jurídico sino práctico, que la categorización establecida en los artículos 1º y 2º, demandados, constituye un desarrollo del artículo 302 Superior, por cuanto, dependiendo de la categoría en la cual queden clasificadas, las entidades territoriales contarán con distintas aptitudes o idoneidades presupuestales, para efectos de perseguir el logro de sus objetivos constitucionales y legales; es decir, la pertenencia a una u otra categoría significa, para el ente respectivo, la posesión de diversas “capacidades” de gestión administrativa y fiscal en materia presupuestal, las cuales determinarán, por lo menos en materia económica, el alcance y la efectividad práctica de sus actuaciones.

Para ilustrar lo anterior, es necesario resolver el segundo aspecto arriba planteado como requisito para resolver el cargo que se estudia, como es el de determinar cuáles serán los efectos prácticos que acarreará la categorización propuesta. En virtud de lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 136 de 1994 (que es relevante porque el artículo 6º ibídem, al cual hace referencia, fue modificado por el artículo 2º de la Ley 617/00, que se estudia), las categorías que se señalan en las normas acusadas “se aplicarán para los aspectos previstos en esta ley y a las demás normas que expresamente lo dispongan (sic)”. Esto quiere decir que la categorización tendrá los efectos que la normatividad respectiva le asigne. En este caso, tal y como lo señala el encabezado mismo de las normas acusadas, se trata de una categorización de tipo “presupuestal”; en consecuencia, sus efectos serán aquellos señalados por la misma Ley 617/00, o en general, por la ley presupuestal aplicable.

Así, por lo menos en lo que atañe al sistema que consagra la Ley 617 de 2000, los efectos que genera para una entidad territorial la clasificación en una u otra categoría, se traducen en diferencias comparativas en cuanto al porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación que pueden destinar a gastos de funcionamiento, así como en diferencias en cuanto al plazo de ajuste con el que cuentan para adaptar tales gastos a los límites máximos establecidos en los artículos 3 al 11 ibídem. La pertenencia a una u otra categoría determinará, además, el nivel salarial de los servidores públicos correspondientes, puesto que de conformidad con ella, se establecerá el salario del gobernador o del alcalde -al cual está vinculada la escala de remuneraciones del resto del personal que labora en la entidad-, así como el monto salarial de los diputados, concejales, contralores, personeros y demás servidores públicos del respectivo ente territorial (art. 1, parágrafo 3º, y art. 2, parágrafo 4º, ibídem).

Una vez resueltos los anteriores interrogantes, se concluye que el artículo 1º de la Ley 617 de 2000 sí es un desarrollo del artículo 302 Superior; pero no en el sentido de atribuir nuevas competencias a los Departamentos, adicionales a las que establece para ellos la Carta Política, sino en el de establecer para ellos distintas capacidades de tipo presupuestal, eminentemente prácticas, tal y como arriba se señaló. En efecto, la adscripción de una entidad territorial a una u otra de las categorías presupuestales que contemplan las normas demandadas, no variará su paquete competencial básico; es decir, no puede decirse que, para efectos presupuestales, un Departamento perteneciente a la categoría primera tenga más o menos competencias que un Departamento de la categoría segunda. La diferencia entre ellos será, más bien, de grado, puesto que contarán con un monto distinto de asignaciones presupuestales para efectos de cumplir, efectivamente, con sus cometidos, y estarán sujetos a distintas condiciones de adecuación del gasto a corto y mediano plazo. En consecuencia, la Corte concluye que el Legislador sí se encuentra habilitado para categorizar departamentos con base en el artículo 302 constitucional, tal y como está facultado para categorizar municipios en virtud del artículo 320 Superior. Por tal razón, no prospera el cargo formulado en este sentido contra la norma acusada.

Además, debe anotarse que esta interpretación de la categorización presupuestal, en tanto herramienta de organización de las capacidades materiales de los departamentos, es la que mejor concuerda con el espíritu del artículo 356 de la Carta Política, en el cual se prohíbe asignar, a las entidades descentralizadas, competencias legales que no vayan acompañadas

de recursos suficientes para su atención. Ello, por cuanto el sistema de categorización establecido en las normas acusadas, en tanto herramienta para el saneamiento financiero de las entidades territoriales, es un medio válido para garantizar que éstas cuenten con la capacidad financiera y de gestión que requiere el cumplimiento de sus funciones propias. En otras palabras, la categorización presupuestal bajo estudio constituye un sistema idóneo para adecuar la dinámica financiera de los entes territoriales a su verdadera capacidad presupuestal, puesto que establece, por ejemplo, distintos límites temporales para que aquellos cumplan con los topes de los gastos de funcionamiento, o diferentes escalas de remuneración de los servidores públicos correspondientes; medidas éstas que, en su conjunto -como se verá más adelante-, contribuirán a asegurar la viabilidad financiera de tales entes y facilitarán, en consecuencia, el desarrollo cabal de sus cometidos institucionales, materializando así la pauta del artículo 356 Superior.

Es relevante anotar, asimismo, que el artículo 298 de la Carta faculta a la ley para reglamentar lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones constitucionales de los departamentos. Esta es una cláusula general de competencia legislativa, que habilita al Congreso para tomar medidas razonables, encaminadas a permitir un mejor desarrollo de las funciones de los entes departamentales; y en criterio de la Corte, lo dispuesto en el artículo 302 Superior no es más que una particularización de esta cláusula genérica de competencia legislativa. Por lo mismo, la categorización presupuestal adoptada en las normas que se estudian encuentra un respaldo adicional en el artículo 298 de la Carta, puesto que bien puede el Legislador, con base en esta norma, señalar sistemas racionales de clasificación, basados en la diversidad real que existe entre los Departamentos del país, para facilitar su organización y funcionamiento y permitir, así, un mejor ejercicio de sus atribuciones constitucionales.

Por otra parte, no debe olvidarse que existe una expresa autorización constitucional para que el Legislador establezca distintas categorías de municipios; así lo dispone el artículo 320 constitucional, en virtud del cual “la ley podrá 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”. No sucede igual con los distritos; sin embargo, considera esta Corporación que no existe diferencia sustancial alguna entre éstos, por una parte, y los departamentos y municipios, por otra, para efectos de ser sometidos a una determinada categorización legal, con efectos presupuestales. En

otras palabras, nada obsta para que un sistema de categorías que es válidamente aplicable tanto a los departamentos como a los municipios, sea establecido también para los distritos, puesto que éstos, en tanto personas jurídicas dotadas de autonomía presupuestal, no tienen ninguna diferencia relevante con aquellos, menos tratándose de un esfuerzo elemental de coordinación entre las finanzas públicas nacionales y territoriales. En consecuencia, dado que tanto los departamentos como los municipios admiten tal categorización, forzoso es concluir que también los distritos pueden insertarse dentro de un esquema como el que ocupa la atención de la Corte.

Tal y como se estableció arriba, la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por tratarse de una restricción a la actividad del legislador ordinario, constituye una excepción a su cláusula general de competencia que, por lo mismo, debe interpretarse en forma restrictiva y limitada, incorporando bajo su alcance únicamente aquellas materias expresamente reservadas por el Constituyente para este tipo de leyes.

Pues bien, no encuentra la Corte que el tema objeto de los artículos 1º y 2º de la Ley 617 de 2000 se encuentre entre los que arriba se enumeraron. Como ya se dijo, la categorización que se consagra en las normas acusadas tendrá determinados efectos, de tipo presupuestal, respecto de los departamentos, distritos y municipios del país, entre ellos, algunas diferencias en cuanto a los límites impuestos a los gastos de funcionamiento, así como en los plazos de ajuste establecidos por la misma Ley; pero ello no equivale a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, a la distribución de competencias entre éstas y la Nación, ni mucho menos a la fijación de los requisitos para su creación. Por lo mismo, debe concluirse que el establecimiento legal de estas categorías no requiere surtir el trámite de una ley orgánica, por lo cual el cargo en este sentido habrá de desecharse.

Esta conclusión se encuentra respaldada por una razón lógica: si la finalidad de someter una determinada materia a la regulación de una ley orgánica, es la de lograr una mayor permanencia y estabilidad para tal reglamentación, no puede aceptarse que forme parte de su núcleo el tema de la creación de categorías genéricas, de índole presupuestal, que por su esencia son netamente variables; para la creación y modificación de tales categorías, que son -como ya se dijo- una manifestación de las atribuciones ordinarias del Congreso (arts. 298 y 320, C.P.), se debe admitir que el Legislador cuenta con un amplio grado de discrecionalidad, que le permite introducir variaciones razonables, en el tiempo que

considere conveniente, sobre los factores a tener en cuenta para fijar las categorías, el número de las mismas, etc., con el objeto de coordinar las principales variables presupuestales y macroeconómicas nacionales.

En consecuencia, los artículos primero y segundo, demandados, serán declarados exequibles en el sentido de que, al expedirlos, el Legislador no violó la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

c) Los factores de categorización

Afirman los demandantes que la categorización consagrada en las normas acusadas desconoce lo dispuesto por los artículos 302 y 320 Superiores, ya que no se tuvieron en cuenta todos los factores que allí constan, sino únicamente los relativos a ingresos y población, con una clara preponderancia de los primeros. En efecto, el artículo 302 ordena tener en cuenta, para la categorización de los Departamentos, su población y sus recursos económicos y naturales, así como las circunstancias sociales, culturales y ecológicas de cada entidad; y, en el mismo sentido, el artículo 320 dispone que, para la categorización de los municipios, deberán tomarse en consideración la población, los recursos fiscales, la importancia económica y la situación geográfica correspondiente.

Sin embargo, la Corte no considera acertado afirmar que todos los criterios consagrados en los antedichos artículos deban ser aplicados en forma simultánea, en cualquier categorización efectuada por el legislador. Tal y como lo indican los intervinientes, dichos preceptos constitucionales brindan un catálogo de criterios entre los cuales el Legislador deberá seleccionar los que en cada caso sean relevantes, dependiendo de la finalidad con que se efectúe cada categorización en concreto. No debe perderse de vista que los cánones constitucionales reseñados se deben interpretar en forma armónica con los artículos 209 y 287 Superiores, los cuales preservan, respectivamente, la eficacia de la función administrativa y la autonomía real de las entidades territoriales; en efecto, si lo que el Legislador pretende es una categorización efectiva y eficaz en materia presupuestal, que contribuya a coordinar el ejercicio autónomo de las respectivas competencias fiscales a nivel territorial, mal haría en tomar en cuenta criterios que no son relevantes para dicha finalidad. De hecho, si se tuvieran en cuenta todos los criterios simultáneamente, dada la diversidad real existente entre las entidades territoriales del país, se llegaría a clasificaciones de

imposible aplicación por su complejidad, puesto que el número de factores entrecruzados sería demasiado alto.

Por lo tanto, se concluye que el Legislador no está obligado a aplicar, al mismo tiempo, todos los factores enumerados en los artículos 302 y 320 de la Carta; estos, por el contrario, brindan un abanico de posibilidades, entre las cuales el Congreso deberá escoger, en forma razonable, las que mejor se amolden a los objetivos que se persiguen con cada categorización en particular. En consecuencia, se declarará la exequibilidad de las normas acusadas en lo que toca a este aspecto, puesto que si lo que se busca es una categorización presupuestal, es apenas lógico que se tengan en cuenta factores como el de población y el de recursos económicos, dándole preponderancia a éstos últimos: se trata de un ejercicio razonable de la discrecionalidad del legislador.

d) La aludida exclusión de las corporaciones territoriales de elección popular

Por último, en lo que respecta al cargo por exclusión de las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales del procedimiento de categorización de las entidades territoriales, observa la Corte que éste se formula como consecuencia de una mala comprensión del sistema de categorización que postula la misma norma demandada. En efecto, ésta señala que la categoría a la cual pertenece una determinada entidad territorial será determinada mediante un acto administrativo del Alcalde o del Gobernador, expedido con base en las certificaciones que para el efecto expidan la Contraloría General de la República y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Es decir, se trata de un sistema que busca la verificación objetiva de ciertos requisitos -población e ingresos-, por parte de funcionarios especializados en ello, como consecuencia de la cual se expedirá un acto que, en el fondo, no implica el ejercicio de discrecionalidad alguna por parte de los funcionarios que lo profieren. Por lo tanto, no es necesario que se surta un debate democrático ante los órganos representativos, cuando se trata de determinar, con base en criterios y mediciones técnicas, la categoría particular de una entidad territorial; la autonomía de éstas no resulta lesionada por el sistema que consagra la norma, que se orienta a garantizar un mínimo de certeza respecto de los fundamentos de las categorizaciones específicas que se hayan de realizar en el futuro. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que los cargos formulados en este sentido carecen de fundamento.

Por las razones expuestas, los artículos 1º y 2º de la Ley 617 de 2000 serán declarados exequibles, únicamente por los cargos estudiados en esta providencia.

5.3. Los artículos 15, 16, 17 y 19, demandados, y los cargos formulados contra ellos.

El artículo 15 de la Ley 617/00 establece cuáles son los requisitos que se deben cumplir para que una porción del territorio de un departamento se erija en municipio, y en ese sentido modifica el artículo 8º de la Ley 136 de 1.994. El artículo 16 demandado, modifica el artículo 9 de esta última Ley, estableciendo una excepción a las condiciones anteriores, en el caso de municipios que se crean sin el lleno de los requisitos por motivos de defensa nacional. El artículo 17 adiciona al artículo 15 de la precitada Ley 136/94, señalando cuáles son los anexos que se deben acompañar al proyecto de ordenanza para la creación de un municipio. Y el artículo 19 de la Ley 617 de 2000 modifica el artículo 20 de la misma Ley 136/94, señalando que si se incumplen los límites establecidos en los artículos 6 y 10 de ésta última, el municipio o distrito respectivo deberá adelantar un programa de saneamiento fiscal; y que si al término de tal programa, y de los posteriores planes de ajuste, no se ha logrado cumplir con los límites legales, se podrá fusionar el municipio o distrito correspondiente, para lo cual se establecen algunas condiciones. Los demandantes consideran que estos artículos desconocen la reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, por cuanto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, las condiciones y requisitos para la creación, fusión y supresión de municipios forman parte de tal núcleo. Sin embargo, en virtud de las reglas arriba trazadas respecto del contenido de la reserva de la legislación orgánica de ordenamiento territorial, el cargo no puede ser de recibo, como se explicará en seguida.

Se ha reiterado que los asuntos que son materia de ley orgánica, se encuentran señalados de manera expresa en la Constitución, razón por la cual, para determinar los aspectos del ordenamiento territorial que corresponden a esta reserva especial, es preciso acudir al criterio material consagrado en el texto constitucional.

De esta suerte, pueden clasificarse las materias propias del ordenamiento territorial que deben regularse mediante ley orgánica en dos grandes grupos, que se exponen a continuación:

1. En primer orden, será materia de ley orgánica la distribución y asignación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de acuerdo con el mandato del

artículo 288 de la Carta. En este punto, la Corte1 ha señalado que este artículo posee un contenido autónomo frente al artículo 151 ibídem, en el cual se determinan los temas generales que deben ser regulados a través de ley orgánica, de lo cual se deduce que la materia referente a la asignación y distribución de competencias tanto normativas como no normativas entre la Nación y las entidades territoriales en bloque, es objeto de regulación a través de ley orgánica.

2. En un segundo grupo, pueden distinguirse aquellos eventos excepcionales, en los cuales la Constitución defiere a la ley orgánica de ordenamiento territorial el tratamiento de ciertos asuntos específicos, sin que exista un criterio general y uniforme que haya orientado al Constituyente para exigir la regulación de estas distintas materias a través de ley especial. Estos asuntos son los siguientes:

2.1. La regulación de la región será materia de ley orgánica, lo que comprende la determinación de los principios para la adopción del estatuto especial de ésta, así como las condiciones para su conversión en entidad territorial, sus atribuciones, órganos de administración, sus recursos y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías; todo esto de acuerdo con el artículo 307 de la Carta.

La Constitución de 1991 abre paso a la creación de nuevas entidades territoriales como la región y la provincia; en cuanto a la primera, la reforma prevé todo un proceso para su desarrollo, que se inicia con la asociación de dos o más departamentos que se constituirán en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Posteriormente, dicha región podrá constituirse en entidad territorial de acuerdo con las condiciones que la ley orgánica determine previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial. Finalmente, la decisión tomada por el Congreso se someterá a referendum.

La importancia de la definición de la región como entidad territorial sub-nacional, fue destacada en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente2:

“(En) esa sub-nación que es la región, se dan unas relaciones sociales y económicas entre los habitantes con la expresión de necesidades y aspiraciones propias, a las que corresponden

determinados derechos, que de hecho implican una responsabilidad del Estado. Y si esa responsabilidad del Estado surge de unos derechos que se expresan en el ámbito regional, es en ese ámbito donde hay que estar sumergidos para dar la mejor respuesta posible como Estado. Ello a su vez, implica la necesidad de reconocimiento, de la institucionalización político-administrativa de la región, ya que la respuesta estatal requiere, para darse eficientemente, de unas atribuciones y competencias y de unos recursos".

2.2. Otro de los temas que mereció especial atención del Constituyente fue el relativo a los grupos indígenas, y la protección que debía otorgarse a las minorías étnicas. De esta preocupación surgió la propuesta de crear un régimen especial para los territorios indígenas, que reconociera sus formas de organización y gobierno y garantizara la conservación de sus territorios:

"Toda vez que el propósito fundamental de la propuesta de autonomía es el fundamento de la democracia; en este sentido consideramos que es el mejor reconocimiento que la Nación Colombiana puede hacer a su población indígena después de quinientos años de experimentos con diversas políticas del Estado, que van desde el exterminio descarado hasta el integracionismo con apariencia humanitaria, pasando por la encomienda, el reduccionismo, la evangelización y desarrollismo. …En la nueva Colombia no debe haber lugar para la dependencia ni el centralismo hegemónico"3

Acorde con las anteriores previsiones, se defirió a la ley orgánica la determinación de los requisitos para convertir dichos territorios en entidades territoriales. Se creó así una especie de "cláusula de salvaguarda" para garantizar que la regulación en esta materia fuera el fruto del mayo consenso posible y estuviera dotada de una jerarquía especial, que asegurara el reconocimiento de la autonomía para la gestión de sus intereses propios.

2.3. En cuanto a los departamentos, el Constituyente de 1991 eliminó la fórmula utilizada por la Constitución de 1886, en la cual se establecían desde la propia Carta los requisitos para que un territorio se convirtiera en departamento, y se optó por deferir a la ley orgánica la determinación de los requisitos y condiciones para la creación de estos entes locales. El Constituyente buscó dotar de estabilidad el régimen de la creación de nuevos departamentos, y en vista de la "desconstitucionalización" de los requisitos para el surgimiento de los mismos, confió al legislador orgánico la determinación de su régimen

jurídico.

2.4. En relación con los municipios, a diferencia de la región, las áreas metropolitanas, las entidades indígenas y los departamentos, la Constitución n o defirió lo relativo a su creación a la ley orgánica sino a la ley ordinaria, lo que significa que, a juicio del constituyente, no es una materia cuya regulación requiera las garantías institucionales que rodean el procedimiento de expedición de esa ley especial.

En la Constitución vigente, los requisitos para la creación y fusión de municipios, son materia de regulación por parte del legislador ordinario, de acuerdo con lo previsto en el art. 150-4 Superior, que señala:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (…) 4. Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias".

Puede afirmarse que, por regla general, corresponde al legislador ordinario la fijación de las condiciones para crear, fusionar y eliminar entidades territoriales; sólo excepcionalmente, como en el caso del artículo 2974 relativo a los departamentos, el Constituyente defirió al legislador orgánico la determinación de las condiciones para la creación de estas entidades.

De acuerdo con lo anterior, se pregunta la Corte si podría interpretarse de manera extensiva el artículo 297 de la Carta; en otras palabras, si es posible alegar la existencia de un vacío constitucional, y señalar que corresponde también a la reserva de ley orgánica el establecimiento de los requisitos para la creación de nuevos municipios.

La respuesta es negativa. Del análisis sistemático de las normas constitucionales sobre reserva de ley orgánica territorial; así como del estudio de la naturaleza del municipio como una entidad territorial dinámica, instituida como primer punto de enlace del ciudadano con sus autoridades, se desprende la imposibilidad de extender la interpretación de las materias propias del legislador orgánico, al régimen legal de los municipios.

Como se mencionó anteriormente, los asuntos materia de ley orgánica se encuentran determinados de manera expresa en la Constitución. No puede, entonces, suplantarse la

voluntad del Constituyente extendiendo la reserva de ley orgánica a asuntos que él no consideró necesario deferir a este tipo de leyes. Sobre esta materia, se ha pronunciado la Corte de la siguiente manera:

“En el evento en que el juez constitucional se enfrente al estudio de una ley ordinaria que ha sido demandada por vulneración de la reserva de ley orgánica y siempre que los criterios hermenéuticos existentes resulten insuficientes para definir si la materia regulada por ésta se encuentra reservada al legislador orgánico, la duda debe resolverse a favor de la opción adoptada por el legislador ordinario, y, por lo tanto, la norma deberá ser declarada exequible respecto del cargo en mención”.

De lo anotado anteriormente, se concluye que si el Constituyente hubiese pretendido reservar al legislador orgánico la delimitación de los requisitos para la creación de nuevos municipios, la Constitución haría referencia expresa a esta materia dentro de su articulado; no obstante, no existe ninguna remisión al legislador orgánico dentro del texto constitucional, cuando éste desarrolla el tema de los municipios, lo cual se colige de la simple lectura del artículo 300 superior:

“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas: (…) 6. Con sujeción a los requisitos que señala la ley crear y suprimir municipios, segregar y agregar territorios municipales y organizar provincias”.

La decisión del constituyente de deferir al legislador ordinario la fijación de los requisitos para la creación de municipios tiene su fundamento en la naturaleza misma de esta entidad territorial, entendida como una organización social que surge como primer punto de contacto entre el ciudadano y sus autoridades, con un carácter dinámico, cuya estructura debe estar acorde con la realidad política y sociald el país. Como lo ha descrito el profesor Alfredo Manrique Reyes, en su obra “El Municipio Colombiano después de la Constitución de 1.991”:

“…hay quienes pensamos que crear municipios es democratizar, es abrir espacios y escenarios para que la gente tenga posibilidades e instrumentos para ejercer plenamente sus deberes y derechos: es construir democracia cotidiana. Colombia es un país en formación. Inmensos territorios se encuentran aún en espera de oportunidades; comunidades dispersas por la ancha geografía del país necesitan sentir que hacen parte de él y que no es ilusoria su esperanza de progresar y de sentir orgullo de ser colombiano”.

El constituyente de 1991 elaboró su propia visión de municipio, y lo consagró como entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, encargada de la función primordial de prestar los servicios esenciales, de lo cual se desprende la importancia de facilitar la modificación de los requisitos necesarios para su creación, en la medida que el desarrollo del país exija la creación de nuevos centros de democracia local.

La creación de municipios es un proceso que debe adaptarse al desarrollo del país y se encuentra estrechamente ligado a necesidades políticas y sociales cambiantes, razón por la cual el constituyente razonablemente consideró que no era conveniente darle un carácter especial a tal régimen jurídico, puesto que ello atentaría contra los postulados de descentralización y autonomía que la propia carta proclama.

De acuerdo con lo anterior, los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 617 de 2000, que determinan los requisitos para la creación y fusión de municipios, se ajustan a la Constitución, ya que el establecimiento de su régimen jurídico, a diferencia de la región, los departamentos, los territorios indígenas y las áreas metropolitanas, fue deferido al legislador ordinario. Por tal razón, se procederá a declarar su exequibilidad por el cargo estudiado en esta providencia.

De otra parte, los demandantes solicitan a la Corte efectuar una unidad normativa con las normas de la Ley 136 de 1994 que estos artículos intentan modificar, los cuales, en su criterio, adolecen del mismo vicio. Sin embargo, esta Corporación considera que para poder pronunciarse expresamente respecto de la constitucionalidad de esos artículos, sería necesario que se presentara una de las siguientes dos hipótesis: o bien que las normas hubiesen sido demandadas expresamente y en sí mismas, o bien que estuviesen presentes los requisitos para establecer una unidad normativa. Es claro que lo primero no sucedió, puesto que la demanda se dirigió desde un principio contra los artículos de la Ley 617 de 2000 enumerados en la referencia, y no contra las normas de la Ley 136/94 que fueron modificados por éstos. Lo segundo tampoco se verifica en el caso presente: para que sea procedente efectuar una unidad normativa, es necesario que se presenten ciertas condiciones, que se explicaron en la sentencia C-539/99, en los siguientes términos:

“Excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere

dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa. Sin embargo, para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos. En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo. Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad".

Ninguna de estas tres hipótesis se presenta en el caso bajo estudio. En primer lugar, el sentido de los artículos demandados de la Ley 617 de 2000 es claro en sí mismo, esto es, no es necesario hacer referencia a la norma que modifican para extraer su significado. En segundo lugar, al tratarse de normas de la Ley 617/00 que modifican normas de la Ley 136/94, no es posible que el contenido de la norma modificatoria haya sido reproducido en la norma modificada. Finalmente, tampoco existe una relación intrínseca entre ambas disposiciones, precisamente porque la ley que se demandó modifica la disposición respecto de la cual se quiere efectuar la unidad normativa, eliminando así su fuerza vinculante. Por lo mismo, considera la Corte que, al no ser procedente la aplicación de tal unidad, habrá de deferirse el debate sobre la constitucionalidad de las normas mencionadas de la Ley 136/94, para las oportunidades en que éstas sean demandadas expresamente.

6. Asuntos relacionados con la autonomía financiera y presupuestal de las entidades territoriales.

6.1. Planteamiento del problema.

Los artículos 3 al 11, demandados, establecen límites al monto de los recursos que las entidades territoriales pueden destinar a gastos de funcionamiento. Específicamente, su contenido es el siguiente:

a) El artículo 3 señala que los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales se deben financiar con sus ingresos corrientes de libre destinación, los cuales deberán ser suficientes no sólo para cubrir tales gastos, sino para financiar, al menos en parte, la inversión pública autónoma de tales entes. La norma señala que los ingresos corrientes de libre destinación son los ingresos corrientes -tributarios y no tributarios-, excluidas las rentas de destinación específica. Además, indica que ciertos recursos no podrán ser destinados a financiar gastos de funcionamiento, así: el situado fiscal; la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forozosa inversión; los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar; los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica; los recursos de cofinanciación; las regalías y compensaciones; las operaciones de crédito público, salvo las excepciones establecidas en leyes especiales; los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización; la sobretasa al ACPM; el producto de la venta de activos fijos; otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio, y los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica. La norma determina, además, que los gastos generados por los docentes y personal del sector salud financiados con cargo a recursos de libre destinación de la entidad, que generen obligaciones que no se extingan en una sola vigencia fiscal, deberán seguirse financiando con ese mismo tipo de recursos.

b) El artículo 4 establece topes máximos para los gastos de funcionamiento de los departamentos, y el artículo 5 señala un período de transición para efectuar el ajuste correspondiente, dependiendo de la categoría en la que esté inscrita la respectiva entidad territorial. Por su parte, los artículos 6 y 7 hacen lo mismo respecto de distritos y municipios.

c) El artículo 8 señala que los gastos de las Asambleas Departamentales, diferentes a la remuneración de diputados, no podrán superar un determinado porcentaje de dicha remuneración, a partir del 2001; y que los gastos de las Contralorías no podrán superar un

porcentaje de sus ingresos corrientes de libre destinación. El artículo 9 establece un período de transición para ajustar los gastos de éstas últimas, dependiendo de la categoría a la que correspondan. Asimismo, señala que las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del 0.2% de los ingresos ejecutados por ellas en la respectiva vigencia. Limita, asimismo, el crecimiento de los gastos de las Contralorías, que no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior, y a partir del 2005 deberán respetar las metas de inflación.

d) El artículo 10 establece que los gastos de los Concejos no podrán superar el valor del total de los honorarios causados por el número de sesiones autorizado durante cada vigencia fiscal, más el 1.5% de sus ingresos corrientes de libre destinación. Asimismo, limita los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, a un porcentaje de sus ingresos de libre destinación en el caso de las categorías especial, primera y segunda, y a un monto máximo de aportes en salarios mínimos legales mensuales, para las categorías tercera a sexta. Señala, por último, que los concejos municipales 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 sesenta salrios mínimos legales mensuales, adicionales a los honorarios de los concejales ya calculados. El artículo 11 establece el período de transición correspondiente, señala que las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del 0.4% de los ingresos ejecutados por ellas en la vigencia anterior, y prohibe el crecimiento en términos constantes de los gastos de las contralorías, sujetándolos a partir del 2005 a la inflación.

El problema que plantean las demandas es si las medidas que se acaban de enumerar, al haber sido adoptadas por el Congreso para intervenir sobre el manejo financiero y presupuestal de las entidades territoriales, lesionan la autonomía que el artículo 287 Superior le garantiza a éstos entes descentralizados. Para resolver este interrogante, es indispensable hacer referencia a las reglas que sobre el particular ha trazado la copiosa jurisprudencia constitucional, en cuanto al tema de las relaciones entre la unidad nacional y la autonomía territorial.

El análisis que se efectuará a continuación, el cual dará un fundamento a la decisión, se puede organizar de conformidad con ciertos ejes temáticos, que se presentarán en seguida, en forma sintética, para efectos de claridad:

(i) El presente caso plantea, de entrada, un problema de armonización entre los principios de unidad nacional y autonomía territorial. Es un problema de armonización, porque ambos preceptos gozan de raigambre constitucional, hasta el punto de que ambos forman parte de la fórmula política trazada por el artículo primero de la Carta: "Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales…". Debe tomarse en consideración, además, que tanto a nivel nacional como a nivel territorial existen órganos con competencias constitucionales y legales propias, encargados de regular ciertas materias, lo cual, en algunos campos especialmente delicados -como lo es el presupuestal- se pueden prestar a conflictos entre ambas esferas de la vida nacional. Por lo mismo, teniendo en cuenta que ni los órganos del nivel nacional, ni los del nivel territorial, tienen derechos o competencias absolutos, es indispensable efectuar una tarea de coordinación entre sus respectivos intereses, de forma tal que la solución finalmente adoptada sea la que mejor respete la integridad de ambos, y por lo mismo, la que mejor concuerde con el texto constitucional.

(ii) Las relaciones entre la unidad y la autonomía, en general, están constituídas por una serie de limitaciones recíprocas, en el sentido de que la autonomía habrá de ejercerse dentro de los lineamientos trazados por la ley (art. 287, C.P.), la cual, a su vez, habrá de respetar un mínimo intangible de autonomía, para no vaciar de contenido los mandatos del constituyente. 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, no en el sentido de contar con menos elementos constitutivos que el de la autonomía territorial en general, sino 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, lo cual habrá de evaluarse en cada caso concreto de conformidad con las reglas jurispurdenciales abajo señaladas.

(iii) La mayor potestad del legislador nacional en materia económica, y la correlativa reducción del alcance del núcleo esencial de la autonomía territorial en materia presupuestal, se ejemplifican claramente en el poder que asiste al titular de la función legislativa para intervenir en las finanzas territoriales, siempre que se encuentre de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional. 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.

6.2. La unidad y la autonomía en el Estado colombiano.

De conformidad con la Constitución, Colombia es un Estado unitario, y simultáneamente, las entidades territoriales tienen autonomía para manejar sus propios asuntos. Es el Legislador quien está constitucionalmente habilitado para definir el grado de autonomía de tales entidades, ya que, de conformidad con el artículo 287 Superior, dicha facultad se habrá de ejercer "dentro de los límites de la Constitución y la ley". Sin embargo, al delimitar la autonomía territorial, el Legislador debe respetar unos ciertos mínimos, que resultan esenciales para hablar de un régimen descentralizado verdaderamente autónomo – esto es, debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial, entendida ésta como un derecho y como una garantía institucional: no puede establecer reglas que vacíen dicha atribución de su contenido esencial. En la sentencia C-720/99, esta Corporación afirmó sobre el particular: "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".

En otras palabras, el equilibrio entre la unidad y la autonomía se logra mediante un sistema de limitaciones recíprocas (C-535/96): la autonomía, por una parte, se encuentra limitada en primera instancia por el principio de unidad, en virtud del cual, debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional, puesto que la naturaleza del 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. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial (sentencia C-216/94, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa). Esta supone la capacidad de gestionar los intereses propios; es decir, la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad,

dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general.

En ese sentido, la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. Según la sentencia C-216/94, “así como es una impropiedad confundir autonomía y autarquía, es también nocivo desconocer, en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses parciales a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización. La razón es simple, pues corresponde ordenar un fin a aquel a quien corresponde dicho fin; si el fin es general, será de competencia legal; si el fin es parcial y concreto, corresponde ordenarlo al directamente responsable de dicho interés”. Es decir que, tal como se afirmó en la sentencia C-284/97, la autonomía “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. De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley; no le es posible en consecuencia al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado”.

En esta última oportunidad, se sintetizó la tensión entre unidad y autonomía así: “la conciliación entre los principios de unidad y autonomía, ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el art. 287 de la Constitución, las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce”.

De esta manera, de la regla de limitaciones recíprocas se desprende una sub-regla, en el sentido de que la autonomía constitucionalmente reconocida implica, para los entes territoriales, la facultad de gestionar sus asuntos propios; es decir, aquellos que solo a ellos atañen. Ello implica, en consonancia con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que deberán gobernar el ejercicio de las competencias atribuidas a los

distintos niveles territoriales, que todo lo que tenga que ver con asuntos que rebasan el ámbito meramente local o regional, deberá ser regulado por una ley de la República: en los términos de la sentencia C-216/94, “es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales” . En el mismo sentido, en la sentencia C-004/93 se afirmó: “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. Por esto, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles no son excluyentes. Por el contrario dichas competencias, como lo señala la propia Constitución, deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”. En consecuencia, la autonomía territorial tiene límites en lo que toca con los intereses nacionales (C-506/95): “La autonomía inherente a la descentralización supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, peros iempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está comprendido dentro de lo genérico” (Sentencia C-497A/94).

Salta a la vista que, para la solución de este tipo de problemas, en los cuales está involucrado el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, no es válido aplicar una lógica estrictamente legalista, en virtud de la cual se haga uso de la teoría tradicional de clasificación jerárquica de las fuentes de derecho para concluir que, por el solo hecho de expedir actos administrativos, los entes territoriales estén, siempre y en todo asunto, sujetos a los dictámenes puntuales y precisos del legislador. Esto es, las relaciones entre la autonomía de las entidades territoriales y la unidad nacional -extremos que se busca armonizar-, están conformdas por una serie de limitaciones recíprocas, que reservan tanto para las entidades nacionales como para las entidades territoriales, un reducto mínimo que les habilita para ejercer ciertas funciones en forma exclusiva; por lo mismo, tratándose de la autonomía territorial, la lógica estrictamente kelseniana halla un límite, por cuanto ciertas atribuciones y competencias forman parte del núcleo esencial de dicha autonomía. Es decir, los actos administrativos que expidan las entidades territoriales al ejercer las funciones

propias de dicho reducto esencial de autonomía, no se encuentran sujetos, necesariamente, a que las leyes de la República hayan regulado las mismas materias, por cuanto mal haría el Legislador en dictar normas cuyo alcance supera los límites de su competencia constitucional e invade, por lo mismo, el espacio reservado a las entidades territoriales; una tal conclusión equivaldría a un desconocimiento de la prohibición del artículo 136-1 de la Constitución, en virtud del cual se prohibe al Congreso inmiscuírse, por medio de leyes, en los asuntos de competencia privativa de otras autoridades, así como de las disposiciones constitucionales que protegen la autonomía territorial.

Lo anterior no obsta, por supuesto, para que los actos administrativos expedidos en virtud de tales atribuciones deban ser respetuosos de la ley, al menos en el sentido de no lesionar sus dictados, y de no invadir, a su vez, el ámbito propio del Legislador. Pero en casos así, no es viable exigir una total conformidad de los actos administrativos territoriales a la ley, puesto que no puede la ley regular ciertas materias específicamente atribuidas a la órbita de acción de dichas entidades territoriales.

La pregunta a resolver, por ende, es si en cada caso concreto, se ha respetado el contenido mínimo esencial reservado al reducto de autonomía territorial que la Constitución Política protege.

El contenido mínimo del principio de autonomía territorial lo establece el artículo 287 de la Constitución, que incorpora cuatro derechos esenciales de las entidades territoriales que habrá de respetar el legislador: gobernarse por autoridades propias, establecer los tributos necesarios para cumplir sus tareas, administrar los recursos para la realización efectiva de sus funciones, y participar en las rentas nacionales. Además, la jurisprudencia ha reconocido que dentro de tal núcleo esencial se incluye el derecho a elaborar su propio presupuesto de rentas y gastos. Sin embargo, por mandato de la misma Carta, estas atribuciones se ejercerán de conformidad con la Constitución y la Ley.

En la sentencia C-535/96 se efectuó el siguiente análisis:

“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. Sin embargo, el reconocimiento de la diversidad hecho a través de la consagración del principio de autonomía, lleva necesariamente al respeto del núcleo esencial de ésta, pues no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígenas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos.

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. En este orden de ideas, es derecho de las entidades territoriales ejercer las competencias que les corresponden (CP. art. 287), pues sin ellas ninguna acción autónoma es posible. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias (CP art. 287). Debe protegerse el derecho de cada entidad a autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan."

6.3. La mayor amplitud de la potestad legislativa en materia financiera y presupuestal.

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. Ello se deduce, fundamentalmente, de dos razones.

En primer lugar, por mandato del artículo 334 constitucional, la dirección general de la economía corresponde al Estado, y en particular al titular de la función legislativa nacional. En ese sentido, por ser el Legislador el encargado de trazar las políticas macroeconómicas de

la Nación, mal haría el intérprete del texto constitucional en admitir que la autonomía de las entidades territoriales se pueda convertir en un factor que impida el adecuado diseño y desenvolvimiento de dicha política -es decir, en un factor de desestabilización macroeconómica-. No debe olvidarse que, para efectos de las reglas arriba señaladas sobre las relaciones entre unidad nacional y autonomía territorial, 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. En consecuencia, la autonomía de los entes territoriales se encuentra limitada por la mayor potestad de intervención del Legislador nacional en asuntos económicos, puesto que así lo exige la delicada tarea a él encomendada, para cuyo apto (y razonable) ejercicio debe contar con herramientas lo suficientemente eficaces. Es necesario precisar, sin embargo, que la responsabilidad macroeconómica no es sólo propia del Legislador nacional, sino también del Gobierno, así como de la junta directiva del Banco de la República; así se infiere de lo expuesto en la reciente sentencia C-540/01, en la cual se afirmó:

“Dentro de los aspectos y facultades que constituyen la primacía del principio de unidad sobre el principio de autonomía se encuentra la responsabilidad fiscal y macroeconómica del Gobierno. Por ello rige la autonomía presupuestal de los entes territoriales que debe ejercerse dentro de las metas macroeconómicas y de los planes de financiamiento estatal”.

No obstante, es claro que, así como sucede frente a las responsabilidades gubernamentales, la autonomía territorial también ha de ceder frente a las atribuciones del legislador en materia económica.

En segundo lugar, existen varios mandatos constitucionales de los cuales se infiere que fue voluntad del constituyente el dotar al Legislador de una capacidad de intervención ampliada en materia económica, que en casos justificados, limita la autonomía territorial. Así, por ejemplo:

(i) El artículo 287 señala que los entes territoriales “gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”.

(ii) El artículo 352 Superior dispone que en las entidades territoriales, y en las entidades

descentralizadas de sus respectivos niveles, se habrá de aplicar la Ley Orgánica del Presupuesto, dictada por el Congreso de la República. Ya ha dicho la Corte que, por lo mismo, tal Ley constituye una “pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador” (sentencia C-478/92). A este respecto, hay que tener en cuenta que la Constitución de 1.991 implicó un cambio fundamental respecto del régimen que le antecedió, en virtud del cual simplemente se efectuaba una recomendación a las Entidades Territoriales, en el sentido de que acogieran, al redactar sus normas presupuestales, principios similares a los de la Ley Orgánica del presupuesto General de la Nación (cf., Ley 38 de 1.989). A partir de 1991, sin embargo, se otorga una fuerza vinculante definitiva al quehacer del legislador orgánico respecto de la actividad presupuestal de las corporaciones territoriales, por cuanto el citado artículo 352 superior dispone:

“Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su cordinación con el plan nacional de desarrollo”.

(iii) Tal y como lo ha señalado en reiteradas oportunidades esta Corporación, la Carta otorga a las entidades territoriales cierta autonomía en lo que concierne a los tributos; sin embargo, tal autonomía siempre se debe ejercer en los términos de la ley. Así se deduce del artículo 338 Superior, en virtud del cual “en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”. Sobre el particular, la Corte, en la sentencia C-219/97, se afirmó:

“…la facultad de que gozan las entidades territoriales para establecer el sistema de ingresos y de gastos, se encuentra constitucionalmente limitada.

21. En materia de ingresos tributarios, la Carta opta por dar primacía al principio unitario y otorga al legislador la atribución de diseñar la política tributaria del Estado. En consecuencia, debe afirmarse que en estos términos, la facultad impositiva de las entidades territoriales es residual, pues sólo puede ser ejercida plenamente una vez el respectivo tributo ha sido autorizado por el legislador. Sin embargo, lo anterior no implica que el sistema de ingresos

de las entidades territoriales dependa por entero de la ley. De una parte, dichas entidades tienen derecho a percibir las rentas de los bienes de los cuales son propietarias, y de los bienes y servicios que presten de manera autónoma. De otro lado, tienen derecho constitucional a participar en las rentas nacionales."

Es tan claro que la potestad tributaria de las entidades territoriales encuentra un límite en los mandatos del legislador, que incluso las rentas producto de gravámenes tributarios que sólo los municipios pueden imponer -como es el caso de aquellos que recaen sobre la propiedad inmueble (art. 317, C.P.)-, están sujetos a la ley. Así, el mencionado artículo 317 de la Carta, establece:

"Sólo los municipios podrán gavar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción".

En el mismo sentido, el constituyente estableció, en el artículo 300-4 Superior, que los tributos y contribuciones que decreten las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas, habrán de ser establecidos "de conformidad con la ley". Ello, desde luego, hace referencia a los dictados del legislador nacional.

(iv) Asimismo, en virtud del artículo 344 Superior, los organismos departamentales de planeación deberán efectuar una evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los municipios; asimismo, habrán de participar en la preparación de los presupuestos municipales, en los términos que señale la ley. Precisa la disposición que "en todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial". Es así como, también a nivel de planeación, la Constitución optó por dotar de una clara preponderancia a los organismos nacionales, por ser éstos los encargados de fijar las metas y patrones de desarrollo económico del país.

(v) Por otra parte, es de especial importancia hacer referencia a lo dispuesto en el artículo 362 de la Constitución, en virtud del cual “los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares”. Se podría afirmar, a primera vista, que en virtud de este mandato, el Legislador no podría intervenir en ningún caso sobre tales recursos; sin embargo, dos razones controvierten tal posición. En primer lugar, el hecho de que gocen de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, hace que las rentas de propiedad de las entidades territoriales estén sujetas a lo dispuesto por la ley; en efecto, en virtud del artículo 58 Superior, la propiedad privada se garantiza en los términos establecidos por la ley. En segundo lugar, ya esta Corporación se ha pronunciado extensamente sobre el alcance del artículo 362 citado, en el sentido de rechazar cualquier interpretación que le otorgue una significación absoluta, y de armonizarlo con el principio de unidad nacional. Así, en la sentencia C-219/97 que se acaba de citar, se efectuaron las siguientes precisiones, que vale la pena transcribir in extenso:

“12. La garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales para el manejo de sus propios asuntos, podría fundamentar una respuesta positiva al asunto planteado. La interpretación puramente autonomista de la expresión rentas tributarias contenida en el artículo 362 de la C.P., permitiría una interpretación amplia, en virtud de la cual, una vez expedida la norma legal que autoriza el impuesto, la facultad de establecer el respectivo tributo entra a formar parte del patrimonio de las entidades territoriales y da lugar a derechos adquiridos que merecen la misma garantía que la Carta otorga a la propiedad de los particulares. Esta interpretación, impediría que las finanzas de las entidades territoriales dependieran de decisiones políticas eventuales del legislador histórico. Adicionalmente, podría sostenerse que el resultado de una tal interpretación no sería otro que el de la construcción de fiscos departamentales y municipales sobre sistemas seguros y permanentes en el tiempo, que permitirían una mejor planeación y ejecución de sus propias políticas, así como el cumplimiento cabal de las responsabilidades que les asigna la ley y la Constitución. Ello, fortalecería el proceso de descentralización fiscal e impediría que sufriera reveses a raíz de cambios eventuales en la Ley.

No obstante, tal interpretación se opone a los mandatos que articulan el principio democrático (C.P. art. 1, 2, 3, 40, 103, 133 y 150, entre otros) y, en particular, a la atribución

que le compete al legislador de definir la política tributaria general, a fin de garantizar, entre otras cosas, la efectividad de las funciones de estabilización y redistribución de la hacienda pública.

13. La tensión entre la exigencia constitucional de dotar a los fiscos departamentales y municipales de sistemas fiscales relativamente seguros y el principio democrático, no puede resolverse, simplemente, a favor de la primera, sin atender a las graves distorsiones constitucionales que ella implica.

Suponer que la garantía contemplada en el artículo 362 de la C.P. comporta un poder de resistencia a favor de las entidades territoriales contra las normas legales que revocan la autorización para cobrar un determinado tributo o que modifican los factores que lo integran, equivale a proponer la completa exclusión del principio democrático de ciertos ámbitos cuya regulación, por expresa atribución constitucional, corresponde al legislador (C.P. art. 150-12 y 338). Esta contradictoria tesis tendría como consecuencia, la adscripción, a las mayorías políticas eventuales, de un poder igual o, incluso, superior, al propio poder constituyente. En efecto, tal interpretación aseguraría la perpetuación en el tiempo de una decisión legislativa que terminaría vinculando a los futuros legisladores y, en consecuencia, a las generaciones futuras de colombianos que no podrín variar la opción que una mayoría política eventual, en ejercicio del poder legislativo, adoptó en un cierto momento histórico.

A la luz del sistema constitucional vigente, mal puede aceptarse que, una vez expedida la norma tributaria que habilita a las entidades a cobrar un tributo, surja, en cabeza de estas últimas, el derecho a que la disposición original permanezca inalterada. Ciertamente, nada en el artículo 362 estudiado, conduce a que el intérprete de la Carta, pueda sacrificar completamente el principio democrático en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales.

De otra parte, una interpretación amplia del artículo 362 de la C.P., terminaría por sacrificar el interés general ínsito en la defensa de una política económica nacional coherente, estable y sana. En efecto, el impacto de la política tributaria en las funciones estabilizadoras y de redistribución de la hacienda pública, hace que las decisiones fiscales que, en un momento histórico, parezcan oportunas, deban poder ser revisadas si, con el paso del tiempo, cambian las circunstancias y resulta imperativo modificar tal decisión para la implementación de un

nuevo modelo o, simplemente, para realizar la función estabilizadora o de redistribución, de la que se ha hablado. En estas condiciones, no parece ajustado a los mandatos constitucionales, dar supremacía absoluta a la estabilidad de los fiscos de las entidades territoriales, perpetuando el régimen legal que define sus fuentes internas de financiación, sobre una nueva opción de política económica o sobre la estabilidad de la economía nacional.

En suma, el poder tributario del Legislador es pleno. Por esta razón, puede crear, modificar y eliminar impuestos, así como regular todo lo pertinente a sus elementos básicos, sin que con ello afecte lo dispuesto en el artículo 362 de la Carta5. En este orden de ideas, el Congreso de la República puede modificar el régimen legal de un impuesto territorial, así ello disminuya el recaudo efectivo de recursos por ese concepto, y puede extinguirlo con base en consideraciones de conveniencia u oportunidad6, como quiera que la supresión es una facultad implícita consustancial al ejercicio de la función legislativa en materia tributaria7."

(vi) Igualmente, fue voluntad del Constituyente someter la elaboración de los presupuestos territoriales a los mismos principios que el presupuesto nacional; así, el artículo 353 constitucional establece que los principios y disposiciones que rigen la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto nacional, se habrán de aplicar, en lo pertinente, a las entidades territoriales. Este mandato conlleva varias implicaciones en lo relativo a la autonomía de estas últimas; por ejemplo, que, en virtud de los artículos 346, el presupuesto de las entidades territoriales debe guardar concordancia, no sólo con los planes territoriales de desarrollo a los que alude el segundo inciso del artículo 339 Superior, sino también con el Plan Nacional de Desarrollo -lo cual también se deduce del penúltimo inciso del artículo 300 de la Carta, en virtud del cual los planes y programas de desarrollo y de obras públicas del nivel departamental "serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales", así como del segundo inciso del artículo 339 ibídem, en virtud del cual "las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo…"-.

Las anteriores razones bastan para concluir, una vez más, que de conformidad con el esquema trazado por el constituyente, el Legislador nacional cuenta con amplias facultades de intervención respecto de los asuntos de las entidades territoriales, en materia presupuestal. Los límites de tal intervención estarán dados por las circunstancias específicas

de cada caso, que serán las que determinarán si una medida en concreto es razonable y proporcional. Las reglas aplicables a tal intervención se explican a continuación.

6.4. Límites a la intervención del Legislador en los asuntos presupuestales de las entidades territoriales.

En reiteradas oportunidades, esta Corte ha establecido la norma general según la cual, en lo que respecta a la autonomía financiera y presupuestal, el límite con el que cuenta el Legislador para su intervención dependerá del tipo de recursos que, en cada caso, se estén regulando. Las entidades territoriales cuentan con dos fuentes de financiación: las fuentes exógenas, y las fuentes endógenas.

Las primeras proceden de la transferencia o cesión de las rentas nacionales a las entidades territoriales, así como de los derechos de éstas a participar en las regalías y compensaciones. Este tipo de fuentes admite una amplia intervención del Legislador, puesto que se trata de fuentes nacionales de financiación. "En particular, la Corte ha señalado que nada obsta para que la ley intervenga en la definición de las áreas a las cuales deben destinarse los recursos nacionales transferidos o cedidos a las entidades territoriales, siempre que la destinación sea proporcionada y respete las prioridades constitucionales relativas a cada una de las distintas fuentes exógenas de financiación (…). Sin embargo, tal destinación debe perseguir un fin constitucionalmente importante y resultar útil, necesaria y estrictamente proporcionada, en términos de la autonomía de las entidades territoriales, para la consecución del fin perseguido" (C-702/99).

Los recursos provenientes de fuentes endógenas de financiación, o recursos propios de las entidades territoriales, implican una mayor autonomía para éstas en cuanto a su manejo. Estos son los recursos que resultan, bien sea de la explotación de los bienes de su propiedad, o bien las rentas tributarias propias. Estas últimas, de conformidad con el artículo 362 de la Carta, gozan de las mismas garantías que la propiedad y la renta de los particulares, en los términos del artículo 58 Superior. Ello quiere decir, como lo explicó la Corte en la sentencia C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), que así como el artículo 58 de la Constitución garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a las leyes, y le atribuye una función social, sujetándola por ende a lo dispuesto por el legislador, en ese mismo sentido la Carta garantiza la propiedad de las rentas tributarias de los entes territoriales, en los términos y

condiciones que establezca la ley. Pero ello no implica que el Legislador pueda hacer uso de sus atribuciones en forma arbitraria; simplemente significa que conserva, por razones de política fiscal nacional, la facultad de definir los elementos esenciales de los tributos que podrán cobrar los entes territoriales, respetando en lo sucesivo el margen de autonomía de éstos últimos, y tomando en consideración que sus intervenciones deben ser razonables y proporcionales.

La intervención del Legislador respecto de la destinación de los recursos provenientes de fuentes endógenas es, por regla general, excepcional y limitada. “Dado que el legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía de las entidades territoriales, uno de cuyos elementos centrales es el derecho a administrar sus recursos propios, resulta claro que cualquier intervención legislativa en esta materia exige una justificación objetiva y suficiente. (…) la autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. (…) para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación -o recursos propios stricto sensu- deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador”.(C-720/99)

Sin embargo, existen casos excepcionales en los cuales el Legislador, en uso de las amplias atribuciones a las que arriba se ha hecho referencia, puede intervenir en el manejo de los recursos endógenos de los entes territoriales, siempre y cuando existan ciertas condiciones que así lo justifiquen. Este punto se desarrollará en el siguiente acápite.

6.5. Mayor alcance para la potestad del legislador en casos excepcionales de preservación macroeconómica nacional.

Lo anterior no impide que existan casos excepcionales en los cuales el Legislador está autorizado para intervenir en el manejo y aprovechamiento de los recursos de fuente endógena. Por ejemplo, cuando se trata de la defensa del patrimonio nacional seriamente

amenazado, o de la estabilidad económica interna y externa. Pero, como ya se dijo, esta intervención debe estar plenamente justificada, debe ser proporcional, razonable, útil y necesaria.

Esta regla fue analizada a fondo en la sentencia C-219/97 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), que se cita a continuación:

"…ha sido criterio constante de esta Corporación, considerar ajustada a la Constitución, la intervención del legislador al momento de definir las áreas a las cuales las entidades territoriales deben destinar los recursos provenientes de rentas de propiedad de la nación, siempre que se trate de aquellas áreas que, constitucionalmente, merecen especial atención.

En estas condiciones, resta definir si resulta igualmente ajustado a la Carta, la determinación legal del destino de recursos propios de las entidades territoriales.

(…) Resulta claro que las razones que, a juicio de la Corporación, justifican la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos nacionales que se transfieren a las entidades territoriales, no son útiles para explicar la injerencia de la ley en la destinación de los recursos que se obtienen en virtud de fuentes endógenas de financiación de tales entidades. En efecto, aquella facultad se justifica en disposiciones constitucionales que, de manera específica, se refieren a cada una de las fuentes exógenas de financiación – situado fiscal, transferencias, regalías – así como en la potestad del legislador para definir el destino último de las rentas nacionales (C.P. art. 150-11 y 339).

(…) 29. En estas condiciones, no encuentra la Corte que exista una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, strictu sensu, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales. De lo contrario se privaría completamente a las autoridades competentes de los departamentos, distritos y municipios de la posibilidad de diseñar un plan de gastos e inversiones con arreglo a objetivos económicos, sociales o culturales, definidos según sus propias necesidades y prioridades. Sin esta facultad, resulta inequívocamente lesionada la capacidad de las entidades territoriales de gestionar sus propios asuntos y, en consecuencia, la garantía institucional de la autonomía territorial se vería comprometida en su misma esencia. La autonomía financiera de las entidades territoriales respecto de sus propios

recursos, es condición necesaria para el ejercicio de su propia autonomía. Si aquella desaparece, ésta se encuentra condenada a permanecer sólo nominalmente. En estas condiciones, considera la Corte Constitucional que para que no se produzca el vaciamiento de competencias fiscales de las entidades territoriales, al menos, los recursos que provienen de fuentes endógenas de financiación – o recursos propios strictu sensu – deben someterse, en principio, a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador.

(…) 30. No obstante, existen algunos eventos excepcionales en cuya virtud la propia Carta autoriza a la ley para intervenir en el proceso de elaboración del programa de gasto de los recursos propios de las entidades territoriales. Así, por ejemplo, el artículo 317 de la Carta impone al legislador el deber de destinar un porcentaje de los tributos que se impongan a la propiedad inmueble, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de conformidad con el plan de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Adicionalmente, el deber de proteger el patrimonio de la nación, así como la estabilidad económica interna y externa, justifica que en casos extremos, el legislador pueda intervenir en el mencionado proceso de asignación.

Esta última tesis ha sido sostenida por la Corporación al considerar que la ley puede imponer una destinación específica a las rentas de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, en aquellos casos en que, con tal destinación, se busque preservar la estabilidad macro-económica a nivel nacional y proteger recursos nacionales seriamente amenazados. Dentro de este esquema, la Corporación declaró la exequibilidad de la norma legal que fijaba una destinación específica a la sobre-tasa a la gasolina, con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las garantÌas otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes8. En síntesis, considera la Corte que, en principio, la ley no puede intervenir en el proceso de asignación del gasto de los recursos de las entidades territoriales que provienen de fuentes endógenas de financiación. Sin embargo, el legislador está autorizado para fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional.”

La síntesis de la anterior línea jurisprudencial, que admite la intervención excepcional del legislador sobre los recursos endógenos, fue hecha por la Corte en la sentencia C-897/99, en los siguientes términos: “en algunos casos excepcionales, la Constitución autoriza la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoirales. Se trata de casos en los cuales la fuente de financiación no puede ser creada de manera autónoma por las autoridades locales o departamentales y siempre que la injerencia del legislador resulte absolutamente necesaria, útil y estrictamente proporcionada para la defensa del patrimonio nacional seriamente comprometido, o para la garantía de la estabilidad macroeconómica de la Nación. Es, sin embargo, una intervención excepcional, que se produce en casos extremos y cuya justificación compete elaborar al poder central. En virtud de lo anterior, resulta claro que para decidir si una ley que interviene en el proceso de destinación de los recursos de entidades territoriales es exequible, es necesario averiguar, en primer término, si tales recursos provienen de fuentes exógenas o endógenas de financiación. En el primer término, sería imprescindiclbe indagar si el Legislador ha adoptado una decisión razonable y proporcionada, dentro de los límites que le impone la Carta. En el segundo caso, es fundamental averiguar si la decisión legislativa es útil, necesaria y estrictamente proporcionada para proteger recursos nacionales seriamente amenazados, o para defender la estabilidad macroeconómica de la nación. Sólo si se enmarca en alguna de estas dos excepciones la ley en cuestión será constitucionalmente legítima”.

Esta misma regla ha sido aplicada por la Corte, por ejemplo, en los casos en que la ley ha modificado tributos anteriormente decretados en favor de las entidades territoriales. Así, enla sentencia C-495/98, se afirmó: “la autonomía de los departamentos, distritos y municipios no constituye una barrera infranqueable válida para enervar o paralizar en forma absoluta la facultad del legislador al punto de impedirle revocar, reducir o revisar un tributo decretado en favor de aquéllos. La revocación, reducción o revisión de un tributo de esta naturaleza es posible, cuando los intereses nacionales vinculados al desarrollo de una política económica general así lo demanden, en aras de afianzar, por ejemplo, un proceso de estabilización macroeconómica a través de una política fiscal, porque aquí hay un juego de intereses en el cual priman la solución de las necesidades públicas generales sobre las regionales y locales”. Igualmente, en la sentencia C-101 de 1996, al delimitar el concepto de autonomía presupuestal, se explicó:

“La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operacióne statal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).”

En idéntico sentido, en la sentencia C-192/97 se afirmó:

“…las necesidades de coherencia macroeconómica pueden también exigir una reducción del gasto, puesto que la política fiscal tiene relaciones estrechas con la política económica general. Así, incluso existiendo recursos suficientes, puede a veces ser necesario que el Gobiernno reduzca o aplace la ejecución de las partidas, por ejemplo con el fin de corregir tendencias inflacionarias. En tales eventos, también es razonable que la ley autorice al Gobierno a la reducción o aplazamiento de las apropiaciones pues el Ejecutivo tiene responsabilidades esenciales a nivel macroeconómico. Ya esta Corporación había señalado que el presupuesto no debe conspirar contra las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, exigencia que no se limita a las fases de programación y aprobación del presupuesto, sino que se extiende a todas las restantes. Por ello señaló claramente la Corte en esa sentencia (C-122/97): ‘A todo lo largo de la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto el Gobierno y los demás órganos que intervienen en el proceso presupuestal están obligados a promover la coherencia macroeconómica y a aplicar una serie de principios y regulaciones dirigidas a evitar que el presupuesto que es instrumento de orden se convierta en factor de desorden y de imprecisión’.

(…) En anteriores ocasiones, esta corporación ya había señalado que, debido al carácter unitario del Estado colombiano y a las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del

Gobierno, la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y ésto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general".

De gran importancia para este tema es la sentencia C-478 de 1992, en la cual se estableció que, en caso de existir problemas al momento de articular los intereses nacionales y los intereses autónomos, se deben aplicar algunas reglas de solución de conflictos, a saber:

– Primera regla: no es posible desmembrar la unidad de la República, como solución al problema de la delimitación de ámbitos de competencias: prevalecerá el interés general cuando la materia en la que se expresa la contradicción haya sido tratada siempre en el nivel nacional o, cuando siendo materia compartida entre instancias locales y poder central, corresponda a aquellas en las cuales el carácter unitario de la república se expresa abiertamente, dejando a los poderes locales competencias residuales condicionadas a lo decidido en el ámbito nacional.

– Segunda regla: las directrices generales en materia de las competencias territoriales serán trazadas por las autoridades nacionales, porque éstas actúan desde una perspectiva general: ninguna administración local puede exhibir una motivación común a todas, ni desprenderse de sus condicionamientos locales. Al mismo tiempo, lo unitario no puede comprimir hasta la extinción el derecho de lo autónomo a manejar sus propios asuntos.

– Tercera regla: "Los principios expuesto (jerarquía, prohibición de vaciamiento de competencias), tienen una especial trascendencia en materias económicas, una de cuyas expresiones se mezcla en este proceso con la malla territorial. La tercera regla de solución pone de presente que en materias económicas se intensifica el alcance y peso de lo unitario. A contrario sensu las debilidades del elemento autónomo se exacerban cuando se trata de lo económico.

En el ámbito económico el principio de la unidad es esencial para evitar la desintegración y la disfuncionalidad del sistema. La administración de recursos escasos requiere de un manejo coherente y de una visión que sobrepase el corto plazo. En materia económica, como se vió, existe una tendencia cohesionante muy fuerte, más exactamente, una necesidad de unicidad

muy marcada. De ahí que el principio de jerarquía será también el que tenga aplicación preferencial".

– Cuarta regla: delimitación de competencias en función del interés económico y territorial subyacente. "A cada esfera de acción económica corresponderá una competencia. De este modo será nacional la competencia para imponer tributos a todos los habitantes del territorio, o la competencia para suscribir contratos de empréstito para aliviar un déficit fiscal nacional. Será departamental la competencia para contratar las obras de acueducto que sirve a tres de sus municipios. La competencia que se asigne, siguiendo esta metodología, deberá ser exclusiva en lo posible".

En la misma sentencia C-478/92, respecto de la autonomía presupuestal, se dijo:

"…El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma, y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente. El principio de la autonomía presupuestal, en el lado opuesto, ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico. Esta libertad relativa se verá menguada en aras de conseguir una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes".

6.6. El caso concreto: razonabilidad y proporcionalidad de la intervención.

En síntesis, la regla aplicable es que se permite la intervención del legislador sobre la destinación de recursos endógenos de las entidades territoriales, siempre que así lo exija la preservación del equilibrio macroeconómico de la Nación, lo cual va acorde con la definición de autonomía en tanto "gestión de los intereses propios", en el sentido de que la estabilidad nacional no es un asunto que concierna exclusivamente a ninguna de las sub-divisiones territoriales de la República, sino a todas en común, por lo cual es el Legislador nacional quien está llamado a tomar las medidas pertinentes. Ello, por supuesto, respetando los primados de racionalidad y proporcionalidad, que garantizan la integridad del núcleo esencial que, también en materia presupuestal, asiste a la autonomía de las entidades territoriales.

Corresponde a la Corte, entonces, determinar la relevancia de esas reglas para el caso

presente. Ello se hará efectuando el análisis de las medidas que adoptan los artículos 3 al 11, acusados, una a una.

En primer lugar, debe resaltarse el hecho de que, en este caso, las normas acusadas imponen una triple limitación sobre los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales:

b) enuncian ciertos recursos, tanto exógenos (situado fiscal, transferencias, regalías) como endógenos (sobretasa al ACPM), que no podrán ser destinados a financiar gastos de funcionamiento; y

c) establecen un procentaje máximo de los ingresos corrientes de libre destinación restantes que se podrán destinar a financiar tales gastos.

De esta manera, a diferencia de casos anteriores, en los que el Legislador variaba o determinaba la destinación de determinados recursos, en este caso la triple limitación opera sobre recursos exógenos y endógenos a la vez, en abstracto, determinando su destinación en el sentido de los literales b) y c) arriba enunciados, pero también estableciendo un límite cuantitativo para la utilización de los mismos. En lo que respecta a los recursos de fuente exógena, como se vió, existe una amplia discrecionalidad legislativa para tomar medidas como las que se estudian. Sin embargo, en lo relativo a los recursos endógenos afectados por estas limitaciones, deben concurrir especiales circunstancias de trastorno o riesgo macroeconómico que justifiquen la decisión de limitación. Como se demostrará a continuación, en este caso la existencia de dichas condiciones se encuentra ampliamente probada, tanto por las intervenciones, como por los antecedentes legislativos bajo estudio. Sin embargo, en lo que respecta a cada medida en particular, las consecuencias constitucionales difieren.

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 imporancia 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: Uribia 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, ibídem). 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; 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, busca combatir un desequilibrio entre los ingresos y los gastos de las entidades territoriales, estipulando que entre éstos 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.

A pesar de lo anterior, debe la Corte efectuar algunas precisiones respecto del tipo de recursos a los cuales alude el Parágrafo 1º del artículo 3, acusado, puesto que allí se han detectado ciertas disposiciones cuya constitucionalidad no es clara.

En primer lugar, el Parágrafo citado, en su primer inciso, establece una definición operativa de los “ingresos corrientes de libre destinación”, así: “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”. Es la expresión “o acto administrativo” la que llama la atención de la Corte, puesto que tal noción podría, en principio, abarcar tanto los actos administrativos dictados por el Gobierno, como los que dicten las entidades territoriales. Esta

Corporación ha sostenido en repetidas ocasiones que la prohibición constitucional de las rentas nacionales de destinación específica (art. 359, C.P.) no es aplicable a las rentas de las entidades territoriales; por lo mismo, bien pueden las autoridades del nivel territorial establecerlas, mediante los actos administrativos correspondientes: ordenanzas departamentales y acuerdos municipales (arts. 300-5, 313-4 y 313-5). Sin embargo, no sucede lo mismo respecto del Gobierno Nacional; éste, al estar sujeto en todas sus actividades a la Ley Nacional, se encuentra impedido para efectuar dichas destinaciones específicas mediante los actos administrativos propios de su función, y mal haría el intérprete de la norma acusada en admitir tal hipótesis. Por lo mismo, habrá de declararse la constitucionalidad condicionada de la expresión "o acto administrativo", en el sentido de que sólo cobija aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las autoridades del nivel territorial, de conformidad con la ley.

En segundo lugar, el literal a) del Parágrafo 1º, inserto en la enumeración legal de los recursos que no se podrán destinar a gastos de funcionamiento, es contrario a la Constitución y, en consecuencia, se habrá de declarar inexequible. Ello, por cuanto hace referencia al situado fiscal; sin embargo, observa la Corte que, en virtud del artículo 356 de la Carta, los recursos del situado fiscal ya cuentan con una destinación específica, cual es la de proveer lo atinente a la educación y la salud en las entidades territoriales, bajo la filosofía del traslado de competencias desde la Nación hacia aquéllas. Como existe un mandato constitucional expreso, en este mismo artículo, en el sentido de que no podrá haber asignación de competencias a las autoridades que no esté acompañada por los recursos suficientes para atenderlas, debe concluirse que los gastos de funcionamiento que genere el ejercicio de las competencias territoriales en estas materias sí se pueden financiar con recursos del situado fiscal. En otros términos: como son dineros que están específicamente destinados por la Constitución para financiar, en general, los servicios de educación y salud, es imposible interpretar el artículo 356 Superior en el sentido de excluir a los gastos de funcionamiento de entre los que serán atendidos con tales recursos, ya que el Constituyente no distinguió entre los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para efectos del situado fiscal; por lo mismo, el literal a) bajo estudio vulnera la Carta Política, y será expulsado del ordenamiento.

En tercer término, observa la Corte que el literal h) del Parágrafo 1º del artículo 3, correspondiente a la misma enumeración de recursos que no se podrán destinar a financiar

gastos de funcionamiento, se refiere a “los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización”. Esta medida, en particular, se considera especialmente gravosa para las entidades territoriales, por tratarse de rentas y activos que son exclusivamente de su propiedad. Igual sucede con lo dispuesto en el literal j) del mismo parágrafo, que incluye en la misma enumeración los recursos provenientes de la venta de activos fijos. Por ser medidas demasiado estrictas, y por lo mismo desproporcionadas, ya que recaen sobre bienes amparados por la protección constitucional a la propiedad y por el artículo 362 Superior, la Corte considera que implican un vaciamiento total de la autonomía de las entidades territoriales; por lo mismo, declarará inexequible estos dos literales.

Finalmente, es conveniente efectuar una última consideración. En criterio de los demandantes, la atribución que el artículo 308 Superior consagra para el Legislador, confirma la inexequibilidad de las normas acusadas; dicho precepto establece que “la ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales”. En criterio de los actores, si hubiese sido voluntad del constituyente permitir que la ley limitara los gastos de las demás entidades territoriales, no habría consagrado esta facultad específica y restringida. Sin embargo, observa la Corte que la autorización en comento opera bajo circunstancias de normalidad, mientras que en este caso, existe una crisis macroeconómica que justifica la aplicación de una hipótesis constitucional excepcional, a saber, la injerencia proporcionada sobre rentas de fuente endógena con miras a conjurar una crisis macroeconómica. Por lo tanto, los argumentos del demandante no son de recibo en esta oportunidad.

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 -excluídos éstos del rubro “gastos” que se pretende limitar-, o las

“cuotas de fiscalización” que se establecen como obligación de las entidades descentralizadas del nivel territorial.

7. Problemas relativos al rol del Congreso en la fijación de la remuneración de los servidores públicos de las entidades territoriales

El artículo 22 del ordenamiento acusado señala que el salario de los contralores y personeros de los distritos y municipios, en ningún caso podrá superar el ciento por ciento del valor del salario del alcalde respectivo. Para los demandantes, así como para el Procurador, ello es lesivo del esquema de fraccionamiento de las competencias propuesto por la Constitución en lo que toca al establecimiento de las escalas de remuneración de los servidores públicos. Así, de conformidad con el artículo 150-19 Superior, corresponde al Congreso, mediante una ley marco, establecer las bases, principios y pautas generales que habrá de aplicar el Gobierno al momento de fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. De esta forma, una vez el Congreso haya fijado las pautas generales, el Gobierno habrá de fijar los topes dentro de los cuales las corporaciones del respectivo nivel territorial deberán señalar las remuneraciones específicas de sus dependencias. Ello, por cuanto el artículo 189-14 atribuye al Presidente, en tanto jefe de gobierno, la facultad de crear, fusionar o suprimir, conforme a la ley, los empleos que demande la administración central, señalando sus dotaciones y sus emolumentos. A su vez, estas funciones del Congreso y del Gobierno se ven complementadas a nivel territorial con las atribuciones de las Asambleas Departamentales, el gobernador, los Concejos Municipales y el alcalde. En virtud del artículo 300 Superior, son las Asambleas las llamadas a determinar las escalas concretas der emuneración correspondientes a las categorís de empleos, mientras que el gobernador debe ejecutar tales ordenanzas; igual sucede con los Concejos y alcaldes a nivel municipal. En criterio de los actores, la norma fija un tope que lesiona las facultades propias del Gobierno.

El problema que plantea este cargo es el de a) establecer si en el presente caso hay una ley marco, b) determinar si el Congreso invadió las competencias constitucionales del Gobierno. La respuesta al primer interrogante, es positiva, mientras que la del segundo, es negativa.

Ha señalado la jurisprudencia constitucional que una ley marco o cuadro es aquella que implica una nueva relación entre el Legislativo y el Ejecutivo, en la medida en que éste último colabora activamente con el primero en la regulación de la materia correspondiente, de forma tal que el Congreso fija las pautas generales y directrices que habrán de guiar la regulación, mientras que el Ejecutivo completa, precisa y determina la reglamentación específica del asunto de que se trate (sentencia C-054/98). Asimismo, ha indicado la Corte que el Legislador puede consagrar normas marco dentro de leyes ordinarias, por cuanto ambas requieren el mismo trámite ante el Congreso ; lo que las diferencia será el grado de amplitud que habrá de caracterizar las leyes marco, en relación con las materias específicas que la Constitución les señala. Así se estableció en la sentencia C-133/93:

"El Congreso de la República está facultado para promulgar, bajo el trámite general señalado en los artículos 145, 154, 157, 159, 160, 161 y 162 de la Carta, entre otros, todas aquellas leyes que no sean objeto de requisitos especiales. Significa esto que a los miembros de la rama legislativa les está permitido tramitar de igual forma las leyes ordinarias y las leyes cuadro o marco, hoy denominadas leyes generales (art. 150, Num. 19 C.P.), toda vez que el constituyente estableció las mismas exigencias para su promulgación".

De manera tal que lo que determina cuándo el legislador ha expedido una norma marco, es el grado de amplitud con el que cuente la disposición en particular. En este caso, se pregunta la Corte si el artículo 22, acusado, desconoce los límites de las leyes marco; sin embargo, considera que no, puesto que se limita a establecer, en abstracto, una pauta general consistente en que las remuneraciones de ciertos funcionarios, posteriormente establecidas en términos concretos por el Gobierno y las autoridades territoriales, no podrán rebasar el monto de la remuneración del alcalde, también particularizada en términos numéricos por autoridades distintas al Legislador. Esto es, en ningún momento el Congreso ha fijado un tope numérico determinado, suplantando por lo mismo al Gobierno en su rol constitucional; por el contrario, el Gobierno podrá establecer los topes máximos que desee, con tal que respete este parámetro general de estructuración de la nómina estatal. En otras palabras, para la Corte el artículo 22 se encuentra dentro de los líneamientos de las normas marco, por

su grado de generalidad y abstracción, y en ese sentido, no riñe con el artículo 150-19 Superior, por lo cual habrán de desecharse los cargos de la demanda.

Ahora bien, debe precisarse igualmente cuál es el rol de las corporaciones públicas territoriales -Asambleas y Concejos- en la fijación de las escalas de remuneración. Sobre el particular, esta Corte ya se ha pronunciado en el pasado, particularmente en las sentencias C-054/98 y C-510/99. En esta última providencia, se efectuó el siguiente análisis, que por su idoneidad para resolver el interrogante formulado, será transcrito en forma extensa:

"4.2. Dentro de este contexto, se pregunta, ¿cuál es el marco de competencia de las corporaciones públicas territoriales en materia salarial y prestacional de los empleados de su administración?

4.2.1. La propia constitución da una primera respuesta a este interrogante, cuando en el artículo 150, numeral 19, inciso final, establece que las funciones dadas al Gobierno Nacional en materia de prestaciones sociales son indelegbles en las Corporaciones públicas territoriales y que éstas tampoco podrán arrogárselas. Debe entenderse, entonces, que corresponde única y exclusivamente al Gobierno Nacional fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de los entes territoriales, siguiendo, obviamente, los parámetros establecidos por el legislador en la ley general.

En tratándose de los trabajadores oficiales de estas entidades, al Gobierno solamente le corresponde regular el régimen de prestaciones sociales mínimas, según lo establece el literal f) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. Es decir, que a partir de esos mínimos, las corporaciones públicas territoriales podrían establecer un régimen prestacional mayor al señalado por el Gobierno Nacional, sin que pueda entenderse que estos entes están usurpando competencia alguna en cabeza del ejecutivo central.

4.2.2. En cuanto a la asignación salarial, la respuesta se encuentra en el parágrafo del artículo 12 de la Ley 4a. de 1992, cuando señala que "El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores -se refiere a los de las entidades territoriales – guardando equivalencia con cargos similares en el orden nacional".

Esta atribución que radicó la ley general de salarios y prestaciones en cabeza del Gobierno Nacional, fue declarada exequible por esta Corporación en sentencia C-315 de 1995. En esa

oportunidad, la Corte consideró que la competencia del Gobierno para fijar el límite máximo salarial de la remuneración de los empleados de los entes territoriales, armonizaba con los principios de economía, eficacia y eficiencia que rigen el gasto público, y no desconocía ni la competencia que la Constitución expresamente otorgó a las autoridades de estos entes para fijar, por una parte, las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos dentro de su jurisdicción (artículos 300, numeral 7 y 313, numeral 6 de la Constitución) y, por otra, para determinar los emolumentos de los empleos de sus dependencias (artículos 305, numeral 7 y 315, numeral 7 de la Constitución), como tampoco cercenaba el principio de autonomía de que trata el artículo 287 de la Constitución.

(…) Dentro de este contexto, ha de colegirse que la competencia para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, en el marco de la Constitución de 1991, requiere una interpretación sistemática y coherente de sus mandatos, a efectos de hacer compatible la autonomía que se reconoce a los entes territoriales, en especial, el que hace referencia a la facultad de gobernarse por autoridades propias (artículo 287, numeral 1), con el esquema del Estado colombiano definido como una República unitaria, para lograr que las atribuciones de los distintos órganos a nivel central y territorial no resulte anulada. En otros términos, que la forma como llegue a ejercer uno cualesquiera de estos órganos su función, no niegue o invalide la de los otros.

4.3. En estos términos, para la Corte es claro que existe una competencia concurrente para determinar el régimen salarial de los empleados de las entidades territoriales, así: Primero, el Congreso de la República, facultado única y exclusivamente para señalar los principios y parámetros generales que ha de tener en cuenta el Gobierno Nacional en la determinación de este régimen. Segundo, el Gobierno Nacional, a quien corresponde señalar sólo los límites máximos en los salarios de estos servidores, teniendo en cuenta los principios establecidos por el legislador. Tercero, las asambleas departamentales y concejos municipales, a quienes corresponde determinar las escalas de remuneración de los cargos de sus dependencias, según la categoría del empleo de que se trate. Cuarto, los gobernadores y alcaldes, que deben fijar los emolumentos de los empleos de sus dependencias, teniendo en cuenta las estipulaciones que para el efecto dicten las asambleas departamentales y concejos municipales, en las ordenanzas y acuerdos correspondientes. Emolumentos que, en ningún caso, pueden desconocer los límites máximos determinados por el Gobierno Nacional”.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad de la norma bajo estudio.

7. Areas metropolitanas

Finalmente, consideran los demandantes que el artículo 85 de la Ley 617/00 es contrario a los artículos 13 y 320 de la Constitución. La norma demandada establece que los distritos o municipios pertenecientes a un área metropolitana serán clasificados únicamente en virtud de su factor poblacional, y en todo caso, formarán parte como mínimo de la categoría cuarta. Para los demandantes, ello lesiona la igualdad -puesto que los demás municipios también se categorizarán por sus ingresos-, y el artículo 320 de la Carta -porque introduce un nuevo factor de categorización que el Constituyente no contempló, esto es, la pertenencia a un área metropolitana-.

Sobre lo primero, es necesario antes precisar que, en este caso, la Corte considera válido efectuar un juicio de igualdad entre dos entidades públicas, por dos motivos: (i) en su calidad de personas jurídicas, las entidades territoriales cuentan con los derechos inherentes a tal personalidad, según sean aplicables; y (ii) frente a la expedición del régimen que les será aplicable por parte del Congreso, las entidades municipales se encuentran en igualdad de condiciones -la Constitución habilita al legislador, en términos generales, para establecer el régimen aplicable a los municipios, sin que se haya efectuado entre ellos diferenciaciones (arts. 286 y 287, C.P.), por lo cual las distinciones que trace el Legislador deben contar con un fundamento sólido que las justifique, so riesgo de constituir una discriminación-. Esta segunda razón cuenta con una sola excepción constitucional, cual es la del régimen especial aplicable al Distrito Capital. En conclusión, es viable efectuar un juicio de igualdad entre entidades públicas.

Pues bien, baste observar que, como lo ha reiterado exhaustivamente la jurisprudencia de esta Corte, el análisis constitucional de igualdad implica que las situaciones que se estén comparando sean, efectivamente, iguales o similares, ya que lo que el artículo 13 Superior consagra es un postulado de igualdad entre iguales, y diferencia entre diferentes. En ese orden de ideas, es lógico que los municipios pertenecientes a un área metropolitana y los que no lo son, no se encuentran en igualdad de condiciones, ya que dada su formulación constitucional, el área metropolitana cumple funciones articuladoras de las competencias atribuidas a cada una de las entidades territoriales que le conforman; así, en virtud del

artículo 319 de la Carta, las áreas estarán encargadas de “programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de elos, y ejecutar obras de interés metropolitano”.

Por lo mismo, la distinción que efectúa la norma es razonable y tiene una justificación evidente: si el área metropolitana debe propender por un desarrollo armónico e integrado, así como articular la prestación de los servicios asignados a las entidades que la componen, éstas deben encontrarse, como mínimo, en condiciones similares para efectos presupuestales, puesto que de lo contrario podría desequilibrarse la relación interna de los componentes del área metropolitana, o se llegaría a condenar a ciertos municipios, que ocupan una posición desventajosa desde el punto de vista económico, a no poder formar parte de áreas metropolitanas, puesto que su ingreso sería demasiado costoso para los demás integrantes de las mismas, con lo cual se reducirían a cero sus opciones de asociación. En consecuencia, no se aprecia violación alguna del artículo 13 Superior.

En cuanto al cargo por introducción de un nuevo factor de categorización, observa la Corte que éste también se deriva de una mala lectura de la norma demandada. Lo que ésta hace es tomar la pertenencia a un área metropolitana como un criterio para aplicar uno u otro de los factores de categorización que la Ley retoma del catálogo constitucional, sin que por ello se entienda que ha elevado la adscripción a tal figura como un factor más. Por lo mismo, el cargo será desechado.

IV. DECISION

Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- DECLARARSE INHIBIDA, en los términos de la parte motiva de esta providencia, para pronunciarse de fondo sobre la acusación de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 617 de 2000 por violación del principio de unidad de materia.

Segundo.- DECLARARSE INHIBIDA, por la razón señalada en la parte motiva, para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley 617 de 2000.

Tercero.- ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-540 de 2001 en lo relativo al cargo por vicios de trámite en el procedimiento de formación de la Ley 617 de 2000.

Cuarto.- ESTARSE A LO RESUELTO en la misma sentencia C-540/01 sobre la constitucionalidad condicionada del artículo 39 demandado, y sobre la exequibilidad del artículo 95 de la Ley 617 de 2000.

Quinto.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000, únicamente por los cargos estudiados en esta providencia.

Sexto.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 617 de 2000, únicamente por los cargos estudiados en esta providencia.

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

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

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

Octavo.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 22 de la Ley 617 de 2000, por los cargos estudiados en esta sentencia.

Noveno.- Declarar EXEQUIBLE el artículo 85 de la Ley 617 de 2000, por los cargos analizados en esta providencia.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-579/01

LEY ORGANICA-Clasificación de departamentos para asignación de competencias (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Distribución de competencias entre entidades y niveles territoriales (Salvamento de voto)

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Reserva de ley (Salvamento de voto)

LEY ORDINARIA-Categorización de municipios (Salvamento de voto)

CONCEJO MUNICIPAL-Determinación de escalas de remuneración de empleos (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre L.

expedientes D-3260 y 3262

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 617 de 2000 presentada por los ciudadanos Ismanda Lucía González , Efraín Gómez C. y Alexander López Quiroz.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria de la Corte en la presente Sentencia en relación con la declaratoria de exequibilidad de los artículos 1, 4,5,8,9,22 y 85 de la Ley 617 de 2000. Manifiesto las razones por las cuales salvo mi voto, de la siguiente manera:

1. La materia a la que se refiere el artículo 1 la ley acusada es reserva de ley orgánica; ya que en él se efectúa una clasificación de los departamentos como técnica para asignar responsabilidades y competencias en ejercicio del artículo 302 de la Carta que establece: “La ley podrá establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución , en atención a la necesidad de mejorar la administración o prestación de los servicios públicos de acuerdo con su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas. En desarrollo de lo anterior , la ley podrá delegar , a uno o varios

departamentos, atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales”

Como quiera que se trata de un instrumento que afecta las competencias de los departamentos, sólo se puede regular a través de ley especial, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 288 de la Carta; el cual defiere al legislador orgánico la regulación de la asignación y distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Al respecto la Corte ha señalado:9

“Aunque en la Constitución puede encontrarse un principio de demarcación competencial respecto de la ordenación del territorio, particularmente en lo que atañe a los municipios, por sí solo no es suficiente para configurar el régimen básico de ordenamiento territorial. Completar la configuración de este régimen, la distribución de competencias y atribución de funciones entre las distintas entidades y niveles territoriales, en lo que concierne a su contenido nuclear, no puede ser materia de ley ordinaria, puesto que la propia Constitución dispuso que “[L]a ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales” (C.P. art. 288).”

Si bien es cierto que la ley 617 de 2000 dentro de su cuerpo normativo no está atribuyendo competencias en virtud de esta categorización, no es menos cierto que más adelante se puede efectuar esta asignación, por lo cual la norma acusada es inexequible.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones son igualmente inexequibles los artículos 4, 5, 8, 9 de la ley, por cuanto consagran como un elemento normativo la categorización de departamentos, para efectos de establecer el valor máximo de los gastos de funcionamiento de los mismos (art. 4), así como de las Asambleas y Contralorías Departamentales (art. 8) y el período de transición para ajustar dichos gastos (artículos 5 y 9) materias que no pueden regularse a través de ley ordinaria .

Es preciso aclarar que este vicio no afecta la categorización de los municipios, por cuanto la Constitución expresamente faculta a la ley ordinaria para establecer categorías de municipios en su artículo 320 .

2. El artículo 22 de la ley 617, referente a los salarios de los Contralores y Personeros Municipales, determina el monto máximo que se les reconoce, señalando que en ningún

caso podrá superar al ciento por ciento (100%) del salario correspondiente del alcalde municipal. La norma en comento cercena la autonomía de las entidades territoriales, ya que la propia Constitución en su artículo 313 numeral 6 establece como función de los concejos : " Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos;" (subraya fuera del texto) de lo cual se concluye que cualquier intromisión del legislador en este punto atenta contra el reducto mínimo de la autonomía de los entes locales consagrado en el art. 287 superior.

1. En cuanto al artículo 85 relativo a las áreas metropolitanas, es inconstitucional ya que la propia Carta defiere al legislador orgánico en su artículo 319, la determinación del régimen administrativo y fiscal de estos entes locales, razón por la cual no puede el legislador ordinario entrar a regular aspectos de competencia exclusiva del legislador orgánico, como de manera diáfana lo ha señalado esta Corte:10

Así, no puede permitir el juez constitucional que la ley ordinaria regule asuntos que la Constitución ha reservado a la ley orgánica, por cuanto la ley ordinaria desconocería el mandato del artículo 151 de la Carta, según el cual la actividad legislativa está sujeta a las leyes orgánicas. Además se estaría posibilitando la aprobación o modificación, por mayoría simple, de un contenido que la Carta ha señalado expresamente que requiere de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara (CP art. 151).

Como se observa, los asuntos tratados en los artículos de cuya declaratoria de exequibilidad me separo, son competencia exclusiva del legislador orgánico por expreso mandato constitucional, de lo que se deduce que cualquier regulación que el legislador ordinario efectúe en estos temas se encuentra viciada de inconstitucionalidad.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-579/01

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Prohibición de financiación (Salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta en gestión de intereses/ENTIDADES TERRITORIALES-Racionalización del gasto por déficit fiscal (Salvamento parcial de voto)

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Prohibición de financiación con recursos de activos (Salvamento parcial de voto)

GASTO PUBLICO-Racionalización (Salvamento parcial de voto)

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Prohibición de utilizar activos e inversiones (Salvamento parcial de voto)

La prohibición de utilizar activos e inversiones para atender gastos de funcionamiento resultaba razonable, pues buscaba lograr en las entidades territoriales un nivel de dichos gastos acorde con las posibilidades reales de percepción continua de recursos propios utilizables para tal fin, evitando la descapitalización. La enajenación de bienes e inversiones para atender los referidos gastos, en cambio, no puede considerarse en modo alguno una manera razonable de administrar los recursos públicos ni siquiera por fuera de las situaciones de déficit y crisis. La restricción era, además, un mecanismo útil y eficaz de cara a la finalidad de reducción del gasto público que en las presentes circunstancias tiene el carácter de objetivo prioritario. Evidentemente, al no poder acudir a esta fuente de financiación, las entidades territoriales se hubieran visto forzadas a equilibrar sus gastos de funcionamiento con la real percepción de recursos tributarios y no tributarios destinados legalmente para atenderlos.

ENTIDADES TERRITORIALES-Equilibrio entre ingresos y gastos (Salvamento parcial de voto)

Referencia: expedientes D-3260 y D-3262 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000 (parcial)

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Con el habitual respeto por las decisiones de la Sala Plena de la Corporación, salvo parcialmente mi voto en el asunto de la referencia, concretamente respeto del pronunciamiento efectuado en relación con los literales h) y j) del artículo 3° de la Ley 617 de 2000, por las siguientes razones que en su momento expuse en el debate correspondiente:

Los literales mencionados, que la mayoría encontró inexequibles, prohibían a las entidades territoriales financiar sus gastos de funcionamiento con recursos proveniente de los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como con el producto de los procesos de titularización (literal h); la misma restricción recaía respecto del producto de la venta de activos fijos (literal j).

Estas prohibiciones, si bien significaban un recorte de la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de sus recursos, y de las garantías que por mandato constitucional ellas tienen sobre sus bienes y rentas (las mismas de que gozan los particulares sobre la propiedad y la renta)11, eran justificadas en cuanto perseguían un fin constitucionalmente válido, siendo además razonables y estrictamente proporcionadas.

La autonomía de que gozan las entidades territoriales para la gestión de sus intereses no es absoluta, y se debe ejercer dentro de los límites que señale la ley (Art. 287 C.P.). Las disposiciones que se consideraron inexequibles no hacían otra cosa que fijar tal límite, buscando con ello una finalidad compatible con la Constitución, cual era la de racionalizar el gasto público en vista del acusado déficit fiscal de las entidades territoriales, situación que por su generalización, generaba y aun genera un desequilibrio macroeconómico que supera el ámbito de los departamentos y los municipios y compromete también a la Nación.

Dicho propósito, en relación concreta con las disposiciones contenidas en los literales h) y j) del artículo 3° de la Ley, es verificable en el siguiente aparte de la exposición de motivos al proyecto de ley correspondiente:

“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 gastos permanentes de los departamentos, distritos y municipios”.12 (Negrillas fuera del original)

La racionalización del gasto público a fin de evitar una situación crónica de déficit fiscal general, no puede considerarse un objetivo disconforme con la Constitución. De manera continua, la Corte ha sostenido una posición jurisprudencial según la cual el legislador puede imponer límites a la autonomía territorial en el manejo de sus recursos propios, cuando existen intereses nacionales vinculados al desarrollo de una política macroeconónica general.13 Las normas en referencia, no hacían otra cosa que fijar esos límites en tales circunstancias.

A pesar de que la prohibición impuesta por los literales h) y j) en comento, se refería a bienes y recursos propios de las entidades territoriales y no a aquellos que la jurisprudencia ha llamado exógenos, por lo cual el juicio sobre la razonabilidad y proporcionalidad de la restricción impuesta por las normas debía ser estricto, en sentir del suscrito las circunstancias especialísimas de alteración macroeconómica, causadas, entre otros motivos, por el acusado y permanente déficit fiscal de las entidades territoriales, hacían que dicho test estricto de proporcionalidad fuera superado por las disposiciones aludidas.

En efecto, la prohibición de utilizar activos e inversiones para atender gastos de funcionamiento resultaba razonable, pues buscaba lograr en las entidades territoriales un nivel de dichos gastos acorde con las posibilidades reales de percepción continua de recursos propios utilizables para tal fin, evitando la descapitalización. La enajenación de bienes e inversiones para atender los referidos gastos, en cambio, no puede considerarse en modo alguno una manera razonable de administrar los recursos públicos ni siquiera por fuera de las situaciones de déficit y crisis. La restricción era, además, un mecanismo útil y eficaz de cara a la finalidad de reducción del gasto público que en las presentes circunstancias tiene el carácter de objetivo prioritario. Evidentemente, al no poder acudir a esta fuente de financiación, las entidades territoriales se hubieran visto forzadas a equilibrar sus gastos de funcionamiento con la real percepción de recursos tributarios y no tributarios destinados legalmente para atenderlos.

La proporcionalidad estricta que debe exigirse a estas normas limitativas de la autonomía territorial también estaba presente en las disposiciones que se consideraron inconstitucionales. Ellas buscaban un equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos de funcionamiento, sin exceder dicho objetivo, que en las circunstancias actuales de crisis es indispensable conseguir. Reservaban, además, un amplio margen de libertad en la administración de bienes e inversiones, los cuales continuarían siendo libremente disponibles y administrables, salvo para atender con ellos gastos de funcionamiento, pudiéndose por tanto enajenar para otros efectos. En este sentido, el beneficio no solo de la entidad territorial, sino también el macroeconómico general implícito en aquel, era superior al sacrificio que suponía la restricción impuesta, ya que redundaría en saludables resultados en la gestión fiscal. Por todo lo anterior las normas era estrictamente proporcionales. En tales circunstancias no han debido ser retiradas del ordenamiento.

Fecha ut supra.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Aclaración de voto a la Sentencia C-579/01

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Alcance constitucional (Aclaración de voto)

LEY ORGANICA-No interpretación literal y exegética de reserva/LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-No interpretación literal y exegética de reserva (Aclaración de voto)

LEY ORGANICA-Interpretación sistemática y finalística del contenido (Aclaración de voto)

LEY ORGANICA Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Relación entre reserva y preservación (Aclaración de voto)

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Núcleo de reserva (Aclaración de voto)

LEY ORGANICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL-Requisitos de creación y supresión de

entidades territoriales/MUNICIPIO-Requisitos de creación y supresión por legislador orgánico (Aclaración de voto)

Es claro que el señalamiento de los requisitos y condiciones de creación y supresión de las entidades territoriales, entre las cuales se encuentran los municipios, es un asunto que debe ser regulado mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial. Ello se deriva, no solo de la aplicación de los métodos sistemático y finalístico de interpretación, sino de una razón lógica: si el municipio, es la "entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, encargada de la función primordial de prestar los servicios esenciales", la regulación de las condiciones de su existencia debe estar dotada de una especial estabilidad, ya que de lo contrario, se encontraría expuesto frontalmente a los vaivenes políticos de las diversas coyunturas nacionales. Por ende, lo deseable para este tipo de entidades no es, precisamente, que se establezcan requisitos de fácil modificación para su creación, sino que se trace un régimen sistemático, coherente y sobretodo estable, que ofrezca, así, una base sólida para que éstos lleven a cabo sus competencias propias; características éstas que sólo podría tener la regulación efectuada en una ley orgánica como la que exige la Constitución.

LEY ORDINARIA-Vicio de formación subsanable directamente (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Alcance/LEY-Vicio de formación subsanable (Aclaración de voto)

El artículo 228 de la Carta establece que en las actuaciones de la administración de justicia, prevalecerá el derecho sustancial; de allí se deriva el llamado "principio de instrumentalidad de las formas", en virtud del cual las ritualidades procesales no constituyen fines en sí mismas, sino que sirven para la materialización de determinados valores sustanciales. Por lo tanto, el juez constitucional, al estudiar el recorrido que ha seguido una determinada ley ante el Congreso, debe tener en cuenta que no toda irregularidad en dicho trámite conlleva el retiro de dicha norma del ordenamiento jurídico, sino solamente aquellas que vayan en desmedro de las finalidades sustantivas protegidas por las normas procedimentales violadas. Así, dicho juez deberá examinar: a) si la irregularidad en cuestión configura un vicio que afecte la validez de la ley, y b) en caso de que lo sea, deberá explorar las diversas posibilidades que existen para subsanar el mismo, con miras a restablecer los valores

sustantivos que dicho vicio lesiona, y maximizar así la aplicación del principio de conservación del derecho. Tales posibilidades son, en lo esencial: (i) que el vicio haya sido convalidado durante el mismo trámite legislativo; (ii) en caso de que el vicio no haya sido convalidado, que la norma sea devuelta al Congreso para que allí se efectúe el trámite correspondiente; y (iii) que sea la misma Corte Constitucional quien realice tal subsanación, mediante una sanción jurídica diferente a la inexequibilidad pura y simple. Sin embargo, bajo el manto de la subsanación, no se pueden cobijar situaciones que exijan del Congreso la repetición completa del procedimiento legislativo, puesto que una cosa es un vicio en el procedimiento, y otra muy distinta es la ausencia de procedimiento como tal.

LEY-Vicio de formación subsanable por el Tribunal Constitucional (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ORDINARIA-Reclasificación como orgánica o estatutaria/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ORGANICA (Aclaración de voto)

La Corte puede declarar la constitucionalidad de dicha norma, condicionándola a que se entienda que se trata, precisamente, de una ley ordinaria. En el mismo sentido, la Corte cuenta con la posibilidad de establecer que una norma es, materialmente, una ley orgánica, no obstante estar en una ley ordinaria, siempre y cuando se haya cumplido con los requisitos que exige el artículo 151 de la Carta para este tipo de normas – a saber, que la materia que es objeto de la regulación forme parte de la reserva de ley orgánica, y que se hayan presentado las mayorías correspondientes-, y que únicamente falte el requisito consistente en que haya existido una denominación legislativa expresa, en el sentido de que se trata de una ley orgánica. La posibilidad de efectuar este tipo de re-clasificaciones durante el proceso de control de constitucionalidad, especialmente cuando se trata de declarar que una ley tramitada como ordinaria tiene una jerarquía o poder vinculante mayor -como lo es el de las leyes estatutarias u orgánicas-, se encuentra sujeta a ciertas condiciones, a saber: a) Que con tal reclasificación, no se desvertebre el sistema de control constitucional, cuya estructura impone claros límites a la actuación de esta Corporación. b) Que con la declaración mediante la cual se pretende subsanar el vicio, la Corte no lesione la voluntad democrática del Congreso; así, no se podrá declarar que una ley es orgánica, si no se presenta, como mínimo, la votación mayoritaria requerida por la Carta; y c) Que se trate de vicios que no hagan imperativa la devolución del proyecto al Congreso, para que allí se surta una etapa que fue omitida; en otras palabras, que la subsanación en cuestión no viole los límites propios del

principio de razonabilidad.

LEY-Ausencia de denominación expresa (Aclaración de voto)

Referencia: expedientes D.3260 y D-3262 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000.

Demandantes: Ismanda Lucía González Vasco, Efraín Gómez Cardona y Alexander López Quiroz.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Sala, los suscritos Magistrados procedemos a sustentar la aclaración de voto que fue manifestada por nosotros en la Sala Plena del día 5 de junio de 2001, respecto de la sentencia C-579 de 2001. Tal aclaración versa, en lo esencial, sobre el tema de la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, y la forma como ésta fue interpretada y aplicada en la providencia en cuestión. Por lo mismo, a continuación se hará una referencia sucinta a los siguientes tópicos: a) El alcance de la reserva de la ley orgánica en la Constitución de 1.991; b) La naturaleza jurídica de los artículos 15, 16, 17 y 19 de la ley 617 de 2000, y los fundamentos que, en criterio de los abajo firmantes, sustentan su exequibilidad.

a. La reserva de la ley orgánica de Ordenamiento Territorial en la Constitución de 1991.

La decisión que adoptó la Sala en lo tocante a los cargos formulados contra la norma acusada por violación de la reserva de ley orgánica, tuvo como fundamento una interpretación esencialmente restrictiva del alcance de dicha reserva; así, en la página 57 de la decisión, bajo el acápite No. 5.1., se lee: “sólo forman parte de la reserva de ley orgánica aquellas materias específica y expresamente señaladas por el Constituyente, ya que, como esta clase de leyes condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, una interpretación demasiado amplia de tal reserva terminaría por despojar de sus atribuciones al legislador ordinario”. En

el mismo sentido, en la página 68, bajo el acápite No. 5.3, se expresó: “los asuntos que son materia de ley orgánica, se encuentran señalados de manera expresa en la Constitución, razón por la cual, para determinar los aspectos del ordenamiento territorial que corresponden a esta reserva especial, es preciso acudir al criterio material consagrado en el texto constitucional”. Es decir, la Corte sostuvo que únicamente aquellas materias específica y expresamente señaladas por el Constituyente, forman parte de la reserva en cuestión; y en consecuencia, declaró la exequibilidad de los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 617/00, por cuanto éstos versan sobre los requisitos para la creación y supresión de municipios, asunto que no fue sometido expresamente a la legislación orgánica. Sin embargo, para los abajo firmantes, tal posición contraría lo que ya había sido claramente establecido por la jurisprudencia constitucional, a saber, que en materia de reserva de ley orgánica, y específicamente en lo atinente a la ley orgánica de ordenamiento territorial, una interpretación exclusivamente literal y exegética de la Carta desemboca en graves contradicciones y ambigüedades, por lo cual no puede ser de recibo.

La línea jurisprudencial más importante de la Corte en esta materia, fue sintetizada en la sentencia C-600A de 1995, cuyas principales reglas se reseñan en seguida. En primer lugar, es claro que la Constitución no señala claramente, en un solo artículo o capítulo, el contenido general de la legislación orgánica territorial; éste se encuentra disperso a todo lo largo del texto constitucional. Hay referencias expresas en los siguientes casos: (i) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (C.P., art. 151); (ii) la distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (C.P., art. 288); (iii) los requisitos para formación de nuevos departamentos (C.P., art. 297); (iv) las condiciones para solicitar conversión de una región en entidad territorial (C.P., art. 307); (v) los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como el señalamiento de las atribuciones, los órganos de administración y los recursos de las regiones, y de su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (C.P., art. 307); (vi) el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos para garantizar la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de éstas (C.P., art. 319); (vii) la forma de convocar y realizar consultas populares que decidan sobre la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (C.P., art. 319); y (viii) las condiciones para la conformación de las

entidades territoriales indígenas (C.P. art. 329).

Sin embargo, como arriba se afirmó, no es posible hacer uso de una interpretación literal y restrictiva, según la cual sólo corresponde a la legislación orgánica territorial aquello expresamente señalado en la Carta, ya que ello generaría ciertas inconsistencias, que se explicaron así en la sentencia que se cita:

“no se entiende muy bien porqué si esta legislación se refiere a las entidades territoriales (C.P. arts. 151 y 288), la Constitución ordena una amplia regulación orgánica de las áreas metropolitanas (C.P. art. 319), que no son propiamente entidades territoriales (C.P. art. 286), mientras que, conforme al tenor literal, no incluye expresamente en este tipo de legislación los requisitos de formación ni el estatuto básico de las provincias, que sí pueden constituirse como entidades territoriales (C.P. art. 286). En efecto, el artículo 321 de la Carta, que regula las provincias, no se refiere a la legislación orgánica territorial sino únicamente a la ley.

Además, en otros eventos, la Constitución no utiliza de manera expresa la palabra ‘orgánica’, pero un análisis sistemático y finalístico indica con claridad que se trata de un contenido propio de la legislación orgánica territorial, como los muestran los siguientes dos casos.

Así, el artículo 105 señala que la realización de consultas populares departamentales y municipales ‘sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio’ deberá efectuarse de conformidad con ‘los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine’. Igualmente, el artículo 150 ordinal 4º señala que dentro de las funciones del Congreso al expedir las leyes se encuentra la de ‘definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias’. Para la Corte es entonces claro que estos dos artículos -así como otros de la Carta- contienen ciertas materias propias de la legislación orgánica territorial, a pesar de que la Constitución no utilice de manera expresa la expresión ‘ley orgánica'”.

Asimismo, ciertos asuntos a los cuales la Constitución no asigna expresamente el trámite de ley orgánica, forzosamente deben quedar enmarcados bajo tal reserva; por ejemplo, los temas contemplados en el artículo 105 de la Carta (realización de consultas populares departamentales y municipales sobre asuntos de competencia de la respectiva entidad

territorial), o en el artículo 150-4 ibídem (atribución del Congreso de fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales, y establecer sus competencias). Es así como la determinación del contenido general de esta legislación exige una interpretación sistemática y finalística: “una hermenéutica que ligue aquellos artículos que expresamente hablan de legislación orgánica de ordenamiento territorial con los principios constitutivos del Estado colombiano” (sentencia C-600A/95, ibíd.).

Por otra parte, en el mismo pronunciamiento C-600A se resaltó la relación que existe entre la reserva de ley orgánica y la preservación de la autonomía de las entidades territoriales, dada la especial fuerza normativa y la mayor estabilidad de este tipo de normas, que permiten una mejor sistematización del tema del ordenamiento territorial, al cual se encuentran vinculadas tanto la eficiencia en el cumplimiento de las funciones del Estado, como la protección de los derechos y competencias autónomas territoriales. Se trata, así, tanto de una “garantía institucional de la autonomía territorial”, como de una figura protectora de los derechos con que cuentan las entidades territoriales, en tanto sujetos de derecho. Dijo entonces la Corte, sintetizando los temas que conforman este núcleo reservado a la legislación orgánica de ordenamiento territorial: “Esa finalidad de la legislación orgánica territorial explica entonces los grandes temas que aparecen asociados a esa legislación especial, y que, de manera muy general, son: de un lado, esta legislación orgánica toca con la estructura territorial y la organización de los poderes públicos en función del territorio, por lo cual, en principio, deben formar parte de ella la definición de las condiciones y requisitos de existencia de las entidades territoriales y de ciertas divisiones administrativas del territorio, así como su régimen jurídico básico (CP arts. 1, 150 ord. 4, 297, 306, 307, 319, 321 y 329). Igualmente deben hacer parte de esta legislación ciertos mecanismos de participación relacionados con el ordenamiento territorial, como por ejemplo aquellos que decidan la incorporación y pertenencia a una división o a una entidad territorial (CP arts. 105, 297, 307, 319, 321). Y, finalmente, corresponde a la legislación orgánica territorial asignar las competencias normativas a las entidades territoriales, y establecer la distribución de competencias entre la Nación y estas entidades, lo cual supone el establecimiento de ciertos mecanismos para dirimir los conflictos de competencia que se puedan presentar (CP arts. 151 y 288).”

a. La exequibilidad de los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 617 de 2000.

Los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 617 de 2000 fueron demandados, por considerar los actores que la materia en ellos regulada es propia de la legislación orgánica. La Corte, aplicando el criterio restrictivo que se ha señalado, determinó que no forma parte de tal reserva el tema de la creación y supresión de los municipios, y por lo mismo declaró su exequibilidad.

Teniendo en cuenta la salvedad arriba expresada, los suscritos Magistrados consideramos que, en efecto, los artículos acusados son exequibles, pero por razones completamente distintas a las que tuvo en cuenta la Sala Plena para adoptar su decisión. Ello, por las razones que se sintetizan en seguida.

En primer lugar, de conformidad con la aludida sentencia C-600A/95, es claro que el señalamiento de los requisitos y condiciones de creación y supresión de las entidades territoriales, entre las cuales se encuentran los municipios, es un asunto que debe ser regulado mediante la ley orgánica de ordenamiento territorial. Ello se deriva, no solo de la aplicación de los métodos sistemático y finalístico de interpretación, sino de una razón lógica: si el municipio, como se argumenta en la misma sentencia C-579/01, es la "entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado, encargada de la función primordial de prestar los servicios esenciales", la regulación de las condiciones de su existencia debe estar dotada de una especial estabilidad, ya que de lo contrario, se encontraría expuesto frontalmente a los vaivenes políticos de las diversas coyunturas nacionales. Por ende, al contrario de lo que se afirma en la sentencia en cuestión, lo deseable para este tipo de entidades no es, precisamente, que se establezcan requisitos de fácil modificación para su creación, sino que se trace un régimen sistemático, coherente y sobretodo estable, que ofrezca, así, una base sólida para que éstos lleven a cabo sus competencias propias; características éstas que sólo podría tener la regulación efectuada en una ley orgánica como la que exige la Constitución.

Por lo anterior, el hecho de que estos requisitos hayan sido establecidos mediante normas de carácter ordinario, como lo son los artículos acusados, configura un vicio de constitucionalidad en la formación de la Ley 617/00. Tal vicio, sin embargo, es uno que tiene carácter subsanable, y dicha subsanación la puede efectuar directamente la Corte Constitucional, como se explicará a continuación. En otras palabras, la sanción de este vicio no es necesariamente la inexequibilidad, cuando la norma de contenido orgánico fue

tramitada cumpliendo los requisitos exigidos por la Carta, en una ley que es preponderantemente ordinaria.

El artículo 228 de la Carta establece que en las actuaciones de la administración de justicia, prevalecerá el derecho sustancial; de allí se deriva el llamado “principio de instrumentalidad de las formas”, en virtud del cual las ritualidades procesales no constituyen fines en sí mismas, sino que sirven para la materialización de determinados valores sustanciales. Por lo tanto, el juez constitucional, al estudiar el recorrido que ha seguido una determinada ley ante el Congreso, debe tener en cuenta que no toda irregularidad en dicho trámite conlleva el retiro de dicha norma del ordenamiento jurídico, sino solamente aquellas que vayan en desmedro de las finalidades sustantivas protegidas por las normas procedimentales violadas.

Así, dicho juez deberá examinar: a) si la irregularidad en cuestión configura un vicio que afecte la validez de la ley, y b) en caso de que lo sea, deberá explorar las diversas posibilidades que existen para subsanar el mismo, con miras a restablecer los valores sustantivos que dicho vicio lesiona, y maximizar así la aplicación del principio de conservación del derecho. Tales posibilidades son, en lo esencial: (i) que el vicio haya sido convalidado durante el mismo trámite legislativo; (ii) en caso de que el vicio no haya sido convalidado, que la norma sea devuelta al Congreso para que allí se efectúe el trámite correspondiente; y (iii) que sea la misma Corte Constitucional quien realice tal subsanación, mediante una sanción jurídica diferente a la inexequibilidad pura y simple.

La primera hipótesis constituye una aplicación elemental del citado principio de instrumentalidad de las formas, y permite que, a pesar de existir un determinado vicio, la Corte declare la exequibilidad de la ley, por cuanto ya ha sido el mismo Legislador quien ha enmendado la lesión inferida al fin superior protegido por la formalidad que se violó. La segunda hipótesis, se encuentra contemplada expresamente en el parágrafo del artículo 241 Superior, así: “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado”. Ella constituye una manifestación directa del principio democrático, en la medida en que permite que sea directamente el

Congreso quien subsane los posibles yerros constitucionales en los que haya incurrido. Sin embargo, esta es una posibilidad que se debe ejercer siempre en forma razonable; ello quiere decir que, bajo el manto de la subsanación, no se pueden cobijar situaciones que exijan del Congreso la repetición completa del procedimiento legislativo, puesto que una cosa es un vicio en el procedimiento, y otra muy distinta es la ausencia de procedimiento como tal.

Por último, queda la posibilidad de que sea la Corte misma quien efectúe dicha subsanación al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley en cuestión, siempre que no sea necesario que el Congreso efectúe, directamente, la convalidación o subsanación respectivas, hipótesis que es de especial relevancia para el caso bajo estudio. Así, por ejemplo, cuando a una ley que es materialmente ordinaria se le ha impartido el trámite propio de una ley orgánica, la Corte puede declarar la constitucionalidad de dicha norma, condicionándola a que se entienda que se trata, precisamente, de una ley ordinaria. En el mismo sentido, la Corte cuenta con la posibilidad de establecer que una norma es, materialmente, una ley orgánica, no obstante estar en una ley ordinaria, siempre y cuando se haya cumplido con los requisitos que exige el artículo 151 de la Carta para este tipo de normas – a saber, que la materia que es objeto de la regulación forme parte de la reserva de ley orgánica, y que se hayan presentado las mayorías correspondientes-, y que únicamente falte el requisito consistente en que haya existido una denominación legislativa expresa, en el sentido de que se trata de una ley orgánica (sentencia C-540/01). La posibilidad de efectuar este tipo de re-clasificaciones durante el proceso de control de constitucionalidad, especialmente cuando se trata de declarar que una ley tramitada como ordinaria tiene una jerarquía o poder vinculante mayor -como lo es el de las leyes estatutarias u orgánicas-, se encuentra sujeta a ciertas condiciones, a saber:

a. Que con tal reclasificación, no se desvertebre el sistema de control constitucional, cuya estructura impone claros límites a la actuación de esta Corporación. Así, por ejemplo, existen ciertas leyes -como las leyes estatutarias, o las aprobatorias de tratados internacionales-, que están sujetas a un control de constitucionalidad previo a su expedición. En ese sentido, no podría la Corte, al convalidar un vicio del tipo indicado, reclasificar como leyes estatutarias, normas legales que fueron tramitadas como ordinarias o como orgánicas, ya

que ello contravendría el esquema de funcionamiento mismo de la jurisdicción constitucional;

a. Que con la declaración mediante la cual se pretende subsanar el vicio, la Corte no lesione la voluntad democrática del Congreso; así, no se podrá declarar que una ley es orgánica, si no se presenta, como mínimo, la votación mayoritaria requerida por la Carta; y

a. Que se trate de vicios que no hagan imperativa la devolución del proyecto al Congreso, para que allí se surta una etapa que fue omitida; en otras palabras, que la subsanación en cuestión no viole los límites propios del principio de razonabilidad, arriba explicados.

La aplicación de las anteriores reglas al caso específico de los artículos 15, 16, 17 y 19 acusados, lleva a concluir que bien podía la Corte subsanar el vicio en que éstos incurrieron (la violación de la reserva de ley orgánica), declarando la exequibilidad de los mismos, condicionada a que se entendiera que se trata de normas orgánicas; de hecho, en aplicación del precepto de conservación del derecho, era esta la decisión que debió haber adoptado la Sala.

Al revisar los antecedentes legislativos de estas normas, con miras a verificar la presencia de los requisitos establecidos en el artículo 151 Superior, se observa que durante los cuatro debates en el Congreso, se le otorgó a algunas normas de la Ley 617 de 2000 el carácter expreso de normas orgánicas de ordenamiento territorial; entre ellas, se encontraban los artículos demandados. Sin embargo, en el acta final de la Comisión de Conciliación a la que se sometió el proyecto, consta que finalmente se decidió despojar de tal denominación a las disposiciones bajo estudio, puesto que, en los términos de la Comisión, “estos son temas que se han venido desarrollando por medio de leyes ordinarias”. A pesar de ello, resulta claro que los artículos en comento cumplieron con los requisitos de las leyes orgánicas, puesto que fueron adoptados mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras, y a lo largo del trámite se entendió que eran materialmente orgánicas; por lo mismo, el vicio detectado consiste, simplemente, en la ausencia de una denominación expresa del Congreso en el sentido de tratarse de una ley orgánica, vicio que podría ser

subsanado por medio de una declaración de esta Corte en el sentido arriba indicado.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-579/01

PROYECTO DE LEY-Requisitos/PROYECTO DE LEY-Aprobación en primer debate en comisión respectiva (Salvamento de voto)

COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES-Competencias/COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE-Competencia/COMISION CUARTA PERMANENTE-Competencia (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Reparto a Comisión de materia predominante (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Debate y aprobación en comisión respectiva/LEY-Vicio de inconstitucionalidad/LEY-Inexequibilidad por no debate y aprobación en comisión respectiva (Salvamento de voto)

Si a un proyecto de ley no se le da debate y aprobación en la “comisión respectiva” se infringe el artículo 157 de la Carta y, en consecuencia, si continúa su trámite irregular en el Congreso de la República y luego obtiene la “sanción del Gobierno”, se encuentra viciado de inconstitucionalidad y, si por ello se demanda, habrá de declararse por la Corte su inexequibilidad.

COMISION CUARTA PERMANENTE-Asuntos económicos, presupuestales y fiscales (Salvamento de voto)

ORGANIZACION TERRITORIAL-Contenido (Salvamento de voto)

REGIMEN ECONOMICO Y DE LA HACIENDA PUBLICA-Materias que comprende (Salvamento de voto)

Como claramente aparece de la propia ordenación normativa de la Constitución, todo lo que tenga que ver con el situado fiscal, la participación de las rentas de la Nación a departamentos y municipios, el régimen tributario y demás asuntos de carácter económico, por ministerio de la propia Carta Política no quedan comprendidos dentro de la que ella denomina “Organización Territorial”, sino dentro del “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”.

LEY-Vicio por no debate y aprobación en comisión respectiva (Salvamento de voto)

COMISIONES DE ASUNTOS ECONOMICOS-Competencias (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA-Requisitos/LEY ORGANICA-Mayoría especial en trámite (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA-Certificación sobre votación en plenarias (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA-Ausencia de propósito inequívoco de norma determinada (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance (Salvamento de voto)

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 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.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa no es absoluta (Salvamento de voto)

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.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Necesidades de interés general (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Potestad de autonormarse (Salvamento de voto)

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.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Bienes y rentas de libre disposición/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No disposición por legislador (Salvamento de voto)

En el artículo 362 aparece en forma clara y expresa el deseo del constituyente de preservar al máximo la autonomía de las entidades territoriales, respecto de sus bienes y rentas, al punto de darles el mismo tratamiento que se le da a la propiedad de los particulares, es decir, que solamente sus titulares pueden ejercer los derechos que de ella se derivan, esto es, el uso, goce y lo que es más importante, la libre disposición de los mismos. Siendo ello así, no queda duda alguna que los bienes y rentas de los entes territoriales no pueden ser objeto de disposición por parte del legislador, salvo en los casos de guerra exterior.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Fuentes exógenas y endógenas (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Injerencia del legislador en fuentes exógenas y endógenas (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Origen de recursos (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Ingreso de recursos los convierte en bienes y rentas exclusivos (Salvamento de voto)

Una vez que los recursos cedidos o producidos directamente ingresan a las arcas municipales se convierten ipso jure en bienes y rentas de su propiedad exclusiva y, por tanto, no admiten injerencia alguna por parte del legislador para efectos de determinar su disposición o aplicación.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Gastos de funcionamiento (Salvamento de voto)

AUTONOMIA MUNICIPAL-Determinación de gastos a recortar (Salvamento de voto)

DEPARTAMENTO-Igualdad jurídico política/DEPARTAMENTO-No categorización presupuestal/DEPARTAMENTO-Competencias de gestión administrativa y fiscal (Salvamento de voto)

MUNICIPIO-Regímenes para organización, gobierno y administración/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Administración de recursos (Salvamento de voto)

LEY MARCO-Régimen salarial de empleados públicos (Salvamento de voto)

AREA METROPOLITANA-Régimen administrativo y fiscal por legislador orgánico (Salvamento de voto)

Referencia: expedientes D-3260 y D-3262 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000.

Demandantes: Ismanda Lucía González Vasco, Efraín Gómez Cardona y Alexander López Quiroz.

Magistrado Ponente: EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT.

Con el debido respeto por la posición mayoritaria de la Sala, me veo obligado a expresar brevemente las razones por las cuales me aparto de su decisión en el sentido de declarar la inexequibilidad de los literales h) y j) del Parágrafo del artículo 3 de la Ley 617 de 2000.

El hilo conductor de la providencia, en lo tocante al punto de la autonomía territorial y de las relaciones entre ésta y la unidad nacional, es el de que bien puede el Legislador, en las hipótesis excepcionales en las que esté de por medio la preservación de la estabilidad macroeconómica nacional, intervenir sobre el manejo que las entidades territoriales dan, no sólo a sus rentas de fuente exógena, sino también a las que procede de fuentes endógenas, siempre que en cada caso, la intervención sea razonable y proporcionada. Asimismo, se establece en dicha providencia que el núcleo esencial de la autonomía territorial tiene un alcance mucho menor en materia económica y presupuestal, aspectos para los cuales la Carta dotó al Legislador nacional de una facultad de intervención mucho más amplia que en otros temas.

En ese sentido, el hecho de que cierto tipo de recursos provengan de fuentes endógenas o exógenas, no basta, en sí mismo, para descartar la constitucionalidad de este tipo de medidas legislativas; será necesario, en cada caso, efectuar el estudio de sus condiciones de proporcionalidad y razonabilidad.

Pues bien, al momento de estudiar la constitucionalidad de los literales h) y j) referidos, la posición mayoritaria de la Sala fue la de considerar que ellos violan la Carta Política, por referirse a recursos que son de propiedad exclusiva de los entes territoriales: “por ser medidas demasiado estrictas, y por lo mismo desproporcionadas, ya que recaen sobre bienes amparados por la protección constitucional a la propiedad y por el artículo 362 Superior, la Corte considera que implican un vaciamiento total de la autonomía de las entidades territoriales; por lo mismo, declarará inexequibles estos dos literales”. Sin embargo, en criterio del abajo firmante, tales razones distan mucho de ser satisfactorias para afirmar que las medidas son desproporcionadas o irracionales; de hecho, si se aplican las reglas genéricas arriba señaladas, resulta claro que:

a. se trata de rentas endógenas, sujetas a la misma posibilidad de intervención que las demás de esta índole, y

a. a pesar de que son recursos que se encuentran amparados por lo dispuesto en el artículo

362 Superior, éste no otorga una protección absoluta a las rentas de las entidades territoriales, por cuanto sujeta dicha protección a lo dispuesto en la ley, en la misma forma en sucede con la protección de la propiedad particular (art. 58, C.P); lo cual se afirma, tajantemente, en la misma providencia en que se toma la decisión de la cual me aparto (pg. 85, numeral (v)).

En consecuencia, no existen, para el suscrito Magistrado, razones de peso que permitan excluir la aplicación de las reglas antedichas a los literales h) y j) del parágrafo del artículo 3, acusado, por lo cual éstos, al igual que las demás medidas adoptadas por la norma demandada, debieron haber sido declarados exequibles.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-579/01

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-No financiación con recursos de activos (Salvamento parcial de voto)

RENTAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Protección no es absoluta (Salvamento parcial de voto)

Al igual que ya lo hicimos con respecto a la Sentencia C-540 de 22 de mayo del presente año, hoy nos vemos precisados a salvar nuestro voto en relación con la Sentencia C-579 de 5 de junio del año en curso, pues en esta como en aquella fue demandada la Ley 617 de 2000 en general, y, en particular, algunos de sus artículos.

El salvamento de voto que ahora formulamos con respecto a la Sentencia C-579 de 5 de junio de 2001, esencialmente se funda en las razones que a continuación se expresan:

1ª. En esta sentencia, se ordena estar a lo resuelto en la Sentencia C-540 de 2001 en cuanto al cargo que contra la Ley 617 de 2000 fue planteado ante la Corte por vicios de trámite en la formación de la ley.

Dado que ello equivale a reiterar por la Corte la inexistencia del vicio de la ley aludida por haber sido aprobada en primer debate en la Comisión Primera y no en la Comisión Cuarta de cada Cámara, asunto este sobre el cual continúa nuestra discrepancia, debemos entonces reiterar las razones de nuestro disentimiento, que en el salvamento anterior fueron expuestas como a continuación se indican, tomadas del salvamento de voto anterior, en el que entonces dijimos, y hoy nos reafirmamos en ello:

"1º. En la sentencia aludida se declara la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 por considerar que no se vulnera la Constitución Política en virtud de haber sido tramitado el proyecto de ley respectivo, "en primer debate en la Comisión Primera y no en la Comisión Cuarta de cada Cámara", lo cual, a nuestro juicio, resulta equivocado, como pasa a demostrarse:

1.1. Como es conocido, para facilitar el trámite de las leyes y procurar que en su discusión intervengan Congresistas que en cada Cámara se dediquen de manera especial a temas determinados, la reforma constitucional de 1945 introdujo, en ese entonces como novedad, el conocimiento y debate de los proyectos en comisiones especializadas de cada una de las Cámaras, y, al efecto se reformó, de esa manera el artículo 81 de la Constitución Política de tal suerte que, sin ese requisito el proyecto no podría convertirse en ley pues, previo al respectivo debate y aprobación en las plenarias era indispensable surtir primero el mismo trámite en la comisión respectiva.

1.2. El artículo 157 de la Constitución de 1991, que esencialmente reproduce lo que al efecto disponía el artículo 81 de la Constitución precedente, ordena que "ningún proyecto será ley" sin el cumplimiento de los requisitos allí señalados entre los cuales el segundo de ellos es el de "haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara", luego de lo cual habrá de aprobarse, para ser ley, "en cada Cámara en segundo debate".

1.3. El artículo 142 de la Constitución, de manera expresa dispone que cada una de las Cámaras "eligirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley", y agrega que será una ley la que determine "el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse".

"En desarrollo de esa disposición constitucional la Ley 3ª de 1992 regula lo atinente a las

comisiones permanentes de cada una de las Cámaras y establece de manera precisa la competencia para cada una de ellas. Así, conforme a su artículo 2º, a la Comisión Primera, compuesta por 19 miembros en el Senado y 33 en la Cámara de Representantes, corresponde conocer de lo atinente a la "organización territorial"; y a la Comisión Cuarta, compuesta por 15 miembros en el Senado y 27 en la Cámara de Representantes, le compete conocer del trámite de las "leyes orgánicas de presupuesto"; y "régimen de control fiscal financiero", entre otras materias.

1.4. En armonía con lo expuesto la Ley 5ª de 1992 "por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes", en el artículo 144 dispone que luego de recibido un proyecto de ley y ordenada su publicación en la Gaceta del Congreso, "se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva" y, en el artículo 146 de la misma ley se establece que cuando el proyecto "verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante".

1.5. Significa entonces lo anterior que, si a un proyecto de ley no se le da debate y aprobación en la "comisión respectiva" se infringe el artículo 157 de la Carta y, en consecuencia, si continúa su trámite irregular en el Congreso de la República y luego obtiene la "sanción del Gobierno", se encuentra viciado de inconstitucionalidad y, si por ello se demanda, habrá de declararse por la Corte su inexequibilidad, que fue lo que no se hizo por esta Corporación en la Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001, en relación con la Ley 617 de 2000, por lo cual salvamos nuestro voto. En efecto:

1.5.1. 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.

"En la exposición de motivos, de manera expresa manifestaron los autores de dicho proyecto de ley que este "hace parte del conjunto de políticas en marcha para equilibrar la economía nacional. Esta segunda ola de reformas tiene carácter estructural, hace frente a los principales problemas financieros del Estado y sin su aprobación –agregaron- no será posible

garantizar la viabilidad económica del país en el mediano y largo plazo". (Página 9, Gaceta del Congreso citada).

"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).

1.5.2. 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, según sus propios autores, razón esta por la cual el Presidente de la Cámara de Representantes, en vez de repartirlo a la Comisión Primera para su trámite debería haberlo enviado para ese fin a la Comisión Cuarta, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, así como en atención a lo preceptuado por el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992, como quiera que a la Comisión Primera le corresponde lo atinente a las leyes que versen sobre "organización territorial" y a la Cuarta los asuntos de carácter económico, presupuestal y fiscal.

"Así, del Título XI, dedicado a la Organización Territorial, forma parte un conjunto de "disposiciones generales" que establecen cuáles son las entidades territoriales, definen su autonomía, fijan los asuntos propios de la "Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial", autorizan un régimen especial para los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, disponen lo atinente al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de diputados y concejales en lo esencial y dejando a la ley algunos aspectos; así mismo, en capítulos separados se establecen las bases del "régimen departamental" (artículos 297 a

310 de la Constitución), del “régimen municipal (artículos 311 a 321 de la Constitución) y de los regímenes especiales para el Distrito Capital de Bogotá, las áreas metropolitanas, las regiones, los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, los resguardos y territorios indígenas y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena”.

“Por su parte el Título XII, que se ocupa del “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”, contiene un capítulo sobre disposiciones generales (artículos 332 a 338 C.P.), otro sobre planes de desarrollo (artículos 339 a 344), uno especial sobre el presupuesto (artículos 345 a 355), otro sobre distribución de recursos y competencias para fijar los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, el situado fiscal y lo atinente a la autonomía patrimonial y fiscal de las entidades territoriales, principios del sistema tributario y capacidad de endeudamiento (artículos 355 a 364), uno sobre la finalidad social del Estado y los servicios públicos (artículos 365 a 370) y, por último, lo atinente a la banca central (artículos 371 a 373 C.P.).

“Como claramente aparece de la propia ordenación normativa de la Constitución, todo lo que tenga que ver con el situado fiscal, la participación de las rentas de la Nación a departamentos y municipios, el régimen tributario y demás asuntos de carácter económico, por ministerio de la propia Carta Política no quedan comprendidos dentro de la que ella denomina “Organización Territorial”, sino dentro del “Régimen Económico y de la Hacienda Pública”.

1.5.4. No obstante, conforme al reparto que del proyecto de ley hizo el Presidente de la Cámara de Representantes en ese momento doctor Armando Pomarico Ramos, el trámite del proyecto posteriormente convertido en Ley 617de 2000, fue asignado a la Comisión Primera como si se tratara de asuntos que versen sobre la “Organización Territorial”, y no a la Comisión Cuarta, encargada de los asuntos económicos, fiscales y presupuestales, y en aquella se debatió y aprobó en primer debate, en forma abiertamente contraria a la Constitución, pues el desconocimiento de la competencia específica de cada Comisión permanente indica que no sólo se violaron, como ya se dijo, los artículos 2º de la Ley 3ª de 1992 y 144 de la Ley 5ª de 1992, sino que, por esa vía se penetró luego, ya desbocado el Congreso, pues el error no era susceptible de enmienda en el Senado de la República al cual el proyecto llegó aprobado por la Cámara de Representantes, a la violación flagrante del artículo 157 de la Carta Política, que ordena que los proyectos tengan “curso en la Comisión

respectiva", que el primer debate se surta en la "Comisión permanente de cada Cámara" y que luego sí, en cada una de ellas se realice su discusión en segundo debate y la aprobación correspondiente.

1.5.5. Podría aducirse que la inconstitucionalidad en el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 617 de 2000 por el vicio de haberse debatido y aprobado en primer debate en la Comisión Primera y no en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes y luego en la misma Comisión del Senado queda despejada por la autorización que el parágrafo segundo del artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 otorga al Presidente de la respectiva Cámara para que cuando "la materia de la cual trate el proyecto de ley no esté claramente adscrita a una Comisión", pueda entonces enviarlo "a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines".

"Sin embargo, semejante argumentación, en este caso, resulta claramente ineficaz para defender con ella la constitucionalidad de la Ley 617 de 2000, pues lo que, conforme al articulado del proyecto que luego se convirtió en la citada ley y a la exposición de motivos correspondiente, lo que salta a la vista es no sólo un propósito de carácter fiscal, financiero y de política macroeconómica del Estado, sino, además, que ella no se ocupa de lo que la Constitución define como "Organización Territorial", sino de materias que quedan comprendidas, con nitidez absoluta en el "Régimen Económico y de la Hacienda Pública", que es propio de las Comisiones Cuarta y Tercera del Congreso de la República, que, precisamente por ello, se denominan "Comisiones Económicas", a las cuales sí le son afines algunos asuntos, pero, en todo caso, distintos de los que se refieren a la "Organización Territorial".

"Precisamente por eso, al tramitar en el Congreso la Ley 60 de 1993, que se ocupa de las competencias de las entidades territoriales y de la Nación y por ello desarrolla los artículos 356 y 357 de la Constitución Política en cuanto al situado fiscal para los departamentos y la participación de los municipios en los ingresos territoriales de la Nación, así como de algunas reglas de adecuación institucional en cuanto al funcionamiento de estos entes territoriales en materias de salud, educación y control de gastos, ese proyecto de ley fue presentado al Senado de la República y repartido entonces a la Comisión Tercera, afín con la Cuarta respecto de los temas económicas que tratan la una y la otra, como aparece en la Gaceta del Congreso No. 41 d ese año, página 3ª; por esa Comisión se aprobó e incluso hubo reuniones

conjuntas de las dos Comisiones (Gacetas del Congreso 137 y 205, páginas 1 a 16 y 10 a 11); luego se aprobó por la Plenaria de la Cámara de Representantes y la del Senado de la República (Gacetas del Congreso 206 y 217 de 1993, páginas 2 a 3 y 18 a 24), respectivamente.

"Pero entonces, no se quebrantó la Constitución como ahora. Es ese un antecedente de carácter legislativo que aunque puesto de presente en los debates de la Sala, no se tuvo en cuenta al decidir.

1.5.6. También podría, en gracia de discusión, pensarse en que al repartir el proyecto a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes no se quebrantó la Constitución pues, a tenor de lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992 si el proyecto versa "sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante".

"Ello con todo, no es así pues, como ya se vio, justamente lo que ocurre es que la "materia predominante" en el proyecto que se convirtió en Ley 617 de 2000, es la económica, financiera y fiscal, expresamente declarada así por los ministros proponentes del proyecto y así tratada luego tanto en las ponencias rendidas a lo largo del debate en las Comisiones, como en las Plenarias, tal como puede apreciarse en las Gacetas del Congreso Nos. 394, 409, 452, 532, 533, 591, 592, 593 de 1999; 60, 99, 100, 101, 102, 103, 211, 259, 327 y 358, 395 y 416 de 2000, esta última contentiva del proyecto finalmente aprobado por el Congreso de la República".

2. En la Sentencia C-579 de 2001, a la cual se refiere este salvamento de voto, se ordena estar a lo resuelto en la Sentencia C-540 de 2000, en la que se declaró la exequibilidad del artículo 95 de la Ley 617 de 2001, en el cual se dispone que los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93 "son normas orgánicas de presupuesto" .

Sobre este asunto, resulta también ineludible reiterar nuestra absoluta discrepancia sobre la constitucionalidad de las normas aludidas, por lo que, en este punto, también hacemos nuestras, para esta sentencia las razones por las cuales salvamos nuestro voto en la Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001, a saber:

"2.1. Como se sabe, el articulo 151 de la Carta Política ordena al Congreso de la República la expedición de "leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad

legislativa”, entre las cuales se encuentran las que contengan normas relativas a la “preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones”.

“2.2. En ese orden de ideas son normas orgánicas del presupuesto, aquellas contenidas hoy en el Decreto 111 de 1996, mediante el cual se compilaron las disposiciones contenidas en las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el denominado “Estatuto Orgánico del Presupuesto”, con sujeción al cual ha de decretarse anualmente el presupuesto nacional, por expresa disposición del artículo 349 de la Carta en el cual se dispone que dentro de los tres primeros meses de cada legislatura, y de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.

“2.3. De esta suerte, es claro que el legislador cuando se dispone a dictar una ley orgánica, desde el comienzo ha de tener ese propósito y, luego habrá de darle el trámite pertinente de tal manera que su aprobación se produzca por la mayoría absoluta de los votos de los integrantes tanto del Senado como de la Cámara de Representantes.

“Esto significa, claramente, que en las leyes orgánicas se fijan normas para expedir ciertas leyes, por cuanto el legislador así mismo se traza derroteros, límites y requisitos para ese efecto.

“Entre tales requisitos, como ya se vio, se encuentra el de mayorías especiales en su tramitación, pues no basta la mayoría simple habiendo quórum sino que se requiere la mayoría absoluta, es decir al menos la mitad más uno de los votos favorables de la totalidad de los miembros de una y otra Cámara.

“2.4. En el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 617 de 2000, en lo que respecta a los artículos 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92 y 93, que el artículo 95 de la misma ley declara que “son normas orgánicas de presupuesto”, se encuentra que en la Gaceta del Congreso No. 543 del martes 28 de diciembre de 1999, como un informe de Secretaría se afirma “que los artículos que tienen que ver con materia de ley orgánica fueron aprobados por mayoría absoluta”, sin que aparezca discriminada la votación respecto de cada uno de ellos, ni se haya obtenido certificación posterior al respecto; y, por lo que hace al debate en la Plenaria del Senado de la República, en certificación expedida por el Secretario General del Senado se expresa que “el proyecto de ley fue aprobado en

segundo debate en el Senado con un quórum de 96 honorables Senadores de 102 en la sesión ordinaria correspondiente al día 20 de junio de 2000, según consta en el acta 48 publicada en la Gaceta del Congreso año IX número 259 del 14 de julio de 2000", certificación esta en la cual, como se observa, tampoco se especificó en relación con cada artículo de los que se dicen son de "Ley Orgánica de Presupuesto", cuál fue la votación alcanzada. Es decir, la Corte, pese a haber sido decretada esa prueba por el ponente, no tuvo a su disposición certificación particular y concreta sobre la votación en las Plenarias de las dos Cámaras sobre la votación de los artículos que el texto legal afirma fueron votados como orgánicos del presupuesto, no obstante lo cual ese punto crucial en el examen de constitucionalidad, sin más, se dio por sentado.

"Sí a lo anteriormente expuesto se suma la inconstitucionalidad debida a la tramitación en una comisión diferente a la que correspondía sobre el proyecto de ley en su integridad, queda claro que, las normas en referencia deberían haber sido declaradas inexequibles, pero no lo fueron.

"2.5. Adicionalmente a lo anteriormente expuesto, ha de agregarse que la constitucionalidad de algunas de las normas que se dice pertenecen al campo propio de la "Organización Territorial", por su naturaleza serían entonces "leyes orgánicas", cual sucede, por ejemplo, con las contenidas en los artículos 20, 32 y 39, que se refieren, en su orden a los honorarios de los concejales municipales y distritales, a la duración de las incompatibilidades de los gobernadores y a las incompatibilidades de los alcaldes, normas estas que aparecerían en la misma ley con otras que por su naturaleza son "Leyes Orgánicas de Presupuesto", circunstancia esta que sería tanto como autorizar que en un solo texto legal se expidan por el Congreso de la República, de manera simultánea, leyes orgánicas de materias diferentes lo que resalta la ausencia de propósito inequívoco de expedir una ley orgánica sobre una materia determinada, para, en cambio, simultáneamente legislar sobre materias orgánicas distintas, lo que ciertamente no aparece claramente indicativo de la constitucionalidad que se predica".

3. Por lo que hace a la declaración de exequibilidad de los artículos 1 y 2 y 3 a 11 de la Ley 617 de 2000, de lo cual discrepamos, los suscritos magistrados expresamos, como razón de nuestro disentimiento, las razones que a continuación se indican:

3.1. En cuanto hace referencia a la inconstitucionalidad del citado artículo 1º de la ley acusada y su incidencia en otros artículos de la misma ley, observamos:

3.1.1. El artículo 1º establece una categorización de los departamentos, e invoca para ello el artículo 302 de la Constitución Política, de tal manera que teniendo en cuenta el número de habitantes y el monto de los ingresos corrientes de libre destinación anual, de la vigencia de esa ley en adelante, existen en Colombia departamentos de "categoría especial", de primera, de segunda, de tercera y de cuarta categoría.

Al rompe se observa que el artículo 302 de la Carta Política en manera alguna otorga autorización al legislador para establecer ese tipo de categorías de orden "presupuestal" respecto de los departamentos, pues, como surge de los debates de la Asamblea Constituyente de 1991, lo que de manera manifiesta por ella se dispuso fue que las distintas secciones territoriales entonces existentes tuviesen en el futuro una misma jerarquía jurídico-política, lo que explica que se ordenara, de manera expresa, que las intendencias y comisarías que para la época existían como "territorios nacionales", desaparecieran para ser convertidas, de ahí en adelante, por voluntad del constituyente, en departamentos.

3.1.2. No obstante ello, en el artículo 302 de la Carta Política, se confirió al legislador atribución para "establecer para uno o varios departamentos diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal distintas a las señaladas para ellos en la Constitución", siempre teniendo en cuenta la mejor administración o prestación de los servicios públicos conforme a "su población, recursos económicos y naturales y circunstancias sociales, culturales y ecológicas", lo cual podría, incluso, permitir a la ley la delegación "a uno o varios departamentos", de "atribuciones propias de los organismos o entidades públicas nacionales".

El análisis del artículo 1º de la Ley 617 de 2000, muestra, de manera transparente, que lo que se hizo fue no sólo quebrantar la igualdad jurídico-política de los departamentos estableciendo entre ellos categorías diversas que el artículo 302 de la Constitución invocado para ello no autoriza, sino, además, en abierta contradicción con la norma constitucional que para el efecto se invoca. En esa disposición de la Carta, lo que el constituyente autorizó fue el otorgar a uno o varios departamentos competencias de gestión administrativa y fiscal adicionales a las señaladas para esas entidades territoriales de la Constitución para mejorar

la administración o los servicios públicos. Pero nada más.

3.1.3. El citado artículo 1º de la Ley 617 de 2000, establece una categorización presupuestal no autorizada por la Constitución, para que luego, el resto del articulado de la ley, especialmente en el Capítulo II denonimado "Saneamiento Fiscal de las Entidades Territoriales", tenga un soporte lógico en aquella norma, que permita invadir la autonomía territorial de los departamentos para la gestión de sus intereses que les otorga el artículo 287 de la Carta, invasión que no hubiera sido posible sin la existencia del artículo 1º de la Ley y que explica que ella entre a regular lo atinente a "valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos", según sus categorías (artículo 4º), con un período de transición para el ajuste de los mismos (artículo 5º), lo que se extiende luego a la fijación de un "valor máximo de los gastos de las asambleas y contralorías departamentales", también según la categoría de los departamentos (artículo 8º), con su correspondiente "período de transición" para ajustarlos (artículo 9º), y la orden de ajustar los presupuestos según lo que se prescribe en el artículo 13 de la ley acusada.

3.2. En relación con la inconstitucionalidad del artículo 2º de la Ley 617 de 2000, hemos de precisar que:

3.2.1. Con la norma aludida se quebranta lo dispuesto en el artículo 320 de la Constitución, pues si bien es verdad que en virtud de lo dispuesto por el artículo 198, numeral primero de la Constitución Política anterior, desde la reforma constitucional contenida en el acto legislativo No. 1 de 1945 puede el legislador establecer categorías entre los municipios colombianos, una decisión de esa naturaleza sólo puede adoptarse por la ley para señalar distintos regímenes para la "organización, gobierno y administración" de los municipios, pero sin desconocer ni disminuir la órbita de la autonomía territorial que a ellos les consagra el artículo 287 de la Carta, que permite a las entidades territoriales, en ejercicio de tal autonomía la administración de sus recursos para el cumplimiento de sus funciones, sin que se encuentren sometidos a una ingerencia nacional, no autorizada por la Constitución.

3.2.3. Como consecuencia del citado artículo 2º de la ley acusada, se desconoce igualmente el artículo 313 de la Carta en cuanto asigna a los concejos municipales este último la función de determinar "los gastos locales" y expedir su "presupuesto de rentas y gastos" (numerales 4 y 5, artículo 313 de la Constitución, citado).

3.2.4. Una vez sentado en el artículo 2º que en Colombia a partir de la vigencia de la ley acusada, por razones de tipo presupuestal existen municipios de "categoría especial", de primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta categoría, así como se hizo con respecto a los departamentos, en el Capítulo II de la ley denominado "Saneamiento Fiscal de las Entidades Territoriales", aparecen, entonces, los artículos 6º, que fija el "valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios", según la categoría de los mismos; 7º, que fija "el período de transición" para ajustar dichos gastos en los años fiscales de 2001 a 2004, según los porcentajes allí señalados; 10, que señala el "valor máximo de los gastos de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales"; el 11, que señala "el período de transición" para ajustar dichos gastos, en los años fiscales de 2001 a 2004, en la proporción y en la forma allí señaladas.

3.3. Agregase a lo anteriormente dicho que, como ya lo expresamos en el salvamento de voto a la Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001, por esta vía se quebranta así mismo el artículo 362 de la Constitución, norma que guarda estrecha armonía con el artículo 287 de la Carta, y respecto del cual entonces expresamos y hoy reiteramos lo que sigue:

"Para efectos del análisis de la autonomía de las entidades territoriales la Corte, a pesar de haberse invocado por los magistrados que salvamos el voto, no tuvo en cuenta el contenido del artículo 362 de la Constitución que textualmente reza:

"Artículo 362. Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares.

Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior."

"Precepto que guarda estrecha consonancia y armonía con el artículo 287 superior y mediante el cual se puede precisar hasta dónde puede llegar el legislador para no vulnerar la autonomía territorial.

"En el citado artículo 362 aparece en forma clara y expresa el deseo del constituyente de preservar al máximo la autonomía de las entidades territoriales, respecto de sus bienes y

rentas, al punto de darles el mismo tratamiento que se le da a la propiedad de los particulares, es decir, que solamente sus titulares pueden ejercer los derechos que de ella se derivan, esto es, el uso, goce y lo que es más importante, la libre disposición de los mismos.

“Siendo ello así, no queda duda alguna que los bienes y rentas de los entes territoriales no pueden ser objeto de disposición por parte del legislador, salvo en los casos de guerra exterior. La situación que en este momento vive Colombia a raíz de los conflictos internos con los grupos subversivos y la delincuencia organizada, puede calificarse como muy grave, pero no constituye guerra exterior.

“El artículo 362 no es una innovación de la Constitución de 1991, pues dicho canon proviene del artículo 50 del Acto Legislativo No. 3 de 1910, que aparecía codificado bajo el número 182 de la Carta del 86, cuyo texto era éste:

“Los bienes y rentas de los departamentos, así como los de los municipios, son propiedad exclusiva, respectivamente, de cada uno de ellos, y gozan de las mismas garantías que las propiedades y rentas de los particulares. No podrán ser ocupadas estas propiedades sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada. El Gobierno no podrá conceder exenciones de derechos departamentales o municipales.”

“Tulio Enrique Tascón, destacado constitucionalista, al interpretar dicha disposición expresamente señaló: “Esto quiere decir que son inconstitucionales las leyes que disponen que los departamentos o municipios destinen un 10% de sus presupuestos a la instrucción pública o un 15% a la higiene y beneficencia públicas, etc, por la misma razón que lo serían las que les ordenan a los particulares la manera de distribuir o invertir sus rentas privadas.”

“Esta misma razón podría predicarse de la ley 617 de 2000 pues en ella se señalan los valores máximos de gastos de funcionamiento a los que deben sujetarse los municipios, lo cual viola flagrantemente la disposición constitucional mencionada. Además de las siguientes:

“Al tenor del artículo 287 superior, las entidades territoriales cuentan con atribuciones para

administrar sus propios recursos. Esta corporación, atendiendo únicamente, el origen de los recursos los clasifica en endógenos y exógenos. Los primeros los denomina recursos propios, los cuales “deben someterse en principio a la plena disposición de las autoridades locales o departamentales correspondientes, sin injerencias indebidas del legislador”14. No sucede lo mismo con los recursos que se originan en fuentes exógenas de financiación pues frente a ellos la Corte acepta que el legislador tiene una mayor injerencia, lo que le permite indicar la destinación de los mismos.

“Las entidades territoriales cuentan, además de la facultad de endeudamiento -recursos de crédito-, con dos mecanismos de financiación. En primer lugar disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata en este caso, de fuentes exógenas de financiación que admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias -impuestos, tasas y contribuciones- propias. En estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador.”15

“Obsérvese que para hacer la clasificación de los recursos la Corte se basó en un solo criterio: el origen de los recursos; sin embargo, consideramos los suscritos magistrados disidentes que ello no es suficiente para permitir la injerencia del legislador pues existe otro aspecto esencial que ha debido sopesarse para el análisis correspondiente, y es el lugar donde se producen los recursos. No hay duda que la riqueza y los impuestos se generan en los municipios que son los que producen los alimentos, realizan actividades de comercio y generan empresas, entonces, cuando la Nación decide transferir recursos a las entidades territoriales no lo hace como un acto paternalista y gratuito sino como un acto de justicia. El origen de los recursos puede desaparecer pero los municipios o departamentos que son los

que producen la riqueza y los impuestos, no.

“De otro lado, olvidó la Corte, no sabemos si a propósito, aplicar el tantas veces mencionado artículo 362 de la Carta, pues una vez que los recursos cedidos o producidos directamente ingresan a las arcas municipales se convierten ipso jure en bienes y rentas de su propiedad exclusiva y, por tanto, no admiten injerencia alguna por parte del legislador para efectos de determinar su disposición o aplicación.

“Dicha prohibición no se presenta con la cesión que en un momento dado haga el legislador a los municipios, del producto de un impuesto de carácter nacional, caso en el cual la atribución sigue siendo del Congreso, y éste podrá derogar el tributo; pero no puede disponer del producto ya cedido, el cual será libremente administrado por la entidad territorial beneficiaria”.

“Aceptar que el legislador puede señalar o limitar los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, como se hizo en la sentencia de la cual nos apartamos es, precisamente, proscribir la autonomía y, consecuentemente, atentar contra la democracia misma, todo con la simple excusa de que era necesario controlar el gasto de los municipios y departamentos para así evitar el despilfarro de los recursos destinados a ese fin. Con esta argumentación jamás podrían los municipios actuar como entes autónomos, pues siempre existirá algún motivo para limitar su libertad de acción.

“De ahí que la Corte haya reiterado que “a los organismos territoriales se les reconocen atribuciones mucho más amplias para administrar sus rentas presupuestales, es decir, para asumir gastos y comprometer sus ingresos, a menos que la propia Constitución haya preestablecido el destino del recurso, pues en tal caso no es la ley la que limita la autonomía, sino el mandato superior. Así ocurre, con las apropiaciones por concepto del situado fiscal (C.P. art. 356) y las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación (C.P. art. 357). En otros términos, el principio constitucional de la autonomía regional y local delimita el campo de acción de la ley. Por lo tanto, en todos los asuntos o materias respecto de los cuales la Constitución no habilita al legislador para dictar normas relativas a la destinación manejo o inversión de los recursos de dichas entidades, éstas gozan de plena libertad e independencia para adoptar las decisiones administrativas correspondientes, a

través de sus órganos competentes, juzgando su oportunidad o conveniencia y según lo demanden las necesidades públicas o sociales.”16

“Contrario a lo que se expuso en la sala plena, consideramos que son los mismos municipios los que mejor conocen sus propias necesidades y las de la comunidad local y, por consiguiente, son ellos quienes pueden determinar en forma precisa, apropiada y oportuna, cuáles rubros de gastos pueden ser objeto de recorte o de ampliación, siempre y cuando no se viole la Constitución ni se afecte la eficiencia y eficacia de la función pública a ellos asignada.

“La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la “gestión de sus intereses”. Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)17”.

4. Por otra parte, discrepamos también de la decisión de declarar exequibles los artículos 15, 16, 17 y 19 de la ley acusada, los cuales modifican la Ley 136 de 1994 en lo atinente a los requisitos para la creación de municipios, establecen los anexos que han de ser presentados al proyecto de ordenanza para ese efecto y regulan lo referente a la viabilidad financiera de municipios y distritos municipales, así como la posibilidad de fusionar entes territoriales de esta clase.

En este aspecto, los suscritos magistrados advertimos una manifiesta inconstitucionalidad de tales normas que, en una ley de ajuste fiscal, incluyan temas de carácter territorial, que le son ajenos y, además, estimamos que de esa manera se vulnera, igualmente, la autonomía territorial.

5. Por razones similares, a nuestro juicio, debería haber sido declarado inexequible el artículo 22 de la Ley 617 de 2000, en el cual se establece que el monto de los salarios de

Contralores y Personeros Municipales y Distritales no podrá superar el ciento por ciento del salario del Alcalde, porque esa norma no es propia de la ley acusada, por una parte y, porque, como se adujo en los debates de la Sala sería una ley marco, con sujeción a la cual podría luego fijarse el salario de esos servidores públicos. Ello significa, entonces, que esa disposición legal quebranta, de manera simultánea el artículo 150, numeral 19 literal e) y el artículo 189 de la Constitución, pues al Congreso mediante una ley le corresponde señalar las normas generales, objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial, y al Presidente de la República luego dictar los decretos respectivos, lo que aquí se pasó por alto.

6. En cuanto hace al artículo 85 de la Ley 617 de 2000, en el que se dispone que las áreas metropolitanas se clasificarán "atendiendo únicamente al factor poblacional" a que se refiere el artículo 2º de la ley, debería haberse declarado inexequible, pues conforme al artículo 319 de la Carta lo que corresponda al régimen administrativo y fiscal de estos entes locales es propio de una ley orgánica de ordenamiento territorial y no de una ley ordinaria, lo que se dejó de lado por la sentencia de la Corte de la cual salvamos nuestro voto.

7. Por último, reiteramos en este salvamento de voto que la Ley 617 de 2000, tal como fue expedida por el Congreso de la República y declarada constitucional en conjunto y en algunos de sus artículos por la Corte, es una extraña mezcla de varias de las categorías de leyes existentes, pues, para sacar avante la constitucionalidad de algunos artículos, se afirma que ellos son propios de una ley orgánica de presupuesto. Para defender la constitucionalidad de otros, se sostiene que son propios de una ley orgánica territorial; para declarar la exequibilidad de otras normas contenidas en la misma ley, se acepta que son leyes marco; y para el resto, se afirma que se trata de una ley ordinaria. Es pues, a no dudarlo, una ley cuadricéfala, de naturaleza híbrida, con origen en una comisión que no tenía competencia para tramitarla e inconstitucional por completo, lo que explica nuestro salvamento de voto.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERÍA ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-579/01

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-No es absoluta/AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa para defensa de estabilidad económica (Salvamento parcial de voto)

La autonomía de los entes territoriales comporta mayor libertad para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, dentro de los límites que impone la organización del Estado colombiano como República Unitaria, razón por la cual la intervención del legislador en este ámbito sólo procede cuando se pretende realizar o salvaguardar intereses de carácter nacional como son los atinentes a la defensa de la estabilidad económica que fue el móvil invocado para la expedición de la Ley 617 de 2000.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-No financiación con determinados recursos (Salvamento parcial de voto)

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Servicios no sufragados con recursos del situado fiscal (Salvamento parcial de voto)

Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett

Procesos acumulados D-3260 y D-3262

Con el acostumbrado respeto presento a continuación los motivos que llevan a apartarme de la decisión mayoritaria contenida en la citada sentencia, en lo que se refiere al pronunciamiento de inexequibilidad de los literales a), b) y j) del parágrafo primero del artículo 3° de la Ley 617 de 2000.

Estimo que tal determinación no se compadece con el marco teórico que le sirve de fundamento, donde se establece claramente que la autonomía de los entes territoriales comporta mayor libertad para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, dentro de los límites que impone la organización del Estado colombiano como República Unitaria (artículo 1° de la C.P), razón por la cual la intervención del legislador en este ámbito sólo procede cuando se pretende realizar o salvaguardar intereses de carácter nacional como son los atinentes a la defensa de la estabilidad económica que fue el móvil invocado para la expedición de la Ley 617 de 2000.

En efecto, en la sentencia de la cual discrepo parcialmente se hacen importantes reflexiones

sobre la unidad y la autonomía en el Estado colombiano, reconociendo que aunque estos principios se limitan recíprocamente el legislador es quien está constitucionalmente habilitado para delimitar el grado de autonomía de los entes territoriales, sin afectar la competencia que tienen dichas entidades para gestionar sus propios asuntos. Igualmente, en la providencia se acepta que en materia financiera y presupuestal existe mayor amplitud para esta intervención legislativa, la cual excepcionalmente puede involucrar recursos de fuente endógena cuando es el caso de propender por la preservación de la estabilidad macroeconómica y fiscal de la Nación.

En el análisis que hizo la Corte también se ponderaron los hechos que motivaron la expedición de la Ley 617 de 2000, y en particular las causas que justificaban la restricciones contenidas en los literales declarados inexequibles, para lo cual se tuvo en cuenta la exposición de motivos del proyecto de ley donde se hace referencia expresa a la necesidad de ponerle fin a la oprobiosa práctica de los entes territoriales consistente en financiar 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, que condujo a la cesación de pagos en los rubros del servicio de la deuda pública, pago del pasivo pensional y gastos ordinarios de la administración.

No obstante, desconociendo el peso de estas premisas la Corte opta por declarar inexequibles los literales h) y j) aduciendo simplemente que se trata de medidas gravosas por cuanto se refieren a rentas y activos que son exclusivamente de propiedad de los entes territoriales que están amparados por la protección constitucional a la propiedad en los términos del artículo 362 de la Carta Política.

En relación con el literal a), atinente los recursos del situado fiscal, su inconstitucionalidad radica en que el canon 356 Superior no distingue para estos efectos entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión, olvidando que además de los servicios de educación y salud que deben ser financiados exclusivamente con dichos dineros, en el nivel local existen otros servicios que en forma permanente generan gastos de funcionamiento que, por esta razón, no tienen porqué ser sufragados con los recursos del situado fiscal.

En mi parecer las restricciones a los gastos de funcionamiento consagradas en los literales a), h) y j) no constituyen medidas regresivas, por cuanto obedecen a una realidad

incontrastable que es el deterioro de las finanzas del Estado a consecuencia de la inadecuada administración de los caudales públicos por parte de las entidades territoriales. En este sentido, cumplían las exigencias de razonabilidad y proporcionalidad que para su establecimiento exige la jurisprudencia constitucional, razón por la cual debieron ser declaradas exequibles por la Corte Constitucional.

Por las anteriores razones, pienso que la determinación adoptada por la mayoría de la Corte respecto a los mencionados literales lejos de contribuir a la realización de los laudables propósitos de la Ley 617 de 2000, va a propiciar que los entes locales continúen manejando de manera irresponsable sus bienes y recursos propios comprometiendo seriamente la estabilidad económica y fiscal de país, situación que es abiertamente contraria al sentido y alcance del principio autonómico regulado en los artículos 1° y 287 de la Constitución Política.

Fecha ut supra

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

1 . Sentencia C-600A/95

3 . Gaceta Constitucional No. 40 del 8 de abril de 1991. Ponencia sobre grupos indígenas presentada por Orlando Fals Borda y Lorenzo Muelas.

4 . El artículo 297 de la Constitución señala: “El Congreso Nacional puede decretar la formación de nuevos departamentos siempre que se cumplan con los requisitos exigidos en la ley orgánica del ordenamiento territorial y una vez verificados los procedimientos, estudios y consulta popular dispuestos por esta Constitución”.

5 SC-222/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-486/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

6 SC-486/96 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

7 SC-222/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo)

8 S. C-004/93 (MP. Ciro Angarita Barón); S. C-070/94 (MP. Hernando Herrera Vergara).

9 Sentencia C-795/00 MP Eduardo Cifuentes

10 Sentencia C-600 A /95

11 Art. 362 de la Constitución Política

12 Exposición de motivos al proyecto de ley N° 046 Cámara. Gaceta del Congreso N° 257 de agosto 17 de 1999)

13 Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-897 de 1999, C-495 de 1998, C-101 de 1996 y C-192 de 1997

14 Sent. C-219/97 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

15 ibidem

16 sent. C-495/98 M.P. Antonio Barrera Carbonell

17 SC-478/92 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).