

Sentencia C-778/01

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación expresa de norma/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Producción de efectos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

Persigue darle coherencia al texto normativo para facilitar su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos descritos, de manera que se proteja la seguridad jurídica, axioma tan caro al Estado social de derecho.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Coherencia normativa/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No es rígido

El principio de unidad de materia debe entenderse de acuerdo con la finalidad de coherencia normativa para la que fue establecido, puesto que una interpretación excesivamente restringida haría nugatoria e inoperante la actividad legislativa, que constituye el pilar fundamental de la democracia, dentro de nuestro Estado social de derecho. De esta forma, la aplicación del principio no puede obedecer a un criterio rígido que lleve a ignorar las relaciones sustanciales entre normas que aparentemente regulan aspectos diversos, pero cuyos contenidos pueden estar relacionados por la finalidad que se persigue, o por las razones de hecho que conducen al legislador a incluir dentro de un mismo cuerpo normativo disposiciones que, a primera vista, pueden parecer inconexas. Entonces, sólo deben rechazarse por violación de la unidad de materia, aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible determinar razonable y objetivamente que existen vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-Designación en cargos directivos o secretarios del despacho a personas sin título profesional

LEY DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-No vulneración de derechos de trabajadores/LEY DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-No vulneración de principios de la función pública

RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-Eficiencia de la administración pública

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-No exigencia de requisitos para desempeño de altos cargos públicos en municipios

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Carácter orgánico de ley de racionalización del gasto público

REGIMEN ESPECIAL DEL DISTRITO CAPITAL-Naturaleza/REGIMEN ESPECIAL DE BOGOTA-Naturaleza

Que el régimen de Bogotá deba regularse en leyes especiales no significa que tales ordenamientos estén sujetos a un trámite legislativo distinto del que consagra la Constitución para las leyes ordinarias, ni que requieran para su aprobación de un quórum deliberatorio y decisorio diferente al establecido para aquellas. La especialidad hace referencia exclusivamente a la singularidad o particularidad del ordenamiento, haciéndolo diferente del común o general. Si el Distrito Capital es único y, por consiguiente, tiene unas características distintas de las que se puede predicar de otros entes territoriales, ello obliga a que el legislador expida normas, también diferentes al consagrar su régimen. Sin embargo, esa circunstancia no impide al legislador incluir en esos ordenamientos disposiciones que se identifican con las de leyes de carácter general o remitirse a normas que regulen materias semejantes, ya que si ellas sustentan su contenido, la reiteración es pertinente.

LEY ESPECIAL Y LEY ORDINARIA-Distinción

DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA-Normas aplicables

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultad para derogar legislación preexistente/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Cristalización negativa de facultad legislativa

LEY-Implicaciones de la derogación

La derogación de la ley implica la cesación de su eficacia, y se produce cuando mediante otra ley posterior de igual o mayor jerarquía, se priva de su fuerza vinculante, reemplazándola o no por un nuevo precepto. Según las reglas generales de interpretación de las leyes, la derogación puede ser expresa, cuando la nueva ley suprime específica y formalmente la

anterior; tácita, cuando la nueva normatividad contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua; y orgánica, cuando una ley reglamenta integralmente la materia, aunque no exista incompatibilidad con las normas precedentes.

LEY-Límites en derogación

Los límites trazados al legislador por el ordenamiento constitucional para ejercer la facultad de derogación, esencial a la función legislativa, son de tipo formal mas no sustancial. “La ley podrá siempre modificar, adicionar, interpretar o derogar la normatividad legal precedente, sin que sea admisible afirmar que en el ordenamiento jurídico existen estatutos legales pétreos o sustraídos al poder reformador o derogatorio del propio legislador”.

LEY ESPECIAL-Facultad del legislador de derogación

REGIMEN ESPECIAL DE BOGOTA-Consagración en otras leyes de disposiciones aplicables

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Improcedencia sobre aspectos de conveniencia

El control constitucional es un juicio abstracto y objetivo mediante el cual se confrontan las normas demandadas frente al ordenamiento superior, para determinar si éstas se ajustan o no a sus mandatos. Si las normas constitucionales han sido respetadas los preceptos legales acusados serán declarados exequibles, pero si se han infringido lo que procede es la declaratoria de inexecutable, que implica la exclusión del ordenamiento positivo. Entonces, lo que determina que una disposición legal, que ha sido debidamente acusada ante esta Corporación, permanezca o no en el ordenamiento positivo es su adecuación o no al Estatuto Supremo. El juez constitucional, en su calidad de guardián supremo de la Constitución, no juzga la conveniencia de las normas demandadas sino su compatibilidad o incompatibilidad con ese ordenamiento.

ESTATUTO DE BOGOTA-Derogación de disposiciones por legislador

Referencia: expedientes D-3286, D-3298, D-3299, D-3308 y D-3312 acumulados.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 70, 75 parágrafo 3, 95 y 96 de la ley 617 de 2000.

Demandantes:

Luis Norberto Cermeño, Giovanni Torregroza Lara, Diego Mauricio Gutierrez Vanegas, Laura Macía Vergara, Bibiana Andrea Jaimes Iregui y María Helena Triana Rivera.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio 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 1991, ha proferido la siguiente

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos que se enuncian a continuación, demandaron algunas disposiciones de la ley 617 de 2000, así:

* Luis Norberto Cermeño, Giovanni Torregroza Lara, Laura Macía Vergara y Bibiana Andrea Jaimes Iregui, el artículo 70.

* Diego Mauricio Gutierrez Vanegas, los artículos 70, 75 parágrafo 3 y 95; y

* María Helena Triana Rivera, el artículo 96.

La Sala Plena de la Corte, en sesión del 23 de noviembre de 2000, decidió acumular los citados procesos, los cuales se tramitaron conjuntamente, y serán decididos en esta sentencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de

inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de las demandas de la referencia.

I. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones acusadas, esto es, los artículos 70, 75 parágrafo 3, 95 y 96 de la ley 617 de 2000, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44.188 del 9 de octubre de 2000 y se subraya lo demandado:

Ley 617 de 2000

(octubre 6)

“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.”

“Artículo 70. De la contratación. No podrá contratar con ninguna entidad estatal quien aparezca como deudor en mora en las bases de datos de la Dian y en aquellas que las entidades territoriales establezcan a través de sus organizaciones gremiales.

Artículo 75. Libertad para la creación de dependencias. Sin perjuicio de las competencias que le han sido asignadas por la ley a los departamentos, distritos o municipios, éstos no están en la obligación de contar con unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas para el cumplimiento de las siguientes funciones: desarrollo de políticas de vivienda de interés social, defensa del medio ambiente y cumplimiento de las normas en materia ambiental, atención de quejas y reclamos, asistencia técnica agropecuaria, promoción del deporte, tránsito, mujer y género, primera dama, información y servicios a la juventud y promoción, casas de la cultura, consejerías, veedurías o aquellas cuya creación haya sido ordenada por otras leyes.

Las unidades administrativas, dependencias, entidades, entes u oficinas a que se refiere el presente artículo sólo podrán crearse o conservarse cuando los recursos a que se refiere el

artículo tercero de la presente ley sean suficientes para financiar su funcionamiento. En caso contrario las competencias deberán asumirse por dependencias afines.

En todo caso las dependencias que asuman las funciones determinadas en el presente artículo deberán cumplir con las obligaciones constitucionales y legales de universalidad, participación comunitaria y democratización e integración funcional.

Parágrafo 1°. Las funciones de control interno y de contaduría podrán ser ejercidas por dependencias afines dentro de la respectiva entidad territorial en los municipios de 3ª , 4ª , 5ª y 6ª categorías.

Parágrafo 2°. Las dependencias que asumen las funciones de los Entes Deportivos Departamentales, deberán, como mínimo tener Junta Directiva con representación de ligas, municipios y de Coldeportes Nacional; así como manejar los recursos de fondos del deporte en cuentas especiales para este fin.

Igualmente, deberán tener un plan sectorial del deporte de conformidad con la legislación vigente.

Parágrafo 3°. Los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categorías no están obligados a nombrar en los cargos directivos o secretarios de despacho a personas con título profesional, excepción del Contador que debe ser titulado.

Artículo 95. Normas orgánicas. 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.

Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; parágrafo 3° del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1°, 3°, 5°, 6°, 8° y 11 de la Ley 177 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7°, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión “quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni” del numeral

5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.”

III. LAS DEMANDAS

1. Expediente D-3286

Luis Norberto Cermeño considera que el artículo 70 de la ley 617 de 2000 vulnera los artículos 13, 25, 29, 53, 84, 142, 149, 151, 158, 209, 333 y 334 de la Constitución, por las razones que se exponen a continuación.

- La disposición demandada infringe el principio de igualdad, por cuanto todas las personas tienen derecho a realizar negocios jurídicos con el Estado sin que puedan establecerse discriminaciones ni distinciones de ninguna índole. Diferenciar entre aquellos que están en mora y los que están a paz y salvo con el erario público para determinar quiénes pueden contratar con una entidad estatal, no resulta razonable ni proporcionado, puesto que no es esa una condición necesaria para la comparación objetiva de las propuestas que se presentan en una licitación.

- El artículo en mención también lesiona el derecho al trabajo, al imponer trabas que dificultan el acceso a él, afectando otros derechos que le son afines, tales como la igualdad de oportunidades y el ingreso mínimo vital. Así mismo, restringe la libertad económica y establece requisitos adicionales para el ejercicio de otros derechos relacionados con la contratación con el Estado.

- La norma acusada también viola el debido proceso, pues el precepto impugnado establece una responsabilidad objetiva, proscrita en nuestro ordenamiento, por el sólo hecho de ser deudor moroso de la DIAN.

- El artículo 70 carece de conexidad con la materia tratada en la ley 617, razón por la cual viola el principio de unidad de materia. En efecto, dicha ley regula distintos aspectos relacionados con la racionalización fiscal de las entidades territoriales, mientras que la norma demandada hace referencia al proceso de contratación estatal, tema con “un alcance de regulación para todas las entidades del nivel nacional, muy superior y diferente del que tiene la ley citada.”

- La norma acusada viola, así mismo, el artículo 209 de la Carta, pues establece “discriminaciones desproporcionadas e irrazonables” e impide la contratación por parte del Estado de personas idóneas y capaces para prestar los servicios, lo cual infringe los principios que deben regir el ejercicio de la función administrativa, esto es, igualdad, economía y celeridad.

2. Expediente 3298

Giovanni Torregroza Lara considera que el artículo 70 de la ley 617 de 2000 viola los artículos 13, 15, 25, 29 y 158 de la Constitución. Sus argumentos son los siguientes:

- Después de señalar que “con la norma demandada el Estado pretende trasladar su ineficiencia en el debido cobrar de sus ingresos tributarios, propiciando un sistema de ‘muerte civil y comercial’ de los asociados a partir del manejo de la información en bancos de datos”, dice que el precepto acusado vulnera el artículo 13 de la Constitución al establecer una discriminación entre las personas que tienen solvencia económica y las que carecen de ella, puesto que les otorga un tratamiento desigual frente a aquellas que no se encuentran en las bases de datos de la DIAN o de las organizaciones gremiales, para efectos de contratar con el Estado. De igual manera, “crea una discriminación odiosa, en la medida en que queda a la voluntad discrecional del Estado la ‘inclusión’ del nombre de una persona en sus bases de datos, como deudor, sin que se haya verificado realmente esa situación, sin que la persona haya tenido oportunidad de cuestionar la deuda, y sin que se le permita a la persona recuperarse económicamente para satisfacer sus deudas tributarias.”

- Así mismo, el precepto acusado viola el derecho a la intimidad, ya que le da el valor de plena prueba a la información de la base de datos de la DIAN o de las organizaciones gremiales, de modo que la persona que allí aparece, se entiende excluida de la posibilidad de contratar con el Estado.

- El artículo 70 también conculca el artículo 25 de la Carta, pues limita el libre acceso a las fuentes de trabajo derivadas de la contratación con el Estado.

- Igualmente, el artículo en mención desconoce el debido proceso, “pues queda al simple arbitrio del funcionario de turno el decretar dicha ‘muerte contractual’ al incluir en la base de datos el nombre de cualquier persona y sin que dicha persona tenga derecho a que

previamente el Estado, mediante los procedimientos legales previstos para el efecto, demuestre que realmente está obligado al pago de una deuda tributaria.”

- Por último, considera que la norma acusada viola el principio de unidad de materia, ya que el legislador establece las ‘organizaciones gremiales’ de las entidades territoriales encargadas de crear bases de datos, desconociendo que el Estado no tiene el mismo carácter de gremio. Adicionalmente, el artículo 70 regula una materia que no guarda ninguna conexidad con el objeto de la ley 617, vulnerando el artículo 158 superior.

3. Expediente D-3299

Diego Mauricio Gutiérrez Vanegas manifiesta que los artículos 70, 75 parágrafo 3 y 95 de la ley 617 de 2000 son inconstitucionales, por violar los artículos 158, 243 inciso 2 y 151 de la Carta, por las razones que a continuación se resumen:

- El artículo 70 demandado revive el parágrafo 3 del artículo 57 de la ley 550 de 1999, que fue declarado inexecutable por la Corte en la sentencia C-1185 de 2000, lo cual infringe el inciso 2 del artículo 243 de la Constitución, según el cual “ninguna autoridad puede reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

Adicionalmente, sostiene que dicha norma también viola el artículo 158 de la Constitución, que consagra el principio de unidad de materia, puesto que el objeto de la ley es el fortalecimiento de la descentralización, la modificación de la ley 136 de 1994 y la racionalización del gasto público nacional, en tanto que la disposición demandada regula una materia que más bien pertenece al ámbito de una reforma tributaria. “... La norma atacada no guarda ninguna relación de conexidad con el texto de la ley, condición exigida para preservar el principio de unidad de materia, pues se trata de una disposición de carácter eminentemente tributario y por tanto aislada del contexto en el que se encuentra inscrita.”

- El parágrafo 3 del artículo 75 adolece del mismo vicio antes anotado, es decir, viola el principio de unidad de materia, pues regula un aspecto propio de una reglamentación sobre carrera administrativa o una reforma laboral, al autorizar nombramientos de personas dentro de la administración pública que no poseen ciertas calidades académicas, tema que carece

de conexidad con el objeto de la ley 617. Toma como fundamento de su afirmación lo dicho por la Corte en la sentencia C-523 de 1995.

- El artículo 95 demandado, lesiona el artículo 151 de la Constitución, al consagrar materias que deben ser reguladas por medio de ley orgánica. En consecuencia, no podía el legislador ordinario desarrollar aspectos que están reservados a esa clase de ordenamientos. Por tanto, "... resulta procedente la declaratoria de inexecutable, tanto de la norma atacada como de todas aquellas incorporadas en la ley y que revisten igualmente el carácter de orgánicas."

4. Expediente 3308

Laura Macía Vergara y Bibiana Andrea Jaimes Iregui demandan la inconstitucionalidad del artículo 70 de la ley 617 de 2000, por considerar que vulnera los artículos 158 y 169 de la Constitución Nacional, con fundamento en los siguientes argumentos:

- La ley 617 de 2000, tal como su título lo indica, consagra disposiciones para "fortalecer la descentralización y racionalizar el gasto público nacional. Se pretende reformar con ella, concretamente, las normas sobre el régimen municipal (ley 136 de 1994), el régimen departamental, (Decreto 1222 de 1986), la Ley Orgánica del Presupuesto y el régimen especial para el Distrito Capital (Decreto 1421 de 1993)", de modo que no es posible incluir en ella una norma de carácter tributario como la acusada. Basadas en la sentencia C-025 de 1993 de la Corte Constitucional, concluyen que la norma acusada no guarda ninguna conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con el resto de la ley a la que pertenece, por lo cual se hace necesaria la declaratoria de inconstitucionalidad del citado artículo.

- Señalan que la Corte Constitucional, mediante sentencia C-1185 de 2000, declaró la inexecutable del párrafo 3 del artículo 57 y el artículo 75 de la ley 550 de 1999 por violación al principio de unidad de materia, disposiciones cuyo contenido es idéntico al del artículo 70 demandado, motivo por el cual sostienen que "el que exactamente la misma norma haya sido aprobada por el Congreso, en violación del mismo principio, menos de un mes después del fallo por parte de la Corte Constitucional, es una burla a las decisiones de la Corte, y es por lo tanto absolutamente inadmisibles."

5. Expediente D-3312

María Helena Triana Rivera considera que el artículo 96 de la ley 617 de 2000 es inconstitucional porque vulnera los artículos 4, 122, 158, 169 y 322 de la Constitución, con base en las razones que se exponen a continuación.

- La derogatoria de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993 produce la violación del artículo 4 superior, por cuanto Bogotá, Distrito Capital, se rige por un régimen especial, y la ley 617 de 2000 no encaja dentro de esa categoría, ya que no fue creada como un conjunto normativo que constituyera un estatuto orgánico para el Distrito, ni para modificar el contenido del citado decreto.

- La norma acusada viola el artículo 122 de la Constitución, pues, al derogarse el artículo 96 del Decreto 1421 de 1993 se extinguió, sin justificación teórica ni legal, el marco de las funciones que dicha disposición consagraba para el Personero Distrital como “agente del ministerio público, veedor ciudadano y defensor de los derechos humanos.”

- También se conculca el artículo 158 de la Carta, puesto que “la derogatoria de los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993, aparece inmersa en el contenido del Artículo 96 de la ley 617 del 6 de octubre del 2000, junto con otras normas que recogen diversas regulaciones, y como parte del articulado de una Ley que contiene materias tan diferentes como se desprende de la denominación de cada uno de sus capítulos (...) Imposible resulta entonces la unidad de materia en una Ley para ‘fortalecer la descentralización’ y dictar normas para la ‘racionalización del gasto público’, cuando por vía del último Artículo destinado a la ‘vigencia y derogatorias’, expresamente se derogaron los artículos 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993”, referentes al Personero y al Contralor. Agrega que la ley 617 de 2000 está muy lejos de regular los dos organismos de control que revisten mayor importancia en el Distrito Capital. En este sentido, “... no puede dejar de observarse que se trató de la burda inclusión de lo que en el lenguaje común se conoce como ‘mico’, pues si no hubiera sido así, lo que en estricto sentido se pretendiera derogar, modificar o adicionar debió indicarse expresa y concretamente en relación con los cargos de Personero y de Contralor, y nunca proceder a la derogatoria de los artículos 96 y 106 sin prever que se estaban extinguiendo regulaciones fundamentales para la existencia de ambos cargos.”

- La norma acusada lesiona así mismo el artículo 169 de la Carta porque, aunque el título de la ley 617 incluye que se “... adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de

1993...”, lo que se hizo fue simplemente derogar los artículos 96 y 106 de dicho decreto “lo cual difiere sustancialmente de una adición al citado Estatuto Orgánico de Bogotá Distrito Capital.” En este orden de ideas, la ley 617/00 “lo único que logró fue dejar dichos cargos (Personero y Contralor) sin regulaciones fundamentales con las connotaciones que ello tiene para los dos organismos de control.” A juicio de la demandante, por dicha circunstancia se viola el artículo 322 de la Constitución.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención de la Personería de Bogotá, D.C.

El Ciudadano Luis Alejandro Vega Vega, actuando en representación de la Personería de Bogotá, intervino en este proceso para defender la constitucionalidad del artículo 96 de la ley 617 de 2000.

- Frente a la violación de los artículos 4 y 322 de la Constitución Nacional, el interviniente sostiene que el hecho de que el Estatuto Orgánico del Distrito Capital se encuentre contenido en el decreto 1421 de 1993, no implica que cada vez que haya que modificar las normas que regulan el funcionamiento de la ciudad de Bogotá sea necesario expedir una normatividad que se refiera exclusivamente a ese tema, “... pues lo especial de su régimen, no radica en lo independiente y aislado del texto legal que lo contiene, sino de las consecuencias jurídicas que se derivan de su aplicación.” De esta forma, el Régimen Especial que regula lo concerniente a Bogotá D.C. no está consagrado de manera exclusiva en el decreto 1421 de 1993, sino que, por el contrario, “bien puede el aparato legislativo del poder público, dictar normas, en nuestro caso leyes, que se apliquen a Bogotá y por ende, también puede modificarlas incluso en contravía de los preceptos del decreto 1421 de 1993, y también puede hacerlo de manera parcial sin que con ello se resquebraje el orden constitucional imperante desde la Carta Fundamental del año 91.”

Por otro lado, afirma que la actora no argumenta adecuadamente la vulneración del artículo 4 de la Carta, pues para que ésta se dé es menester que se acredite un conflicto de normas cuya solución vaya en detrimento de la norma constitucional, dando preferencia a la de carácter inferior, lo cual no demuestra en la demanda. En este orden de ideas, “no es cierto,

para concluir, que la ley 617 de 2000, haya violado los artículos 4 y 322 de la C.N., como infundadamente lo ha propuesto la demandante.”

- El artículo 122 de la Carta Política, que establece que “no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento”, tampoco resulta vulnerado, ya que las funciones del Personero de Bogotá se encuentran consagradas en los artículos 99, 100, 101, y 102 del decreto 1421 de 1993, donde se especifican las atribuciones del mismo como Agente del Ministerio Público, Veedor Ciudadano y como Defensor de los Derechos Humanos. De este modo, carece de fundamento la demanda, ya que el artículo 96 del decreto 1421, derogado por la ley 617 de 2000, no se refería a las funciones del Personero Distrital, sino simplemente se ocupaba de su elección y calidades.

- Así mismo, considera que la norma acusada no viola el principio de unidad de materia cuando “por la vía del último artículo destinado a las vigencias y derogatorias, expresamente se derogaron los artículos 96 y 106 del decreto ley 1421/93”, tal como lo expresa la demandante, puesto que “la ley 617 de 2000, se ocupa de varios asuntos relacionados con la organización de las entidades territoriales, entre ellos la creación de los municipios, la racionalización de los gastos de los municipios y departamentos y del régimen del Distrito Capital.” En este sentido, la ley 617 sí podía derogar el artículo 96 del decreto 1421 “pues se trataba de regular lo concerniente al Régimen de Bogotá contenido precisamente en ese articulado.”

- Finalmente, desvirtúa la vulneración del artículo 169 de la Constitución, pues el título de la ley 617 es acorde con el contenido que ella desarrolla.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en este proceso para solicitar a la Corte que se declare inhibida para fallar sobre el artículo 70 de la ley 617 de 2000 o, en su defecto, declare la constitucionalidad del precepto demandado, con base en los siguientes argumentos.

- El artículo 70 de la ley 617 de 2000 fue expresamente derogado por el artículo 134 de la ley 633 de 2000, que establece: "Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: (...) artículo 70 de la Ley 617 de 2000..." Siendo ésta una derogatoria expresa, es procedente declarar la inhibición, máxime si se tiene en cuenta que la disposición demandada no continúa produciendo efectos jurídicos.

- Sin embargo, aduce que el precepto demandado no vulnera el derecho a la igualdad, pues el tratamiento diferencial que se le da a los deudores morosos está justificado, ya que éstos no están en la misma situación de hecho que aquellas personas que se encuentran a paz y salvo en materia de tributos. En este sentido, "la disposición del artículo 70 no constituye una discriminación, sino un trato diferenciado que se encuentra plenamente justificado frente al comportamiento que asumen los ciudadanos en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones tributarias (...) quien no cumple los deberes patrimoniales con el Estado no debería percibir un beneficio de carácter económico del mismo. La formulación de esta reciprocidad resulta el elemento esencial de la disposición en cuestión y postulado general del derecho."

- Frente a la violación del principio de unidad de materia, señala que el tema general de la ley 617 es el saneamiento fiscal, de manera que el artículo 70 es acorde con el objeto de la ley. "En consecuencia, no es acertado concluir que en este caso se ha vulnerado el mencionado principio ya que si el fin de la norma es garantizar la existencia de recursos para hacer posible el cumplimiento de las necesidades de las entidades territoriales, es claro que tal disposición, que busca asegurar el cumplimiento en el pago de los impuestos, contiene una conexidad material con la racionalización administrativa contemplada." Igualmente, sostiene que el Congreso tiene la facultad de determinar el alcance de la materia que desarrolla por medio de una ley, siempre que haya coherencia entre los diversos asuntos que la conforman.

- El interviniente considera que no se violó el trámite legislativo porque la disposición demandada no contiene las materias propias de una ley orgánica, esto es, la organización, formación y ejecución presupuestal, sino simplemente reglamenta el recaudo de recursos. En este sentido, señala que "es evidente que las normas sobre recaudo de recursos se pueden tramitar como leyes ordinarias por el Congreso porque la Constitución no prescribe ningún trámite especial para la expedición de este tipo de normas." Además, aduce que no existen

pruebas de que la inclusión de este artículo en la ley 617 “se debió a la certeza que tenía el gobierno de que este artículo que había sido incluido en la ley 550 iba a ser declarado inexecutable”, agregando que cuando esta norma fue declarada inconstitucional, lo fue por violar el principio de unidad de materia, pero no hubo un pronunciamiento de fondo sobre ella por parte de la Corte Constitucional.

- El artículo 70 de la ley 617 no infringe el derecho al trabajo; tan sólo impone un deber de los ciudadanos que permite el recaudo de los recursos necesarios para el cumplimiento de los fines estatales. El derecho al trabajo no es absoluto, de manera que la protección a su núcleo esencial no implica que deba haber una vinculación concreta. Tampoco se contraría el principio de igualdad ni la libertad económica, pues éstos deben ser armonizados con el interés general, que en este caso se concreta en la obligación de pagar los impuestos.

- Finalmente, agrega que tampoco se conculca el debido proceso, pues el demandante “está desconociendo la existencia de todos los mecanismos establecidos en el Estatuto Tributario para que los contribuyentes puedan conocer las deudas que tienen con la administración de impuestos...”.

1. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

El ciudadano Enrique Guerrero Ramírez, actuando como representante de la Dirección de Aduanas e Impuestos Nacionales, intervino en este proceso para solicitar a la Corte que se declare inhabilitada para fallar o, en su defecto, declare la constitucionalidad del artículo 70 demandado, con base en los argumentos que se resumen a continuación.

- Dado que el artículo 134 de la ley 633 de 2000 derogó expresamente el artículo 70 de la ley 617 de 2000, materia de acusación, la Corte debe declararse inhabilitada para emitir pronunciamiento, por carencia actual de objeto.

- No obstante, considera que la norma acusada no infringe el principio de igualdad, puesto que la consagración de una regulación diferenciada sobre una materia por una ley, no implica tal violación, cuando la diversidad de trato tiene un fundamento objetivo y razonable. En el campo económico el juicio de igualdad no debe ser demasiado riguroso, ya que “la

propia Carta establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada por el Estado.”

- El establecimiento de la obligación de no aparecer en mora en las bases de datos de la DIAN está plenamente justificado, pues encuentra su fundamento en el interés general. La Constitución no sólo consagra derechos en cabeza de los ciudadanos sino también deberes, entre los cuales se encuentra el de contribuir con las cargas públicas de la Nación, para lograr llevar a cabo los cometidos estatales.

- Respecto del cargo de violación de los trámites en el Congreso, señala que “la norma demandada no es de aquellas que versan sobre la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan nacional de desarrollo, por lo que su aprobación corresponde a las decisiones que se toman por mayoría de votos de los asistentes, de ahí que el cargo deba ser rechazado de plano.” Además, no corresponde a aquellas que requieren constitucionalmente iniciativa del Gobierno, de manera que el texto del artículo demandado no debió ser de iniciativa del mismo, por no estar dentro de los eventos que la Constitución exige.

- La norma acusada tampoco infringe el principio de unidad de materia, ya que se encuentra dentro del capítulo de “apoyo al saneamiento fiscal”, de tal forma que constituye un instrumento legal para este propósito así como para el fortalecimiento institucional de las entidades territoriales. En este sentido, “la ley de categorización de entidades territoriales y saneamiento fiscal, en su capítulo VII, artículo 70, busca reciprocidad entre ingresos y egresos conformados por la contratación administrativa, sin que por ello pueda tacharse el artículo demandado de ser una isla independiente del texto total de la ley.”

1. Intervención de Andrea Carolina Ruiz Rodríguez

La ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez intervino en el proceso para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de los preceptos demandados. Sus argumentos son los siguientes:

- El artículo 70 acusado no viola el principio de unidad de materia, puesto que “los temas

tratados en la ley 617 versan sobre un mismo asunto, la organización política y fiscal de las entidades territoriales.” De esta forma, el espíritu de la ley guarda conexidad causal con el objeto de la norma acusada, que busca el equilibrio de la economía nacional, así como conexidad teleológica, sistemática y temática.

- Considera la interviniente que estos mismos argumentos son aplicables respecto de la posible vulneración del mismo principio por parte del artículo 75 parágrafo 3, ya que dicho precepto “hace parte del mismo plan de gobierno encaminado a definir la organización política y fiscal de las entidades territoriales para equilibrar la economía nacional.”

- En lo que respecta al trámite legislativo, señala que éste se llevó a cabo conforme a la ley y se respetaron las votaciones exigidas por la Constitución.

- Finalmente, frente a la demanda contra el artículo 96 de la ley 617, la interviniente manifiesta que “en la medida en que la ley 617 de 2000 hace parte del conjunto de políticas puestas en marcha por el actual gobierno para equilibrar la economía nacional, las derogatorias que se establecen en el artículo 96 deben entenderse como estrictamente necesarias para los fines y metas previstos en materia de la organización política y fiscal de las entidades territoriales.”

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2464 recibido el 7 de marzo de 2001, solicita a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 70, declarar inconstitucionales el parágrafo 3 del artículo 75 y el aparte del artículo 96 que deroga los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, y declarar la cosa juzgada constitucional sobre el artículo 95, según el fallo que se haya dictado dentro de los procesos D-3256 y D-3270. Son éstos sus argumentos:

- El artículo 70 de la ley 617 fue expresamente derogado por el artículo 134 de la ley 633 de 2000. Además, no está proyectando efectos, por lo cual la Corte debe declararse inhibida para decidir sobre él, por carencia actual de objeto.

- En cuanto a la impugnación del artículo 95 de la ley 617 de 2000, destaca que dicho precepto ha sido atacado en ocasiones anteriores ante esta misma Corporación por las

mismas razones que aduce el actor en la presente demanda, de modo que para la fecha de esta sentencia, ya se habrá dictado un pronunciamiento sobre él, constituyéndose en cosa juzgada constitucional. No obstante, anota que en su concepto la norma demandada devendría en constitucional si el Congreso logra demostrar, mediante una certificación, que cada uno de los artículos que dicen adicionar la ley orgánica del presupuesto fueron debatidos y votados según el requisito de mayorías exigido por el artículo 151 de la Carta.

- En lo que respecta a la violación del principio de unidad de materia por parte del párrafo 3 del artículo 75, considera que no le asiste razón a los demandantes, toda vez que a través de la ley 617 de 2000 se busca el saneamiento fiscal de las entidades territoriales y la racionalización de los gastos y una forma de lograrlo, es a través de la supresión o fusión de cargos. “Sólo en la medida en que no se haga de obligatoria observancia la prescripción contenida en el párrafo acusado por parte de las autoridades municipales a las que él se refiere, podrá considerarse éste ajustado a la autonomía que frente a éstos pregona el Estatuto Fundamental.” En efecto, “es competencia exclusiva de dicha corporación - el Concejo Municipal -, determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias y fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías; de otra parte, a los alcaldes municipales les corresponde suprimir y fusionar entidades y dependencias municipales y crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos, sin exceder el monto global fijado para gastos de personal previstos en el presupuesto aprobado. En desarrollo de estas facultades, es a estos y no al Congreso de la República a los que les corresponde determinar los requisitos o equivalencia que debe reunir un servidor del orden municipal para acceder a uno de los cargos dentro de la estructura del municipio.”

Al hacer el análisis del artículo 75 párrafo 3 a la luz del artículo 209 de la Constitución, que consagra los principios de la función administrativa, manifiesta que “la tensión que se presenta entre la necesidad de racionalizar el gasto público y fortalecer las finanzas de los entes territoriales, y los principios que rigen la función administrativa, debe ser resuelta en favor de estos últimos, pues en la medida que no se cuente con funcionarios públicos idóneos para desarrollar la función administrativa ninguna medida que se adopte para lograr el fortalecimiento administrativo y presupuestal de los entes territoriales tendrá efecto.” De esta forma, concluye que el párrafo 3 de la norma acusada viola el artículo 209 de la Carta

y, por tanto, debe ser declarado inconstitucional.

- Frente al artículo 96 de la ley 617 de 2000, considera que la derogatoria que éste consagra de los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993 deja sin contenido normativo un aspecto de vital importancia dentro del Estatuto de Bogotá y, en últimas del régimen de control para el Distrito Capital, esto es, la fijación de requisitos para desempeñar los cargos de personero y contralor distritales, pues no existe otra disposición en donde se regulen tales exigencias. En este orden de ideas, afirma que la disposición demandada “debe ser declarada contraria a la Constitución por generar un vacío legislativo que dentro del contexto mismo de la Ley 617 no tenía ninguna justificación, pues si era voluntad del legislador modificar los requisitos para acceder a los mencionados cargos, expresamente ha debido regular esa materia, pero no derogar las normas correspondientes creando un vacío normativo que vulnera el ejercicio de la función pública en sí misma considerada, como es el ejercicio de las funciones de control, pues estos cargos deben ser desempeñados por personas que cumplan algunos requisitos, los cuales, posiblemente por un error del legislador fueron eliminados.”

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corporación es Tribunal competente para resolver la presente demanda, por pertenecer la norma acusada a una ley de la República, de conformidad con el artículo 241-4 de la Constitución Política.

1. El artículo 70 de la ley 617 de 2000. Inhibición de la Corte por derogación del precepto demandado.

Los demandantes consideran que el artículo 70 de la ley 617 de 2000 viola los artículos 13, 15, 25, 29, 53, 84, 142, 149, 151, 158, 169, 209, 243, 333 y 334 de la Carta, al establecer que no podrá contratar con ninguna entidad estatal quien aparezca como deudor en mora en

las bases de datos de la DIAN y en aquellas que las entidades territoriales establezcan a través de sus organizaciones gremiales, por las razones que aparecen resumidas en el acápite III de esta demanda.

Al respecto es pertinente anotar, como bien lo señala el Procurador General de la Nación y algunos de los intervinientes, que el artículo acusado fue expresamente derogado por el artículo 134 de la ley 633 de 2000 “por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial”, cuyo texto es éste:

“Artículo 134. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial las siguientes: los artículos 115-1; 126-3; 175; 210; 214; 240-1; la frase “lo anterior no se aplica a los servicios de radio y televisión” del literal g) del numeral 3 del parágrafo 3 del artículo 420; parágrafo 1° del artículo 471; parágrafo del artículo 473; 710 incisos 4º y 5º; los incisos 2 y 3 del parágrafo del artículo 815; 815-2; 822-1; los incisos 2º y 3º del parágrafo del artículo 850 del Estatuto Tributario; el artículo 8º de la Ley 122 de 1994; el artículo 27 de la Ley 191 de 1995; los artículos 41 y 149 de la Ley 488 de 1998; la frase “de servicios” a que hace referencia el inciso primero del artículo 2º y los artículos 18 a 27 de la Ley 608 de 2000; artículo 70 de la Ley 617 de 2000.” (subrayas fuera del texto)

Ante esta circunstancia, no hay duda de que el artículo 70 de la ley 617 de 2000 fue excluido del ordenamiento positivo por voluntad expresa del legislador y, por tanto, no existe objeto sobre el cual pueda recaer el fallo de constitucionalidad o de inconstitucionalidad.

Y en sentencia posterior, señaló que “una disposición que ya no rige ni produce consecuencia alguna en el mundo del Derecho es apenas un dato histórico pero no un acto capaz de afectar o socavar la supremacía de la Constitución, por lo cual un eventual fallo de inexecutable resulta inane, a la vez que uno de executable -entendiendo este término como “ejecutabilidad”- podría llevar al equívoco de considerar restaurada la vigencia ya perdida de la norma.”²

Sin embargo, ha hecho una salvedad, en el sentido de señalar que en aquellos casos en que la norma acusada ha sido derogada pero se encuentra produciendo efectos, es deber de esta

corporación pronunciarse sobre ella, pues “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, que ordena el artículo 241 superior, conlleva a disponer de fondo sobre normas cuyos efectos jurídicos eventualmente pueden dilatarse en el tiempo.”³

En el presente caso, como ya se ha anotado, el artículo 70 de la ley 617 de 2000 fue derogado expresamente por el artículo 134 de la ley 633 del mismo año, el cual empezó a regir el 29 de diciembre de 2000, y no se encuentra produciendo ningún efecto, ya que su vigencia fue solamente de dos meses y veintitrés días. En consecuencia, la Corte se declarará inhibida para fallar de fondo sobre la disposición demandada, por carencia actual de objeto.

1. El artículo 75 párrafo 3 de la Ley 617 de 2000. Principio de unidad de materia

Afirma el actor que el párrafo 3º del artículo 75 de la ley 617 de 2000, materia de acusación, viola el principio de unidad de materia, pues la autorización para nombrar en cargos directivos o secretarios de despacho a personas sin título profesional no tiene relación alguna con los temas de saneamiento fiscal y descentralización, que son el eje central de la ley 617.

3.1 El principio de unidad de materia

Dado que la jurisprudencia de esta corporación sobre el principio de unidad de materia es abundante⁴, la Corte en el presente caso se fundamentará en ella para resolver la acusación.

Los artículos 158 y 169 de la Constitución conforman lo que la doctrina y la jurisprudencia han denominado el principio de unidad de materia legislativa. De conformidad con el primero, todos los proyectos de ley deben referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Y de acuerdo con el segundo, el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

La finalidad de dicho principio es “racionalizar y tecnificar el proceso normativo, procurando que las disposiciones incluidas en un proyecto de ley guarden la necesaria armonía o conexidad con el tema general que suscitó la iniciativa legislativa o, en su defecto, que

converjan en un mismo propósito o finalidad sociológica. De esta manera, se logra impedir las incongruencias temáticas que tienden a aparecer en forma súbita o subrepticia en el curso de los debates parlamentarios, las cuales, además de resultar extrañas al asunto o materia que se somete a discusión, en últimas, lo que pretenden es evadir el riguroso trámite que la Constitución prevé para la formación y expedición de las leyes.”⁵

Se persigue pues, darle coherencia al texto normativo para facilitar su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos descritos, de manera que se proteja la seguridad jurídica, axioma tan caro al Estado social de derecho.⁶ Sobre este punto, expresó la Corte en reciente pronunciamiento:

“... la consagración constitucional de la unidad de materia busca tecnificar el proceso legislativo, por cuanto especializa la discusión y centra la atención temática. Así mismo, pretende facilitar la congruencia y coherencia de los textos normativos, lo cual asegura mayor grado de seguridad jurídica y, finalmente, el artículo 158 de la Carta, persigue racionalizar el proceso legislativo, en tanto y cuanto pretende que la discusión y votación de los temas se realice con la máxima organización posible. Así las cosas, el proceso democrático demuestra una auténtica expresión del pluralismo cuando la voluntad legislativa es congruente con su propia intención, de ahí la importancia del respeto del principio de la unidad de materia.”⁷

Así las cosas, el principio de unidad de materia debe entenderse de acuerdo con la finalidad de coherencia normativa para la que fue establecido, puesto que una interpretación excesivamente restringida haría nugatoria e inoperante la actividad legislativa, que constituye el pilar fundamental de la democracia, dentro de nuestro Estado social de derecho.⁸ De esta forma, la aplicación del citado principio no puede obedecer a un criterio rígido que lleve a ignorar las relaciones sustanciales entre normas que aparentemente regulan aspectos diversos, pero cuyos contenidos pueden estar relacionados por la finalidad que se persigue, o por las razones de hecho que conducen al legislador a incluir dentro de un mismo cuerpo normativo disposiciones que, a primera vista, pueden parecer inconexas.⁹

Entonces, sólo deben rechazarse por violación de la unidad de materia, aquellas disposiciones respecto de las cuales no sea posible determinar razonable y objetivamente

que existen vínculos de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con los fundamentos jurídicos o con la materia general que inspiró la iniciativa legislativa.

En la sentencia C-540 de 2001, en la que esta corporación se pronunció sobre la misma ley que hoy se demanda parcialmente, se afirmó que la racionalización del proceso legislativo, fin del principio de unidad de materia se manifiesta de diversas formas, a saber:

“En primer lugar, el principio de unidad de materia tiene implicaciones en el desenvolvimiento del proceso legislativo. Ello es así en cuanto el artículo 158 de la Carta, tras indicar que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia” ordena que “serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella” y a continuación habilita al Presidente de la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que no se avengan a ese precepto, rechazo que es susceptible de apelación ante la respectiva comisión.

Como puede advertirse, la primera manifestación del principio de unidad de materia se presenta al interior del proceso legislativo pues en razón de él el constituyente confirió a los presidentes de las comisiones ante las que se ejerce la iniciativa legislativa, la atribución de rechazar las iniciativas que no se refieran a una sola materia. Esto es, se trata de un principio que tiene efecto vinculante desde la primera etapa del proceso de expedición de la ley y por eso se habilita al presidente para ejercer actos de control sobre los contenidos de las iniciativas pues ellos deben estar identificados por el tratamiento de la materia que es objeto de regulación. Adviértase cómo el constituyente le reconoce tal naturaleza vinculante a ese principio, que su inobservancia conlleva la frustración de la iniciativa legislativa.

En segundo lugar, el principio de unidad de materia tiene la virtualidad de concretar el principio democrático en el proceso legislativo pues garantiza una deliberación pública y transparente sobre temas conocidos desde el mismo surgimiento de la propuesta. Permite que la iniciativa, los debates y la aprobación de las leyes se atengan a unas materias predefinidas y que en esa dirección se canalicen las discusiones y los aportes previos a la promulgación de la ley. Esa conexión unitaria entre los temas que se someten al proceso legislativo garantiza que su producto sea resultado de un sano debate democrático en el que los diversos puntos de regulación hayan sido objeto de conocimiento y discernimiento.

(...)

Finalmente, el principio de unidad de materia también tiene implicaciones en el ámbito del control constitucional. Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria y en esa ponderación pueden optar por ejercer un control de diversa intensidad. Esto es, el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada. La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no se incline por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable. 10

De acuerdo con estos lineamientos procede la Corte a analizar el parágrafo 3 del artículo 75 de la ley 617 de 2000, objeto de demanda, con el fin de determinar si guarda o no la debida relación de conexidad con el tema general regulado en la ley a la que pertenece.

Como ya se ha anotado, en dicho precepto legal se autoriza a los municipios de tercera, cuarta, quinta y sexta categorías para nombrar en los cargos directivos o como secretarios de despacho, a personas que no posean título profesional, salvo el Contador quien deberá ser titulado.

Pues bien: la ley 617 de 2000 consta de 96 artículos, distribuidos en capítulos así: capítulo I categorización de las entidades territoriales, capítulo II saneamiento fiscal de las entidades territoriales, capítulo III creación de municipios y racionalización de los fiscos municipales, capítulo IV racionalización de los fiscos departamentales, capítulo V reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital, capítulo VI régimen para

Santa Fe (sic) de Bogotá Distrito Capital, capítulo VII alivios a la deuda territorial.

El objetivo fundamental de tal ley, como consta en los antecedentes legislativos, es éste:

“La finalidad del proyecto es propender por el cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales, garantizando la existencia de recursos suficientes, destinados libremente por las autoridades locales, para la prestación de los servicios, la construcción de las obras que demande el progreso local, el desarrollo de sus territorios, la participación ciudadana y el mejoramiento general de la calidad de vida de sus habitantes.

Es indispensable -dada la situación de déficit fiscal estructural que vive el país y a la que se hará referencia más adelante- que los gastos corrientes, es decir, aquellos que una vez adquiridos implican un gasto equivalente o mayor en las vigencias fiscales, tengan garantizado su pago (...)

La única garantía de estos gastos corrientes, es que su financiación se ampare en ingresos de la misma naturaleza, ingresos corrientes, recursos propios de las entidades territoriales que por su origen, impuestos, tasas o contribuciones de carácter permanente permiten garantizar el pago de obligaciones igualmente permanentes.

Este es el objeto central de la ley y se apega a una ortodoxia mínima en materia de administración pública, que indica que el Estado debe usar los escasos recursos de un país pobre como el nuestro, de forma tal que se logre el mayor provecho posible para toda la comunidad a través de la inversión social y no permitir que todos los ingresos se desvíen al pago de burocracia política.”¹¹

Y luego de referirse a las causas estructurales que ocasionaron la situación de crisis de las entidades territoriales y la necesidad de alejar los riesgos de la inestabilidad macroeconómica del país, se lee:

“Así las cosas, el preocupante desequilibrio fiscal que enfrentan las entidades territoriales resulta una amenaza para el mantenimiento del sistema de autonomía territorial, por lo cual es necesario fortalecer a los departamentos, distritos, municipios y entes territoriales, dotándolos de instrumentos necesarios que les permitan evitar esas dificultades y garantizar un manejo fiscal sano y racional.

(....)

Por esa razón es indispensable tomar medidas que les permitan a los territorios atacar las causas estructurales que ocasionan esta problemática, así como generar en los mismos una racionalidad de gastos que garantice la relación entre ingresos y gastos de estas entidades y una eficiente utilización de los recursos.”¹²

Si las medidas contenidas en la ley acusada, analizadas en forma sistemática, se dirigen, en términos generales, a lograr el saneamiento, financiamiento, racionalización y control del gasto público, mediante la reorganización de las finanzas públicas, se pregunta la Corte ¿qué relación o nexo puede tener con esos temas, autorizar a los entes territoriales para designar en cargos directivos o secretarios del despacho a personas sin título profesional?. La respuesta es tajante: ninguna.

Sin embargo, se afirma por algunos, para justificar la unidad de materia, que con tal precepto los gobiernos territoriales podrían ahorrar algunos recursos, por cuanto a quien no es titulado se le puede remunerar con salario inferior en relación con quien sí lo es. Argumento que no tiene cabida en un Estado social de derecho como el nuestro, respetuoso de la Constitución y garante de los derechos fundamentales de los individuos y, en especial, de la igualdad y la dignidad humana. Pues por muy loable que pueda resultar la adopción de medidas encaminadas a reorganizar o racionalizar las finanzas públicas, éstas no pueden violar los derechos de los trabajadores ni desconocer los principios que rigen la función pública, la cual está al servicio de los intereses generales y al servicio de la comunidad, fin esencial del Estado.

Pretender reducir el gasto público o sanear las finanzas públicas es un propósito loable, pero a costa de sacrificar la eficiencia de la administración pública es una decisión que habría que analizar frente a otros preceptos constitucionales. Sin embargo, como en el presente caso no se acusó dicho precepto por razones de fondo sino por unidad de materia, el pronunciamiento se limitará a este aspecto.

Para la Corte es claro que la regulación de temas como la reorganización del gasto público puede tener repercusiones en ámbitos distintos al estrictamente económico, financiero o presupuestal, de ahí que puedan existir en la ley acusada disposiciones relativas a otros asuntos, lo cual no quiere decir que éstas últimas no deban tener conexidad con el tema

general en dicho ordenamiento regulado.

La no exigencia de requisitos o calidades para el desempeño de los más altos cargos públicos en ciertos municipios, no tiene relación directa ni indirecta con el objetivo primordial de la ley a la que pertenece, pues con ella no se busca el saneamiento, ni la racionalización, ni el control del gasto público, como tampoco el manejo transparente de las finanzas públicas.

La norma acusada podría encajar en una ley destinada a regular la función pública o el régimen de personal de las entidades territoriales para ajustarse así al principio de unidad de materia, pero no en la ley 617, parcialmente demandada, en la que resulta extraña, pues su contenido es totalmente ajeno al tema predominante allí desarrollado.

Finalmente, cabe agregar que aunque la ley 617 de 2000 establece en su título su cobertura en estos términos: 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 normas tendientes a fortalecer la descentralización y se expiden normas para la racionalización del gasto público nacional, ello no es razón suficiente para fundamentar la constitucionalidad del precepto demandado, pues si bien es cierto que el legislador puede en desarrollo de la libertad de configuración legislativa, determinar el contenido de la ley, las disposiciones que en ella se consagran, se insiste, deben ser coherentes y guardar relación de conexidad con el tema general regulado, lo que en el presente caso no se tuvo en cuenta.

Siendo evidente entonces, que la norma acusada no tiene ninguna conexidad temática, teleológica, finalística, ni de ninguna otra índole con el tema general regulado en la ley 617 de 2000, la Corte procederá a retirarla del ordenamiento positivo, por infringir el principio de unidad de materia.

1. El artículo 95 de la ley 617 de 2000. Cosa juzgada constitucional.

Considera el actor que el artículo 95 de la ley 617 de 2000, al establecer que determinados

preceptos de ese mismo ordenamiento, son normas orgánicas del presupuesto, vulneró la reserva de ley orgánica consagrada en el artículo 151 de la Constitución.

Al analizar dicho cargo, la Corte concluyó:

“Como se deduce, este artículo 95, en concordancia con el Título de la misma ley, sólo señala cuáles artículos de la Ley 617 adicionan la Ley Orgánica del Presupuesto. Cuando el legislador utiliza la denominación “normas orgánicas” en el artículo 95 de la Ley 617, está haciendo una referencia indicativa a cuáles normas de la Ley 617 tienen el carácter de normas orgánicas del presupuesto, pero no tiene la virtualidad de otorgarles tal calidad.

Al no ser el artículo 95 de la Ley 617 de 2000 el que les otorga la calidad de normas orgánicas de presupuesto a los 20 artículos en él mencionados y por tener un propósito meramente informativo y sistematizador de estas normas dentro de la Ley, no se requería para su aprobación el trámite propio de una norma orgánica sino el de ley ordinaria.

(...)

De acuerdo con las anteriores consideraciones, se declarará la exequibilidad del artículo 95 de la Ley 617 de 2000. ”

Y en efecto así ocurrió. Ante esta circunstancia, se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia C-540 de 2001 pues, de conformidad con el artículo 243 superior, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, que impide a la Corte volver sobre lo decidido.

1. El artículo 96 de la ley 617 de 2000

La demandante considera que el artículo 96 de la ley 617/2000, al derogar los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, en los que se consagraban las funciones del personero como agente del ministerio público, veedor ciudadano y defensor de los derechos humanos, su forma de elección, los requisitos para poder ejercer dicho cargo (art. 96), y el procedimiento para la elección de contralor, la prohibición de su reelección para el período inmediatamente siguiente, la manera como debe tomar posesión de su cargo, y la exigencia de no desempeñar empleo oficial alguno en el Distrito, ni aspirar a cargos de elección popular, sino

un año después de haber cesado el ejercicio de sus funciones (art. 106), violó los artículos 4, 122, 158, 169 y 322 de la Constitución por las siguientes razones: 1. El régimen de Bogotá, Distrito Capital, es de carácter especial y, por consiguiente, sólo puede ser modificado o algunas de sus normas derogadas por medio de leyes de esa índole; 2. La derogación de los preceptos antes citados desconoce el principio de unidad de materia consagrado en los artículos 158 y 169 del Estatuto Superior, por cuanto tales preceptos no se relacionan con la racionalización del gasto público ni están destinados a fortalecer la descentralización, que es el objeto principal de la ley 617; 3. La derogación de los artículos 96 y 106 del Estatuto de Bogotá extingue regulaciones fundamentales inherentes al Personero y al Contralor.

5.1 Naturaleza del régimen especial de Bogotá

El artículo 322 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No. 1 del 2000, prescribe:

“Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

(.....)”

Del deber que tiene el legislador de dictar “leyes especiales” para regular el régimen político, fiscal y administrativo de Bogotá, y los demás asuntos contenidos en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución, surge lo que comúnmente se ha denominado como el régimen especial del Distrito Capital, el cual hoy está contenido en el decreto 1421 de 1993, dictado por el Gobierno con fundamento en las facultades constitucionales que le confirió el Constituyente en el artículo 41 transitorio.

Que el régimen de Bogotá deba regularse en leyes especiales no significa que tales ordenamientos estén sujetos a un trámite legislativo distinto del que consagra la Constitución para las leyes ordinarias, ni que requieran para su aprobación de un quórum deliberatorio y decisorio diferente al establecido para aquellas. La especialidad, contrario a lo que se afirma en la demanda, hace referencia exclusivamente a la singularidad o particularidad del

ordenamiento, haciéndolo diferente del común o general. Si el Distrito Capital es único y, por consiguiente, tiene unas características distintas de las que se puede predicar de otros entes territoriales, ello obliga a que el legislador expida normas, también diferentes al consagrar su régimen. Sin embargo, esa circunstancia no impide al legislador incluir en esos ordenamientos disposiciones que se identifican con las de leyes de carácter general o remitirse a normas que regulen materias semejantes, ya que si ellas sustentan su contenido, la reiteración es pertinente.

El significado y alcance de las leyes especiales y, concretamente del régimen especial del Distrito Capital de Bogotá, fue fijado por la Corte en la sentencia C-198/9814, cuyos apartes pertinentes se transcriben en seguida. En ella también se destacó la diferencia que existe entre las leyes especiales y las ordinarias y la facultad del legislador para modificar y derogar las disposiciones contenidas en dichos estatutos especiales.

“La Constitución ha prescrito que el régimen político, fiscal y administrativo, conforme al cual se organiza el Distrito Capital, se adopte una ‘ley especial’. La característica de esta ley no está relacionada con aspectos de orden formal o con el método que ha de seguirse para su aprobación. Distingue a la ‘ley especial’, como categoría de acto normativo creado por la Constitución, la unicidad de su contenido: en ella se plasma el régimen político, fiscal y administrativo del distrito Capital.

Dado que el elemento que le confiere singularidad a la ley especial, es su contenido, se diferencian de las ordinarias solamente en cuanto cuyo contenido, que integra una materia homogénea, tanto por el sujeto como porque sus reglas se informan de la singularidad de la ciudad en la que concurren condiciones no predicables de ningún municipio - sede de los órganos superiores del Estado, capital de la República y de un Departamento -, es evidente que en su caso con mayor intensidad cabe señalar que el proyecto de ley en el que se origina debe referirse a esa materia, siendo inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se vinculen directamente con ella (C.P., art. 158).

El status especial de la ley se difuminaría si en él se comprende toda regulación que de una o de otra manera afecte al Distrito Capital. La especialidad es un atributo que responde a las exigencias que se derivan de la anotada singularidad del Distrito Capital y, por tanto, no puede ir más allá de la misma, de suerte que allí donde la situación que constituye el

supuesto de una regulación resulta indiferente para cualquier entidad territorial, no se justifica que se establezca la regla especial.

El ámbito de la especialidad, por consiguiente, se debe acotar con un sentido funcional, vale decir, su medida la ofrece la necesidad de conciliar su condición genérica de entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con su condición única de Distrito Capital - sede de los órganos superiores del Estado - y capital del Departamento de Cundinamarca. Si, en verdad, fuese cierto que todo lo que concierne al Distrito Capital, es objeto de 'ley especial', no se comprendería cabalmente por qué a éste se le aplican también, en lo no regulado por la Constitución y las 'leyes especiales', las disposiciones vigentes para los demás municipios (C.P. art., 322). Esto quiere decir que el Distrito Capital, junto a los elementos que lo diferencian - a los cuales responde su régimen político, fiscal y administrativo especial -, posee en diverso grado los demás elementos que se encuentran en los municipios.”¹⁵

En síntesis: la existencia de un régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá no impide que el legislador incluya en otros ordenamientos normas aplicables a el, como es el caso de la ley 617/2000, en la que se regulan distintos aspectos relacionados con la racionalización del gasto público y el saneamiento de las finanzas del Estado, siempre y cuando no se vacie de contenido el estatuto especial.

5.2 La facultad del Congreso para derogar la legislación preexistente, incluidas las leyes que rigen para el Distrito Capital de Bogotá.

El Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución, cuenta con potestad constitucional para hacer las leyes, así como para interpretarlas, reformarlas y derogarlas; atribución que bien puede ejercer en cualquier momento siempre y cuando no viole el ordenamiento supremo. “La derogación de las leyes encuentra entonces sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas.”¹⁶

La facultad para derogar la legislación preexistente por parte del órgano legislativo constituye entonces el ejercicio de una atribución constitucional que le fue asignada al Congreso expresamente por el constituyente, mediante la cual se le permite retirar del ordenamiento positivo disposiciones legales, ya sea en forma total o parcial, fundamentado en razones políticas, económicas, sociales o de cualquier otra índole, tales como la necesidad o la conveniencia. “Si el legislador careciera de competencia para cambiar o suprimir las leyes preexistentes se llegaría a la absurda conclusión de que la normatividad legal tendría que quedar petrificada. Las cambiantes circunstancias y necesidades de la colectividad no podrían ser objeto de nuevos enfoques legislativos, pues la ley quedaría supeditada indefinidamente a lo plasmado en normas anteriores, que quizá tuvieron valor y eficacia en un determinado momento de la historia pero que pudieron haber perdido la razón de su subsistencia frente a hechos nuevos propiciados por la constante evolución del medio social en el que tiene aplicación el orden jurídico.”¹⁷

Se trata entonces de la cristalización negativa de la facultad legislativa, ya que de la misma manera que el Congreso expide normas, puede suprimirlas, disponiendo su eliminación del sistema, siguiendo el principio según el cual las cosas se deshacen como se hacen. De este modo, “la derogación de una norma jurídica por parte de quien goza de la facultad constitucional para el efecto -en este caso el Congreso de la República- no es sino el ejercicio normal de una atribución y, por tanto, mal puede entenderse que con el acto respectivo se vulnere la Constitución Política.” ¹⁸

La derogación de la ley implica la cesación de su eficacia, y se produce cuando mediante otra ley posterior de igual o mayor jerarquía, se priva de su fuerza vinculante, reemplazándola o no por un nuevo precepto. Según las reglas generales de interpretación de las leyes, la derogación puede ser expresa, cuando la nueva ley suprime específica y formalmente la anterior; tácita, cuando la nueva normatividad contiene disposiciones incompatibles o contrarias a las de la antigua; y orgánica, cuando una ley reglamenta integralmente la materia, aunque no exista incompatibilidad con las normas precedentes.

Los límites trazados al legislador por el ordenamiento constitucional para ejercer la facultad de derogación, esencial a la función legislativa, son de tipo formal mas no sustancial, pues por ejemplo, una ley estatutaria o una ley orgánica no pueden ser modificadas por una ley ordinaria sino por otras de idéntica categoría. “La ley podrá siempre modificar, adicionar,

interpretar o derogar la normatividad legal precedente, sin que sea admisible afirmar que en el ordenamiento jurídico existen estatutos legales pétreos o sustraídos al poder reformador o derogatorio del propio legislador”¹⁹.

En este orden de ideas, hay que afirmar que no le asiste razón a la demandante, pues el legislador cuenta con potestad constitucional para derogar la legislación preexistente en forma autónoma e independiente, así se trate de leyes especiales. La existencia de un régimen especial para Bogotá, como ya lo ha reiterado esta corporación, no impide la consagración en otras leyes de disposiciones a ella aplicables.

“El régimen especial, por su propia naturaleza, es innovador respecto de normas anteriores aplicables al distrito capital y en relación con las disposiciones vigentes para los municipios en general. No se entiende cómo podría el Gobierno adoptar un dicho régimen especial, si las normas que expidiera no pudieran derogar las preexistentes o configurar la pregonada especialidad. En idéntico sentido, tampoco se comprende cómo podría mantenerse el régimen especial dictado por el Gobierno, si las normas que lo integran, máxime si la facultad puede ser ejercitada sólo por una vez, no tuviesen capacidad de resistir las acciones de modificación o revocación generadas por normas administrativas generales. Es evidente que si el régimen especial puesto en vigencia por el Gobierno no tiene la fuerza activa - para derogar o modificar normas legales - y la fuerza pasiva - para resistir la acción derogatoria dimanante de normas jerárquicamente inferiores a la ley -, propia de las normas con rango de ley, no sería posible que el Gobierno pudiese llevar a cumplido efecto el encargo recibido del Constituyente. Por eso la disposición transitoria facultó al Gobierno para dictar las ‘normas correspondientes’.”²⁰

5.3 El control constitucional de las leyes no se fundamenta en razones de conveniencia

No comparte la Corte el argumento del Procurador, quien sostiene que al derogar el artículo 96 de la ley 617 de 2000, materia de acusación, los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, se crea un vacío legal que amerita la declaración de inexecutable de tal precepto, por que los empleos de Personero y Contralor quedaron sin regulación legal respecto de aspectos de vital importancia.

El control constitucional es un juicio abstracto y objetivo mediante el cual se confrontan las normas demandadas frente al ordenamiento superior, para determinar si éstas se ajustan o

no a sus mandatos. Si las normas constitucionales han sido respetadas los preceptos legales acusados serán declarados exequibles, pero si se han infringido lo que procede es la declaratoria de inexecutable, que implica la exclusión del ordenamiento positivo. Entonces, lo que determina que una disposición legal, que ha sido debidamente acusada ante esta Corporación, permanezca o no en el ordenamiento positivo es su adecuación o no al Estatuto Supremo.

El juez constitucional, en su calidad de guardián supremo de la Constitución, no juzga la conveniencia de las normas demandadas sino su compatibilidad o incompatibilidad con ese ordenamiento, por tanto, razones como las invocadas en esta oportunidad, no son de recibo en juicios de esta índole.

5.4 El principio de unidad de materia frente a la derogación de disposiciones legales

En el caso bajo examen, observa la Corte que el legislador derogó en el artículo 96 de la ley 617/2000, una serie de disposiciones pertenecientes a distintos ordenamientos, entre ellos, los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, lo que es considerado por la actora como violatorio del principio de unidad de materia pues, a su juicio, dichos preceptos no se relacionan con lo regulado en esa ley.

Mediante el principio de unidad de materia, como ya se ha reiterado en esta sentencia, se busca que las disposiciones que integran una ley guarden la debida coherencia o relación de conexidad con el tema general regulado en la misma. En consecuencia, y para efectos del control constitucional que debe ejercer la Corte en estos eventos, lo que ha de confrontarse es el contenido normativo acusado con el resto del ordenamiento al que pertenece, para determinar si se respetó o no tal mandato, y no frente a los efectos que dichas normas producen y, mucho menos, su relación con las leyes que se derogan.

En el presente caso, es claro que el legislador podía derogar disposiciones del Estatuto de Bogotá, como son las acusadas, pues esta es una potestad privativa y exclusiva del Congreso de la República, la cual puede ejercer en forma autónoma e independiente en el momento que lo considere conveniente, sin vulnerar por ello la Constitución.

Por las razones anotadas, la Corte procederá a declarar exequible el artículo 96 de la ley 617 de 2000, pero únicamente en el aparte que deroga los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, materia de acusación.

VI. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero: Declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo sobre el artículo 70 de la ley 617 de 2000, por carencia actual de objeto.

Tercero: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-540 de 2001, en cuanto declaró exequible el artículo 95 de la ley 617 de 2000.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 96 de la ley 617 de 2000, pero únicamente en el aparte que deroga los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, por no violar el principio de unidad de materia.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Auto 7/92 M.P. Jaime Sanín Greiffenstein

2 Sentencia C-379 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

3 Ver también sentencias C-700 de 1999 y C-406 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-332 de 1995 y C-307, M.P. Alejandro Martínez Caballero,

4 Ver, entre otras, las sentencias C-657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz , C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-1712 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger , C-006 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett,

C-022/94, C-523/95, C-390/96 y C-352/98.

5 Sentencia C-657 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

6 Sentencia C-025 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver también Sentencias C-523 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y C-1712 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlesinger

7 Sentencia C-006 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett

8 Ver, entre otras, las Sentencias C-022/94, C-523/95, C-390/96 y C-352/98.

9 Sentencia C-390/96, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

10 Sentencia C-501 de 2001, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

11 Gaceta del Congreso No.394 oct. 27/99

12 Ibidem

13 Sentencia C-540 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett

14 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

15 Op. Cit. Sentencia C-198 de 1998.

16 Sent. C-443/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero

18 Sentencia C-185 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Ver también sentencias C-490 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-634 de 1996 M.P. Fabio Morón Díaz, C-529 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

19 Op. Cit. Sentencia C-529 de 1994

20 Auto 006 de 1994