Sentencia C-837/01

COSA JUZGADA RELATIVA-Normas de organización territorial y racionalización del gasto público

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Asunto de pertinencia legislativa

El principio de unidad de materia es en primer término un asunto de pertinencia legislativa. Es decir, por mandato constitucional el articulado de toda ley debe conformar un cuerpo normativo organizado de manera coherente y finalística, bajo el entendido de que el mismo debe hallarse referido a uno o varios temas que en su conjunto resulten claramente necesarios al tratamiento de actos, hechos o circunstancias que informan una materia del resorte del Congreso de la República. Preeminencia temática que dentro de objetivos y razonables criterios de conexidad, según lo ha destacado esta Corte, permite inferir la potencial existencia de un núcleo rector, alrededor del cual orbitan contenidos que pudiendo ser de diferente índole guardan para con su centro de gravedad relaciones de pertenencia, afinidad y congruencia de carácter trascendente, esto es, coadyuvantes en la configuración de preceptivas jurídicas armónicas y consistentes para con las materias tratadas, al propio tiempo que la inteligencia de la ley se ve correspondida en provecho de la aplicación práctica y certera que sus destinatarios esperan.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Principio rector de corte hermenéutico/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Título de ley en consonancia con contenido

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Coexistencia en una ley de materias orgánicas y ordinarias/LEY-Coexistencia de materias orgánicas y ordinarias

LEY-Reglas para coexistencia de materias orgánicas y ordinarias/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas para coexistencia de materias orgánicas y ordinarias

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Grado de parentesco temático y finalístico

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY DE ORGANIZACION TERRITORIAL-Criterio dominante

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites al legislador

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

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial

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

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

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

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

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

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Rentas tributarias

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

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención excepcional del legislador en

fuentes endógenas de financiación

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Financiación

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-Recursos no destinados a 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

ENTIDADES TERRITORIALES-Relación entre ingresos y gastos

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

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Recursos de crédito interno y externo

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Competencia para autorización de negociación de empréstitos territoriales

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

DIPUTADO-Remuneración según categoría departamental

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-No sustentación adecuada de cargos

EDIL-Honorarios y seguros

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL-Distribución y apropiación de partidas globales

JUNTA ADMINISTRADORA LOCAL-Nivel dentro de escala funcional de competencias presupuestarias

GASTO PUBLICO EN ENTIDADES TERRITORIALES-Racionalidad y eficiencia

MONOPOLIO RENTISTICO-Finalidad

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Viabilidad económica

MONOPOLIO RENTISTICO DE ENTIDADES TERRITORIALES-No subsidia indefinidamente actividades ineficientes

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Prohibición de transferencias por ineficiencia

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Liquidación por ineficiencia

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Liquidación por pérdidas bajo presupuestos exigentes/SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA-Liquidación por pérdidas bajo presupuestos exigentes

PREVALENCIA DEL INTERES GENERAL-Empresa estatal deficitaria

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Ineficiencia por pérdidas

ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención legislativa en ordenación del gasto

ENTIDADES DESCENTRALIZADAS EN MONOPOLIO RENTISTICO-No generación de rentas

EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD-Finalidad/EMPRESAS PRESTADORAS DEL

SERVICIO DE SALUD-Eficiencia/EMPRESAS PRESTADORAS DEL SERVICIO DE SALUD-Consecuencias por pérdidas en actividad económica

AUTONOMIA DE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Garantía y operancia/ENTIDADES DESCENTRALIZADAS-Prohibición de transferencias

CONTRALORIA MUNICIPAL Y DISTRITAL-Existencia supeditada a capacidad económica

CONTROL FISCAL TERRITORIAL-Referente financiero para viabilidad de contralorías

CONTRALORIA MUNICIPAL Y DISTRITAL-Creación y supresión

CONTRALORIA MUNICIPAL Y DISTRITAL-Existencia bajo ciertos requisitos y condiciones

REGIMEN ESPECIAL DEL DISTRITO CAPITAL-Ejecutivo como legislador secundario/REGIMEN ESPECIAL DE BOGOTA-Ejecutivo como legislador secundario

REGIMEN DEL DISTRITO CAPITAL-Legislador ordinario

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Regulación de legislación preexistente

Referencia: expedientes D-3297, D-3304, D-3306 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 617 de 2000

Demandantes: Yecid Celis Melgarejo y otros; José Ovidio Claros Polanco; José Darío Muñoz Carvajal

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

Bogotá, D.C., nueve (9) de agosto de dos mil uno (2001).

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

S E N T E N C I A

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos que se enuncian a continuación, presentaron demandas de inconstitucionalidad contra 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”, así:

– En el proceso D-3297, los ciudadanos YECID CELIS MELGAREJO, ROSA NELLY URBINA CONTRERAS y CARLOS ARTURO RUIZ MARTINEZ demandaron los artículos 1, 2, 10, 11 y 96, todos en forma parcial.

– En el proceso D-3304, el ciudadano JOSE OVIDIO CLAROS POLANCO demandó toda la ley y los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7p, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 26, 28, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48. 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 89, 90, 91, 92, 93, algunos en forma total y otros parcial.

En el proceso D-3306 los ciudadanos JOSE DARIO MUÑOZ CARVAJAL, NESTOR GUSTAVO GARZON GONZALEZ, JOSE IGNACIO CAMARGO ROZO y HUMBERTO CIFUENTES OSORIO, demandaron toda la ley. Sin embargo, los actores estipularon que de no prosperar la totalidad de sus censuras, demandaban parcialmente los artículos 1, 2, 3 a 11, 52 a 60, 91, 92, 93 y 96.

Dada la identidad normativa, la Sala Plena de la Corte decidió en sesión celebrada el 21 de noviembre de 2000 acumular las demandas, con el fin de ser tramitadas bajo una misma cuerda y ser resueltas en una sola sentencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

I. NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso, según Diario Oficial No. 44.188 del 9 de octubre de 2000:

“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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Categorización de las entidades territoriales

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.

Parágrafo 1°. Los departamentos que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

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 1994, quedará así:

“Artículo 6°. Categorización de los distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo 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.

Parágrafo 1°. 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 2°. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un

año y el siguiente.

Parágrafo 3°. 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 la presente ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior.

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

Parágrafo 5°. 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 6°. 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 7°. 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 cien por

cien (sic) de sus ingresos corrientes de libre destinación.

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

Parágrafo 9°. 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”.

CAPITULO II

Saneamiento fiscal de las entidades territoriales

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, aprovisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

Parágrafo 1°. 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 2°. 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 3°. 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 4°. 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:

2001

Año

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%

60.0%

Tercera y Cuarta

85.0%

80.0%

75.0%

70.0%

Artículo 6°. 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, los siguientes límites:

Límite

Especial

50%

Primera

65%

Segunda y tercera

70%

Cuarta, quinta y sexta

80%

Artículo 7°. 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:

2001

Año

2002

2003

2004

CATEGORIA

Especial

61%

57%

54%

50%

Primera

80%

75%

70%

65%

Segunda y tercera

80%

75%

70%

Cuarta, quinta y sexta

95%

90%

85%

80%

Artículo 8°. 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 9°. 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:

2001

Año

2002

2003

2004

CATEGORIA

Especial

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 la 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

Especial 1.6%

Primera 1.7%

Segunda 2.2%

Aportes máximos en la vigencia en salarios

mínimos legales mensuales

Tercera 350 SMML

Cuarta 280 SMML

Quinta 190SMML

Sexta 150SMML

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 a 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:

2001

Año

2002

2003

2004

CONCEJOS

Especial, primera y segunda

1.8%

1.7%

1.6%

1.5%

PERSONERIAS

Especial

1.9%

1.8%

1.7%

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.

Artículo 12. Facilidades a Entidades Territoriales. Cuando las entidades territoriales adelanten programas de saneamiento fiscal y financiero, las rentas de destinación específica sobre las

que no recaigan compromisos adquiridos de las entidades territoriales se aplicarán para dichos programas quedando suspendida la destinación de los recursos, establecida en la ley, ordenanzas y acuerdos, con excepción de las determinadas en la Constitución Política, la Ley 60 de 1993 y las demás normas que modifiquen o adicionen, hasta tanto queden saneadas sus finanzas.

En desarrollo de programas de saneamiento fiscal y financiero las entidades territoriales podrán entregar bienes a título de dación en pago, en condiciones de mercado.

Artículo 13. Ajuste de los presupuestos. Si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán proporcionalmente a todas las secciones que conforman el presupuesto anual, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley.

Artículo 14. Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

CAPITULO III

Creación de municipios y racionalización de los fiscos municipales

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

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 un 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 1°. 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 (6) seis 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 2°. 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 3°. 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 9° de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2° de la Ley 177 de 1994, el cual quedará así:

"Artículo 9°. 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 18. Contratos entre entidades territoriales. Sin perjuicio de las reglas vigentes sobre asociación de municipios y distritos, estos podrán contratar entre sí, con los departamentos, la Nación, o con las entidades descentralizadas de estas categorías, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo.

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 6° 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."

Artículo 20. Honorarios de los concejales municipales y distritales. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"Artículo 66. Causación de honorarios. Los honorarios por cada sesión a que asistan los concejales serán como máximo el equivalente al ciento por ciento (100%) del salario diario que corresponde al respectivo alcalde.

En los municipios de categorías tercera a sexta se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

A partir del año 2007, en los municipios de categoría tercera se podrán pagar anualmente hasta setenta (70) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categoría cuarta se podrán pagar anualmente hasta sesenta (60) sesiones

ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. En los municipios de categorías quinta y sexta se podrán pagar anualmente hasta cuarenta y ocho (48) sesiones ordinarias y hasta doce (12) sesiones extraordinarias al año. No se podrán pagar honorarios por otras sesiones extraordinarias o por las prórrogas.

Cuando el monto máximo de ingresos corrientes de libre destinación que el distrito o municipio puede gastar en el concejo, sea inferior al monto que de acuerdo con el presente artículo y la categoría del respectivo municipio se requeriría para pagar los honorarios de los concejales, éstos deberán reducirse proporcionalmente para cada uno de los concejales, hasta que el monto a pagar por ese concepto sume como máximo el límite autorizado en el artículo décimo de la presente ley.

Parágrafo. Los honorarios son incompatibles con cualquier asignación proveniente del tesoro público del respectivo municipio, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las demás excepciones previstas en la Ley 4ª de 1992″.

Artículo 21. Creación y supresión de Contralorías distritales y municipales. El artículo 156 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 156. Creación y supresión de Contralorías distritales y municipales. Unicamente los municipios y distritos clasificados en categoría especial y primera y aquellos de segunda categoría que tengan más de cien mil (100.000) habitantes, podrán crear y organizar sus propias Contralorías.

Las contralorías de los municipios y distritos a que se refiere el inciso anterior deberán suprimirse cuando se establezca la incapacidad económica del municipio o distrito para financiar los gastos de funcionamiento del órgano de control fiscal, refrendada por la Contaduría General de la Nación.

Parágrafo. En los municipios o distritos en los cuales no haya Contraloría municipal, la vigilancia de la gestión fiscal corresponderá a la respectiva Contraloría departamental. En estos casos no podrá cobrarse cuota de fiscalización u otra modalidad de imposición similar a los municipios o distritos.

Parágrafo transitorio. El 31 de diciembre del año 2000 las Contralorías que funcionan en los

municipios o distritos de categoría 2ª, distintas a las autorizadas en el presente artículo 3ª, 4ª, 5ª y 6ª quedarán suprimidas.

Vencido el término señalado en el presente parágrafo, no podrá ordenarse gasto alguno para financiar el funcionamiento de las contralorías de estos municipios o distritos, salvo los necesarios para su liquidación".

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."

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

Artículo 24. Atribuciones del personero como veedor del Tesoro. En los municipios donde no exista Contraloría municipal, el personero ejercerá las funciones de veedor del tesoro público. Para tal efecto tendrá las siguientes atribuciones:

1. Velar por el cumplimiento de los principios rectores de la contratación administrativa establecidos en la ley, tales como: transparencia, economía, responsabilidad, ecuación contractual y selección objetiva.

2. Velar por el cumplimiento de los objetivos del Control Interno establecidos en la ley, tales como: igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales.

3. Realizar las visitas, inspecciones y actuaciones que estime oportunas en todas las dependencias de la administración municipal para el cabal cumplimiento de sus atribuciones en materia de tesoro público municipal.

4. Evaluar permanentemente la ejecución de las obras públicas que se adelanten en el

respectivo municipio.

5. Exigir informes sobre su gestión a los servidores públicos municipales y a cualquier persona pública o privada que administre fondos o bienes del respectivo municipio.

6. Coordinar la conformación democrática a solicitud de personas interesadas o designar de oficio, comisiones de veeduría ciudadana que velen por el uso adecuado de los recursos públicos que se

7. Solicitar la intervención de las cuentas de la respectiva entidad territorial por parte de la Contraloría General de la Nación o de la Contraloría departamental, cuando lo considere necesario.

8. Tomar las medidas necesarias, de oficio o a petición de un número plural de personas o de veedurías ciudadanas, para evitar la utilización indebida de recursos públicos con fines proselitistas.

9. Promover y certificar la publicación de los acuerdos del respectivo concejo municipal, de acuerdo con la ley.

10. Procurar la celebración de los cabildos abiertos reglamentados por la ley. En ellos presentará los informes sobre el ejercicio de sus atribuciones como veedor del Tesoro Público.

CAPITULO IV

Racionalización de los fiscos departamentales

Artículo 25. Asociación de los departamentos. Los departamentos podrán contratar con otro u otros departamentos o con la Nación, la prestación de los servicios a su cargo, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, de forma tal que su atención resulte más eficiente e implique menor costo. Con el mismo propósito, los departamentos podrán asociarse para la prestación de todos o algunos de los servicios a su cargo.

Artículo 26. Viabilidad financiera de los departamentos. Incumplidos los límites establecidos en los artículos 4° y 8° de la presente ley durante una vigencia, el departamento respectivo

adelantará un programa de saneamiento fiscal tendiente a lograr, a la mayor brevedad, los porcentajes autorizados. Dicho programa deberá definir metas precisas de desempeño y contemplar una o varias de las alternativas previstas en el artículo anterior. Cuando un departamento se encuentre en la situación prevista en el presente artículo la remuneración de los diputados no podrá ser superior a la de los diputados de un departamento de categoría cuatro.

A partir del año 2001, el Congreso de la República, a iniciativa del Presidente de la República, procederá a evaluar la viabilidad financiera de aquellos departamentos que en la vigencia fiscal precedente hayan registrado gastos de funcionamiento superiores a los autorizados en la presente ley. Para el efecto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público identificará los departamentos que se hallen en la situación descrita, sobre la base de la valoración presupuestal y financiera que realice anualmente.

Artículo 27. Salario de los Contralores Departamentales. El monto de los salarios asignados a los Contralores departamentales en ningún caso podrá superar el ciento por ciento (100%) del salario del gobernador.

Artículo 28. Remuneración de los Diputados. La remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales por mes de sesiones corresponderá a la siguiente tabla a partir del 2001:

Categoría de departamentos

Remuneración de diputados

Especial

30 SMLM

Primera

26 SMLM

Segunda

25 SMLM

Tercera y cuarta

Artículo 29. Sesiones de las Asambleas. El artículo 1° de la Ley 56 de 1993, quedará así:

“Artículo 1°. Sesiones de las Asambleas. Las asambleas sesionarán durante seis (6) meses en forma ordinaria, así:

El primer período será, en el primer año de sesiones, del 2 de enero posterior a su elección al último del mes de febrero de respectivo año.

El segundo y tercer año de sesiones tendrá como primer período el comprendido entre el 1° de marzo y el 30 de abril.

El segundo período será del primero de junio al 30 de julio, y el tercer período, será del 1° de octubre al 30 de noviembre.

Podrán sesionar igualmente durante un mes al año de forma extraordinaria, que se remunerará proporcionalmente al salario fijado.

Parágrafo 1°. La remuneración de los diputados es incompatible con cualquier asignación proveniente del tesoro público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales y las excepciones establecidas en la Ley 4ª de 1992.

Parágrafo 2°. Los Diputados estarán amparados por el régimen de seguridad social previsto en la Ley 100 de 1993 y sus disposiciones complementarias. En todo caso se les garantizará aseguramiento para salud y pensiones. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”.

CAPITULO V

Reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital

Artículo 30. De las inhabilidades de los Gobernadores. No podrá ser inscrito como candidato, elegido o designado como Gobernador:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido

del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

6. Quien haya desempeñado el cargo de contralor departamental o procurador delegado en el respectivo departamento durante un período de doce (12) meses antes de la elección de gobernador.

7. Quien haya desempeñado los cargos a que se refiere el artículo 197 de la Constitución Nacional.

Artículo 31. De las incompatibilidades de los Gobernadores. Los Gobernadores, así como quienes sean designados en su reemplazo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo departamento, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos o movimientos políticos, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.

3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el departamento o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales del respectivo departamento, o que administren tributos, tasas o contribuciones del mismo.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

Artículo 32. Duración de las incompatibilidades de los gobernadores. Las incompatibilidades de los gobernadores a que se refieren los numerales 1 y 4 tendrán vigencia durante el período constitucional y hasta por 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.

Quien fuere designado como Gobernador, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.

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

Artículo 33. De las inhabilidades de los diputados. No podrá ser inscrito como candidato ni elegido diputado:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto

por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

3. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo departamento, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento.

4. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel departamental o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo departamento. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento.

5. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo departamento; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo departamento. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo departamento en la misma fecha.

Artículo 34. De las incompatibilidades de los diputados. Los diputados no podrán:

1. Aceptar o desempeñar cargo como empleado oficial; ni vincularse como contratista con el respectivo departamento.

2. Intervenir en la gestión de negocios o ser apoderado ante entidades del respectivo departamento o ante las personas que administren tributos procedentes del mismo, o celebrar con ellas, por sí o por interpuesta persona, contrato alguno, con las excepciones de que trata el artículo siguiente.

3. Ser miembro de juntas o consejos directivos del sector central o descentralizado de cualquier nivel del respectivo departamento, o de instituciones que administren tributos, tasas o contribuciones procedentes del mismo.

4. Celebrar contratos o realizar gestiones con quienes administren, manejen, o inviertan fondos públicos procedentes del respectivo departamento, o sean contratistas del mismo, o reciban donaciones de éste.

5. Ser representante legal, miembro de juntas o consejos directivos, auditor o revisor fiscal, empleado o contratista de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento.

Parágrafo. El funcionario público departamental que nombre a un diputado para un empleo o cargo público o celebre con él un contrato o acepte que actúe como gestor en nombre propio o de terceros, en contravención a lo dispuesto en el presente artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 35. Excepciones. Lo dispuesto en los artículos anteriores no obsta para que los diputados puedan, directamente o por medio de apoderado, actuar en los siguientes asuntos:

1. En las diligencias o actuaciones administrativas y jurisdiccionales en las cuales conforme a la ley, ellos mismos, su cónyuge, sus padres o sus hijos tengan interés.

2. Formular reclamos por el cobro de impuestos, contribuciones, tasas y de multas que graven a las mismas personas.

3. Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras

de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten.

4. Ser apoderados o defensores en los procesos que se ventilen ante la rama jurisdiccional del poder público. Sin embargo, los diputados durante su período constitucional no podrán ser apoderados ni peritos en los procesos de toda clase que tengan por objeto gestionar intereses fiscales o económicos del respectivo departamento, los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales del orden departamental y las sociedades de economía mixta en las cuales las mismas entidades tengan más del cincuenta por ciento (50%) del capital.

Artículo 36. Duración. Las incompatibilidades de los diputados tendrán vigencia durante el período constitucional para el cual fueron elegidos. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del periodo fuere superior.

Artículo 37. Inhabilidades para ser alcalde. El artículo 95 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 95. Inhabilidades para ser alcalde. No podrá ser inscrito como candidato, ni elegido, ni designado alcalde municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado en cualquier época por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador del gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio. Así mismo, quien dentro del año anterior a la elección, haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

4. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social de salud en el régimen subsidiado en el respectivo municipio.

5. Haber desempeñado el cargo de contralor o personero del respectivo municipio en un periodo de doce (12) meses antes de la fecha de la elección.”

Artículo 38. Incompatibilidades de los Alcaldes. Los alcaldes, así como los que los reemplacen en el ejercicio del cargo no podrán:

1. Celebrar en su interés particular por sí o por interpuesta persona o en representación de otro, contrato alguno con el respectivo municipio, con sus entidades públicas o privadas que manejen o administren recursos públicos provenientes del mismo.

2. Tomar parte en las actividades de los partidos sin perjuicio de ejercer el derecho al sufragio.

3. Intervenir en cualquier forma, fuera del ejercicio de sus funciones, en la celebración de contratos con la administración pública.

4. Intervenir, en nombre propio o ajeno, en procesos o asuntos, fuera del ejercicio de sus funciones, en los cuales tenga interés el municipio, distrito, o sus entidades descentralizadas.

5. Ser apoderado o gestor ante entidades o autoridades administrativas o jurisdiccionales, o que administren tributos.

6. Desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado.

7. Inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular durante el período para el cual fue elegido.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las excepciones a las incompatibilidades de que tratan los literales a, b, c, y d. del artículo 46 de la Ley 136 de 1994.

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.

Artículo 40. De las inhabilidades de los Concejales. El artículo 43 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 43. Inhabilidades: No podrá ser inscrito como candidato ni elegido concejal municipal o distrital:

1. Quien haya sido condenado por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos; o haya perdido la investidura de congresista o, a partir de la vigencia de la presente ley, la de diputado o concejal; o excluido del ejercicio de una profesión; o se encuentre en interdicción para el ejercicio de funciones públicas.

2. Quien dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección haya ejercido como empleado público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, en el respectivo municipio o distrito, o quien como empleado público del orden nacional, departamental o municipal, haya intervenido como ordenador de gasto en la ejecución de recursos de inversión o celebración de contratos, que deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito.

3. Quien dentro del año anterior a la elección haya intervenido en la gestión de negocios ante entidades públicas del nivel municipal o distrital o en la celebración de contratos con entidades públicas de cualquier nivel en interés propio o de terceros, siempre que los contratos deban ejecutarse o cumplirse en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien dentro del año anterior haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito.

4. Quien tenga vínculo por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco en segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que dentro de los doce (12) meses anteriores a la elección hayan ejercido autoridad civil, política, administrativa o militar en el respectivo municipio o distrito; o con quienes dentro del mismo lapso hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones, o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el régimen subsidiado en el respectivo municipio o distrito. Así mismo, quien esté vinculado entre sí por matrimonio o unión permanente o parentesco dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, y se inscriba por el mismo partido o movimiento político para elección de cargos o de corporaciones públicas que deban realizarse en el mismo municipio o distrito en la misma fecha.”

Artículo 41. De las incompatibilidades de los concejales. Adiciónase el artículo 45 de la Ley 136 de 1994, con los siguientes numerales:

“5°. Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio.”

Artículo 42. Excepción a las incompatibilidades. El artículo 46 de la Ley 136 de 1994 tendrá un literal c) del siguiente tenor:

“c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten.”

Artículo 43. Duración de las incompatibilidades. El artículo 47 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“Artículo 47. Duración de las incompatibilidades. Las incompatibilidades de los concejales municipales y distritales, tendrán vigencia hasta la terminación del período constitucional respectivo. En caso de renuncia se mantendrán durante los seis (6) meses siguientes a su aceptación, si el lapso que faltare para el vencimiento del período fuere superior.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de concejal, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.”

Artículo 44. De las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales. Adiciónase el artículo 126 de la Ley 136 de 1994, así:

8. “Ser representantes legales, miembros de juntas o consejos directivos, auditores o revisores fiscales, empleados o contratistas de empresas que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo municipio o distrito.”

Artículo 45. Excepciones a las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales. Modificase y adiciónase el artículo 128 de la Ley 136 de 1994, así:

El literal c) del artículo 128 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

“c) Usar los bienes y servicios que las entidades oficiales de cualquier clase, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios y de seguridad social ofrezcan al público, bajo condiciones comunes a todos los que lo soliciten.”

Artículo 46. Duración de las incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales. El artículo 127 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Quien fuere llamado a ocupar el cargo de miembro de junta administradora local, quedará sometido al mismo régimen de incompatibilidades a partir de su posesión.”

Artículo 47. Excepción al régimen de incompatibilidades. Se exceptúa del régimen de incompatibilidades establecido en el presente capítulo el ejercicio de la cátedra.

Artículo 48. Pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales. Los diputados y concejales municipales y distritales y miembros de juntas administradoras locales perderán su investidura:

1. Por violación del régimen de incompatibilidades o del de conflicto de intereses. No existirá conflicto de intereses cuando se trate de considerar asuntos que afecten al concejal o diputado en igualdad de condiciones a las de la ciudadanía en general.

2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones a cinco (5) reuniones plenarias o de comisión en las que se voten proyectos de ordenanza o acuerdo, según el caso.

3. Por no tomar posesión del cargo dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de instalación de las asambleas o concejos, según el caso, o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse.

4. Por indebida destinación de dineros públicos.

5. Por tráfico de influencias debidamente comprobado.

6. Por las demás causales expresamente previstas en la ley.

Parágrafo 1°. Las causales 2 y 3 no tendrán aplicación cuando medie fuerza mayor.

Parágrafo 2°. La pérdida de la investidura será decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo con jurisdicción en el respectivo departamento de acuerdo con la ley, con plena observancia del debido proceso y en un término no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles, contados a partir de la fecha de la solicitud formulada por la mesa directiva de la asamblea departamental o del concejo municipal o por cualquier ciudadano. La segunda instancia se surtirá ante la sala o sección del Consejo de Estado que determine la ley en un término no mayor de quince (15) días.

Artículo 49. Prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales; concejales municipales y distritales; y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales. Los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales no podrán nombrar, ser miembros de juntas o concejos directivos de entidades de sector central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembro de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento o municipio.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales y sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad o primero civil, no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas.

Los cónyuges o compañeros permanentes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales y sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, no podrán ser miembros de juntas o consejos directivos de entidades de los sectores central o descentralizado del correspondiente departamento, distrito o municipio ni miembros de juntas directivas, representantes legales, revisores fiscales, auditores o administradores de entidades prestadoras de los servicios públicos domiciliarios o de seguridad social en el respectivo departamento, distrito o municipio; ni contratistas de ninguna de las entidades mencionadas en este inciso directa o indirectamente.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de lo previsto en este artículo, los nombramientos que se hagan en aplicación de las normas vigentes sobre carrera administrativa.

Parágrafo 2°. Las prohibiciones para el nombramiento, elección o designación de servidores públicos y trabajadores previstas en este artículo también se aplicarán en relación con la vinculación de personal a través de contratos de prestación de servicios.

Artículo 50. Prohibición para el manejo de cupos presupuestales. Prohíbese a los diputados, concejales y miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales, intervenir en beneficio propio o de su partido o grupo político, en la asignación de cupos presupuestales o en el manejo, dirección o utilización de recursos del presupuesto, sin perjuicio de la iniciativa en materia de gasto que se ejercerá únicamente con ocasión del debate al respectivo plan de desarrollo y del debate de la ordenanza o acuerdo anual de presupuesto, en la forma que establecen las Leyes Orgánicas del Plan y del Presupuesto.

CAPITULO VI

Régimen para Santa Fe de Bogotá Distrito Capital

Artículo 52. Financiación de gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá D.C. Los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá D.C. deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del distrito. En consecuencia, 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) El crédito interno o externo;

h) Los activos, inversiones y rentas titularizados, 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 1°. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del distrito y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, sólo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 2°. 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 3°. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades de carácter administrativo se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento, independientemente del origen de los recursos con los cuales se financien.

Artículo 53. Valor máximo de los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá,

D. C. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital, incluida la personería, no podrán superar el cincuenta por ciento (50%) como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo. Se establece un período de transición a partir del año 2001 para Santa Fe de Bogotá, Distrito Capital con el fin de dar aplicación a la presente ley así:

Año

2001

2002

2003

2004

Santa Fe de Bogotá, D.C.

58%

55%

52%

50%

Artículo 54. Valor máximo de los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D. C. Durante cada vigencia fiscal, la sumatoria de los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá no superará el monto de gastos en salarios mínimos legales vigentes, más un porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación según la siguiente tabla:

Límite en salarios mínimos legales mensuales

Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación

Concejo

Contraloría

3.640 SMLM

2.0%

3.0%

Artículo 55. Período de transición para ajustar los gastos del Concejo y la Contraloría de Santa Fe de Bogotá, D.C. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para que Santa Fe de Bogotá, D. C., ajuste los gastos del Concejo y la Contraloría, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizados en salarios mínimos en el artículo anterior, se podrá

sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación:

2001

Año

2002

2003

2004

Concejo

Contraloría

2.3%

3.8%

2,2%

3.5%

2.1%

3.3%

2.0%

3.0%

Artículo 56. Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central del Distrito Capital efectuar transferencias a las loterías, las empresas prestadoras del servicio de salud y las instituciones de naturaleza financiera de propiedad del Distrito, si las tuviere o llegase a tener, o con participación mayoritaria en ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos para la liquidación.

Artículo 57. Salario del Contralor y el Personero de Santa Fe de Bogotá D. C. El monto de los salarios asignados al Contralor y al Personero de Santa Fe de Bogotá, D. C. en ningún caso podrá superar el cien por ciento (100%) del salario del alcalde.

Artículo 58. Honorarios y Seguros de concejales. A los concejales se les reconocerán honorarios por su asistencia a las sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración mensual del alcalde mayor dividida por veinte (20).

En todo caso el monto de los honorarios mensuales de los concejales no excederán la remuneración mensual del alcalde mayor.

También tendrán derecho, durante el período para el cual fueron elegidos, a un seguro de vida equivalente a trescientos (300) salarios mínimos mensuales legales y a un seguro de salud. El alcalde contratará con una compañía autorizada los seguros correspondientes.

Cuando ocurran faltas absolutas, quienes llenen las vacantes correspondientes tendrán derecho a los beneficios a que se refiere este artículo, desde el momento de su posesión y hasta que concluya el período respectivo.

El pago de los honorarios y de las primas de los seguros aquí previstos estará a cargo del

Fondo Rotatorio del Concejo.

Artículo 59. Honorarios y Seguros de ediles. A los ediles se les reconocerán honorarios por su asistencia a sesiones plenarias y a las de las comisiones permanentes que tengan lugar en días distintos a los de aquellas. Por cada sesión a la que concurran, sus honorarios serán iguales a la remuneración del alcalde local, dividida por veinte (20). Los ediles tendrán derecho a los mismos seguros reconocidos por esta ley a los concejales.

El pago de los honorarios y de las primas de seguros ordenados estarán a cargo del respectivo fondo de desarrollo local.

Artículo 60. Inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para el Alcalde Mayor, los concejales, los ediles, el contralor y el personero de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital. Las disposiciones en materia de inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para ser elegido a cargo o corporación de elección popular para el nivel municipal y distrital contenidas en el Capítulo Quinto de la presente ley, rigen para Santa Fe Bogotá Distrito Capital.

CAPITULO VII

Alivios a la Deuda Territorial

Artículo 61. Requisitos para Otorgar las Garantías. La Nación otorgará garantías a las obligaciones contraídas por las entidades territoriales con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, cuando se cumplan todos los siguientes requisitos:

a) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, requieran de un programa de ajuste fiscal;

b) Que las entidades territoriales cuyas deudas se garanticen, se comprometan a realizar dicho ajuste fiscal, en los términos establecidos en los artículos 5, 7, 8, 9, 11, 53 y 55 de esta ley, y no dispongan de recursos propios suficientes para efectuarlo;

c) Que las entidades territoriales tengan deudas que deban ser reestructuradas para recuperar su capacidad de pago;

d) Que las entidades financieras se comprometan a otorgar nuevos créditos para financiar los programas de ajuste fiscal antes mencionados.

e) Que las obligaciones contraídas con las entidades financieras se reestructuren en condiciones de plazo y costo que permitan su adecuada atención y el restablecimiento de su capacidad de pago;

f) Que se constituya una fiducia de administración y pago de todos los recursos que se destinarán al pago del endeudamiento que se garantice. En dicha fiducia, se incluirá la administración de los recursos y el pago de la deuda reestructurada y garantizada, junto con sus garantías y fuentes de pago. En el acuerdo, las partes podrán convenir la contratación directa de la fiducia a que se refiere este literal;

g) Que los acuerdos de ajuste fiscal se suscriban antes del 30 de junio del 2001.

Parágrafo. Los créditos para ajuste fiscal a los cuales se refiere la presente ley, se destinarán a pagar las indemnizaciones, obligaciones, liquidaciones de contratos de prestación de servicios personales y pasivos del personal que sea necesario desvincular en el proceso de reestructuración de la entidad territorial.

Artículo 62. Garantía créditos de ajuste fiscal. La garantía de la Nación será hasta del cien por ciento (100%) de los nuevos créditos destinados al ajuste fiscal, cuando se contraten dentro de los plazos establecidos por la presenta ley y cuenten con la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 63. Garantía otros créditos. La deuda vigente a 31 de diciembre de 1999 que sea objeto de reestructuración por parte de las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, será garantizada hasta por el porcentaje que en cada acuerdo de reestructuración se convenga de conformidad con la ampliación de plazos y reducción de costo contemplados en el mismo, sin que en ningún caso dicha garantía exceda del cuarenta por ciento (40%).

Artículo 64. Autorizaciones. El otorgamiento de la garantía de la Nación de que tratan los dos artículos anteriores, sólo requerirá de la autorización del Ministro de Hacienda y Crédito Público y no afectará los cupos de garantías autorizados por otras leyes.

Artículo 65. Fondo de Contingencias. Créase en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público un Fondo de Contingencias como una cuenta sin personería jurídica, para atender los pagos que por concepto de la garantía tuviere que efectuar la Nación, en cumplimiento de la presente ley. El

Fondo se alimentará con recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación. Los recursos del Fondo atenderán los pagos solicitados por la fiducia, correspondientes al porcentaje garantizado por la Nación de la diferencia resultante entre el monto que ha debido pagar la entidad territorial de conformidad con lo previsto en los acuerdos de reestructuración y el valor efectivamente recaudado por la fiducia con este propósito.

En el evento en que la Nación honre la garantía, ésta se subrogará en los derechos de la entidad financiera frente a la deuda de la entidad territorial hasta por el porcentaje correspondiente al pago efectuado.

Artículo 66. Manejo fiduciario. La Nación –Ministerio de Hacienda y Crédito Público– contratará en forma directa la fiduciaria que manejará el Fondo de que trata el artículo anterior y hará las apropiaciones presupuestales necesarias para efectuar los aportes anuales al Fondo, los cuales se entenderán ejecutados una vez sean transferidos al mismo. Estas apropiaciones se clasificarán en servicio de la deuda como servicio de pasivos contingentes.

Artículo 67. Control de cumplimiento. Sin perjuicio de las competencias de las Contralorías Departamentales y Municipales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las entidades financieras acreedoras vigiladas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República harán control al cumplimiento de los acuerdos de reestructuración.

El incumplimiento de los acuerdos de reestructuración será causal para sancionar a los alcaldes y gobernadores hasta con destitución del cargo.

En caso de incumplimiento, la Contraloría General de la República abrirá juicios fiscales a los responsables de dicho incumplimiento.

CAPITULO VIII

Disposiciones Finales

Artículo 68. Apoyo al Saneamiento Fiscal. Para la implementación de programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional, las entidades territoriales y sus descentralizadas podrán, en cualquier momento, contratar créditos en condiciones blandas con entidades financieras de redescuento como Findeter, quienes implementarán una línea de crédito para tal fin.

Parágrafo. En los programas de saneamiento fiscal y fortalecimiento institucional de que habla el presente artículo, las entidades territoriales y sus descentralizadas deberán incluir un plan de contingencia para la adaptación de las personas desvinculadas a una nueva etapa productiva.

Artículo 69. Modifícase el numeral 1 del artículo 58 de la Ley 550 de 1999, el cual quedará así:

"1. En el caso del sector central de las entidades territoriales actuará como promotor el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que sea necesario que se constituyan las garantías establecidas en el artículo 10 por parte de las dependencias o funcionarios del Ministerio. En todo caso las actuaciones del Ministerio se harán por conducto de personas naturales.

En el caso del sector descentralizado la promoción le corresponderá ejercerla a la Superintendencia que ejerza inspección, control o vigilancia sobre la respectiva entidad.

Tratándose de entidades descentralizadas que no estén sujetas a inspección, control o vigilancia de ninguna superintendencia, la competencia a que se refiere el presente artículo corresponderá al Ministerio de Hacienda y Crédito Público."

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 71. De las indemnizaciones de personal. Los pagos por conceptos de indemnizaciones de personal en procesos de reducción de planta no se tendrá en cuenta en los gastos de funcionamiento para efectos de la aplicación de la presente ley.

Artículo 72. De los bonos pensionales. La redención y/o pago de los bonos pensionales tipos A

y B en las entidades territoriales se atenderán con cargo al servicio de la deuda de la respectiva entidad territorial.

Artículo 73. Límite a las asignaciones de los servidores públicos territoriales. Ningún servidor público de una entidad territorial podrá recibir una asignación superior al salario del gobernador o alcalde.

Artículo 74. Atribuciones de los gobernadores y alcaldes. El gobernador y el alcalde en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 305 numeral 7° y 315 numeral 7° de la Constitución Política respectivamente, podrán crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley, las ordenanzas y los acuerdos respectivamente. El gobernador con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado. El alcalde no podrá crear obligaciones que excedan el monto globalmente fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado. Para dar cumplimiento a los efectos de la presente ley.

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 76. Titularización de rentas. No se podrá titularizar las rentas de una entidad territorial por un período superior al mandato del gobernador o alcalde.

Artículo 77. Readaptación laboral. El Departamento Administrativo de la Función Pública, los departamentos y municipios serán responsables de establecer y hacer seguimiento de una política de reinserción en el mercado laboral de las personas que deben desvincularse en el cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Dentro de las actividades que se deban implementar bajo la dirección o coordinación del Departamento Administrativo de la Función Pública deberán incluirse programas de capacitación, préstamos y servicio de información laboral. En este proceso participarán activamente la Escuela Superior de Administración Pública (Esap), el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), Dansocial, y las demás entidades del Estado que sean designadas por el gobierno.

Así mismo, promoverán y fomentarán la creación de cooperativas de trabajo asociado conformado por el personal desvinculado.

La omisión total o parcial de esta disposición, dará lugar al ejercicio de la acción de cumplimiento a que se refiere el artículo 83 y a la imposición de las sanciones previstas en el

artículo 84.

Artículo 78. Unidades de apoyo. Las asambleas y concejos podrán contar con unidades de apoyo normativo, siempre que se observen los límites de gastos a que se refieren los artículos 8º, 10, 11, 54 y 55.

Artículo 79. Control social a la gestión pública territorial. El Departamento Nacional de Planeación publicará en medios de amplia circulación nacional con la periodicidad que señale el reglamento y por lo menos una vez al año, los resultados de la evaluación de la gestión de todas las entidades territoriales, incluidos sus organismos de control, según la metodología que se establezca para tal efecto.

Artículo 80. Restricción al apoyo financiero de la Nación. Prohíbese a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales que no cumplan las disposiciones de la presente ley; en consecuencia a ellas no se les podrá prestar recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos de los señalados en la Constitución Política. Tampoco podrán acceder a nuevos recursos de crédito y las garantías que otorguen no tendrán efecto jurídico.

Tampoco podrán recibir los apoyos a que se refiere el presente artículo, ni tener acceso a los recursos del sistema financiero, las entidades territoriales que no cumplan con las obligaciones en materia de contabilidad pública y no hayan remitido oportunamente la totalidad de su información contable a la Contaduría General de la Nación.

Artículo 81. Extensión del control de la Contraloría General de la República. En desarrollo del inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Nacional, la Contraloría General de la República realizará el control fiscal de las entidades territoriales que incumplan los límites previstos en la presente ley. Para el efecto, la Contraloría General de la República gozará de las mismas facultades que ejerce en relación con la Nación.

Artículo 83. Acción de cumplimiento. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, de conformidad con lo establecido en la Ley 393 de 1997.

Artículo 84. Sanciones por incumplimiento. El incumplimiento de lo previsto en la presente ley, constituirá falta gravísima, sancionable disciplinariamente de conformidad con la ley.

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.

Artículo 86. Régimen de transición para el régimen de inhabilidades e incompatibilidades. El régimen de inhabilidades e incompatibilidades a los cuales se refiere la presente ley, regirá para las elecciones que se realicen a partir del año 2001.

Artículo 87. Seguro de vida para los alcaldes. Los alcaldes tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos a un seguro de vida. Para tal efecto, el Concejo autorizará al alcalde para que contrate con una compañía de seguros legalmente autorizada el seguro previsto en este artículo.

El pago de las primas estará a cargo del Municipio o Distrito.

Artículo 88. Modifícase el numeral 4° del artículo 69 del Decreto-ley 1421 de 1993, quedara así:

“Numeral 4°. Aprobar el presupuesto anual del respectivo fondo de desarrollo, previo concepto favorable del concejo distrital de política económica y fiscal y de conformidad con los programas y proyectos del plan de desarrollo local.

El ochenta por ciento (80%) de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de dos mil (2.000) salarios mínimos mensuales legales y el veinte por ciento (20%) restantes de las apropiaciones no podrá ser inferior al monto de doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales. No podrán hacer apropiaciones para la iniciación de nuevas obras mientras no estén terminadas las que se hubieren iniciado en la respectiva localidad para el mismo servicio”.

Artículo 89. Gastos inferiores a los límites. Aquellos departamentos, distritos o municipios que en el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en los artículos anteriores, no podrán aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación.

Artículo 90. Otorgamiento de créditos. Ninguna entidad financiera podrá otorgar créditos a las entidades territoriales que incumplan los límites establecidos en la presente ley, sin la previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la suscripción de un plan de desempeño en los términos establecidos en la Ley 358 de 1997 y sus disposiciones complementarias.

Artículo 91. Límite a los gastos del nivel nacional. Durante los próximo cinco (5) años, contados a partir de la publicación de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras, no podrá superar en promedio el cincuenta por ciento (50%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República.

El rubro de viáticos y de gastos de viaje tampoco podrá superar el cincuenta por ciento (50%) de la mencionada meta de inflación.

Se exceptúan de esta disposición los gastos para la prestación de los servicios de salud, los de las Fuerzas Armadas y los del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Artículo 92. Control a gastos de personal. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales.

Artículo 93. Naturaleza de los Gastos de Publicidad. Contratos de Publicidad. Para los efectos de la presente ley, los gastos de publicidad se computan como gastos de funcionamiento y en ningún caso podrán considerarse como gastos de inversión.

Artículo 94. Los Contadores Generales de los Departamentos, además de las funciones propias de su cargo, deberán cumplir aquéllas relacionadas con los procesos de consolidación, asesoría y asistencia técnica, capacitación y divulgación y demás actividades

que el Contador General de la Nación considere necesarias para el desarrollo del Sistema General de Contabilidad Pública en las entidades departamentales y municipales, en sus sectores central y descentralizado.

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 transitorio. Mientras se expide la ley orgánica de ordenamiento territorial, o la ley que regule el régimen departamental, el número de diputados por departamentos será el siguiente:

Amazonas	11
Antioquia	29
Arauca	11
Atlántico	19
Bolívar	18
Boyacá	18
Caldas	16
Caquetá	15
Casanare	11
Cauca	16
Cesar	16
Córdoba	17
Cundinamarca	19
Chocó	15

Huila	16
Guainía	11
Guaviare	11
La Guajira	15
Magdalena	16
Meta	15
Nariño	17
Norte de Santander	17
Putumayo	13
Quindío	15
San Andrés	11
Santander	19
Sucre	15
Tolima	17
Valle	25
Vaupés	11
Vichada	11

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.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Basilio Villamizar Trujillo.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 6 de octubre de 2000.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Humberto de la Calle Lombana.

El Ministro de Hacienda y Crédito Publico,

Juan Manuel Santos Calderón.

AVISO

I. LAS DEMANDAS

1. Expediente D-3297

Los demandantes en este proceso consideran que algunos de los artículos de la ley 617/00 vulneran la Constitución, así.

– El parágrafo 3 del artículo 1 y el parágrafo 4 del artículo 2 al establecer la categorización territorial de los departamentos, distritos y municipios en materia salarial, lesionan el principio de "a trabajo igual, salario igual", contenido en el artículo 53 de la Constitución y, por ende, los artículos 25 y 13 del mismo ordenamiento y el Convenio 100 de 1951 de la OIT, aprobado por la ley 84 de 1962, sobre la igualdad de remuneración para todos los servidores públicos. La estratificación en esta materia crea, entonces, una diferenciación violatoria del Estatuto Superior.

– El inciso segundo del artículo 10 y el artículo 11 en cuanto fijan el valor máximo de gastos de las personerías distritales y municipales; y el período de transición para ajustar los gastos de esas mismas entidades, violan "la autonomía de las entidades territoriales, pues genéricamente coloca en camisa de fuerza sus ingresos corrientes de libre destinación, y en forma específica, atenta contra un organismo de control gubernamental; las personerías distritales y municipales."

– El artículo 96 en la parte que deroga la ley 166 de 1994 y el artículo 8 de la ley 177 de 1994 viola la autonomía presupuestal y administrativa de las Personerías, órganos de control que deben estar ajenos a cualquier injerencia del Ejecutivo.

1. Expediente D-3304

En este proceso se demanda la integridad de la ley y algunas disposiciones así:

* Las expresiones “corrientes de libre destinación” y “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 la categoría, se calificará en la que acreditó en dicho semestre, de acuerdo al procedimiento establecido anteriormente y teniendo en cuenta la capacidad fiscal”, contenidas en el artículo 1 y los parágrafos 2 y 4 del artículo 6 de la ley 136/94, modificado por el artículo 2 de la ley acusada, en concordancia con el artículo 1 ibidem, por infringir los artículos 151, 300, 302, 313, 320, 322, 324, 325, 317 y 357, por las siguientes razones:

Para efectos de la categorización de municipios, la Constitución en el artículo 320 le ordena al legislador tener en cuenta múltiples factores, algunos de los cuales se excluyeron en la ley acusada, como los recursos naturales, circunstancias sociales, culturales y ecológicas, la situación geográfica, entre otros, lo que constituye entonces una clasificación arbitraria violatoria del derecho a la igualdad que exige que los departamentos y municipios iguales tengan igual trato y a los diferentes se les reconozca la diferencia. No obstante lo anterior, las normas acusadas clasificaron las entidades territoriales por el aspecto económico, infringiendo el derecho a la igualdad y con inobservancia de los elementos que establece la Constitución para realizarla, ordenamiento en el que se exige tener en cuenta todos los ingresos.

La capacidad económica de las entidades territoriales, tal y como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-219/97, está dada por sus recursos o rentas que se traducen en ingresos endógenos y exógenos, esto es, los provenientes del sector central y los que provienen de su propia jurisdicción, y dentro de ellos se encuentran los ingresos ordinarios o corrientes de libre destinación, así como las rentas producto de contribuciones y tasas con destinación específica y los recursos de capital; entonces, la clasificación por recursos “refiere a todos los que percibe el municipio o el departamento, bien sean provenientes del sector central o no, o de carácter permanente o transitorio, como lo es la clasificación de ingresos corrientes e ingresos de capital”.

La Constitución no consagra “ninguna exclusión de ingresos, para efectos de la categorización, por el contrario, señala que aquella deberá hacerse con arreglo a los recursos

económicos, sin hacer distinciones; entonces mal puede hacerse con criterios parciales que incluyen tan sólo un tipo de ingresos, causando grave perjuicio a las entidades territoriales quienes verán reducida su participación en las categorías que les corresponde, y con ello (sic) se verá menguada la administración local". En consecuencia, el artículo 1 acusado, al hacer la clasificación apoyándose únicamente en los ingresos de libre destinación, violó la Constitución.

* El parágrafo del artículo 6 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 2 de la ley acusada, viola el principio de igualdad al no incluir a los departamentos y distritos. Además, la prohibición que allí se establece de aumentar de categoría, sanciona la adecuada gestión de los municipios que racionalizando su gasto tengan la posibilidad de ubicarse en una categoría superior a la inmediatamente siguiente durante un mismo año, y viola el principio de proporcionalidad de los gastos en relación con la categorización, pues a pesar de encontrarse en déficit o en superávit "no podrán ubicarse en la categoría que les corresponde por la simple prohibición que trae este artículo."

* El parágrafo 4 del artículo 1 viola el principio de igualdad al no incluir la posibilidad de adecuar la categoría de un municipio o de un distrito, cuando éste ha enervado las condiciones para disminuir la categoría, lo cual implica una diferencia de trato. Igualmente, se establece un nuevo elemento que es la capacidad fiscal de las entidades territoriales que viola el principio de igualdad y de proporcionalidad "en cuanto a la aplicación de los criterios para la categorización de los departamentos a quienes no les prosperen sus objeciones y los que sí, así como respecto de los municipios y distritos que no tienen contemplada esta posibilidad de enervar las condiciones de su categorización." Asimismo, que siendo la ley 617 de naturaleza ordinaria, su artículo 1 resulta inconstitucional por cuanto está regulando un tema reservado a las leyes orgánicas.

* El aparte del artículo 3 que dice "de tal manera que éstos 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" viola el "reducto mínimo de su gestión que no permite una injerencia del legislador en orden a desnaturalizar la autonomía administrativa que se traduce en la capacidad de administrar libremente los recursos de las rentas tributarias y no tributarias", como lo señaló la Corte en la sentencia C-219/97.

En consecuencia, dichos preceptos vulneran la Constitución, pues "previendo la exclusión de los ingresos de fuente exógena y de recursos de capital, determinan sin la participación de las entidades de elección popular del nivel territorial, que dichos ingresos están previstos para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional y financiar al menos la inversión pública autónoma de las mismas; en consecuencia, se determina una serie de materias y de destinaciones concretas, creando prioridades de gasto que corresponde realizar a las entidades territoriales, de acuerdo con los procedimientos para la fijación de su propio presupuesto y la determinación de sus gastos e inversiones, de acuerdo con las necesidades locales que es en últimas la garantía de su autonomía de gestión administrativa, contemplada en el artículo 362 de la Constitución y que se garantiza con la participación de las entidades territoriales a través de sus órganos de elección popular, tal y como dan cuenta, los artículos 300 numerales 2, 3, 4, 5 y 7 y 313 numerales 2, 3, 4, 5 y 6." Por donde esta ley, siendo formalmente inatacable viola la reserva de la ley orgánica. Además, en el presente caso la situación es idéntica a la del quebrantamiento por unidad de materia, constitutiva de vicio material que no caduca.

* El literal b) del artículo 3 viola el inciso final del artículo 357 de la Carta, modificado por el Acto Legislativo 1/95, pues allí se dispone que un porcentaje de los recursos que perciban los municipios por concepto de participación en los ingresos corrientes de libre destinación podrán dedicarse para inversión o para otros gastos, en consecuencia, no resulta constitucional que el literal acusado establezca que las entidades territoriales no podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión.

* El parágrafo 2 del artículo 3 al consagrar que las obligaciones relativas a gastos de financiación de docentes y personal del sector salud que no se extingan en una sola vigencia,

tendrán que financiarse con ingresos corrientes de libre destinación, viola el artículo 362 de la Constitución, que establece que las rentas tributarias y no tributarias, o las que provengan de la explotación de monopolios son propiedad exclusiva de las entidades territoriales y gozan de la misma garantía que la propiedad y renta de los particulares; "por consiguiente, si no existe esta prohibición constitucional para destinar los recursos provenientes de la explotación de monopolios para la atención de docentes y del personal del sector salud, no puede hacerlo el legislador, al igual que tampoco podría prohibir que los órganos de elección popular fijaran rentas no tributarias-locales que permitan percibir ingresos para atender dichos gastos, lo cual, dicho sea de paso, lo que implica es un límite para la obtención de los ingresos requeridos para la financiación de gastos de las entidades territoriales de acuerdo a sus necesidades, con relación específica a la autonomía fiscal y local de las mismas."

* Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 52, 53, 89, 90, 91, 92 y 93 desconocen la autonomía administrativa y de gestión de las entidades territoriales al fijar topes de utilización de los ingresos corrientes de libre destinación de dichas entidades a la financiación de gastos de funcionamiento.

– Los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55, 56, 89, 91, 92, 93 son normas orgánicas de presupuesto, como se expresa en el artículo 95, lo que significa que la misma ley acepta que está modificando la ley orgánica del presupuesto, "lo cual no es mas que un distractor, por cuanto casi todo su texto está fundamentado en la racionalización del gasto público; su hilo conductor es la reducción del presupuesto de las entidades territoriales y su filosofía apunta a lograr los fines propuestos, sin importar la violación de la Constitución Política, (…) desconociendo la autonomía de las entidades territoriales, el ejercicio del control fiscal como instrumento eficaz de lucha contra la corrupción, pisoteando los fines del Estado Social de Derecho consagrados en el artículo 2 superior, pero lo que es más grave, a través de una ley que por su naturaleza debió ser tramitada siguiendo los requisitos exigidos de manera perentoria por la propia Carta, (…)al tiempo que viola el principio de unidad de materia (…)".

Asimismo, "El principio de autonomía presupuestal ofrece a las entidades financieras la separación financiera, así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico. Esta libertad

relativa se ve menguada en aras de conseguir una hacienda pública coherente y coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes. La preparación y presentación, por significar un conocimiento en detalle de las necesidades de la respectiva administración, es por su naturaleza una función del órgano ejecutivo, que también tiene la vocación natural (necesaria) para poner en ejecución el presupuesto. La función intermedia entre estas dos corresponde al órgano de elección popular y es una expresión del principio democrático. La función de control corresponde a varios órganos dependiendo del ángulo desde el cual se ejerza. El control político del presupuesto lo ejerce el órgano de elección popular desde que recibe el proyecto hasta su fenecimiento. El financiero y el económico los lleva también el ejecutivo a todo lo largo del procedimiento presupuestal y el control fiscal lo ejercen las Contralorías". Al mismo tiempo el actor reivindica la autonomía presupuestal de orden territorial, a través de las diferentes fases.

Los artículos acusados limitan de manera ostensible la administración de los recursos de las entidades territoriales, haciendo cada vez más inalcanzable su desarrollo autónomo, puesto que permiten que "el legislador se inmiscuya, de manera indebida, en los recursos de fuente endógena de las entidades territoriales, violando los artículos 1 y 287 constitucionales", lo cual contradice abiertamente nuestro ordenamiento constitucional, que predica la autonomía de las entidades territoriales. No sobra agregar que aunque el Distrito Capital no tiene la condición de entidad territorial, no por ello es ajena a las previsiones del artículo 287 superior.

* Respecto de los artículos 8, 9, 10, 11, 13, 20, 21, 28, 54, 55, 58 y 59 dice que es "inexequible la limitación del gasto en torno a la distinción porcentual de la remuneración de todos los cargos, diferentes a los diputados, en igual sentido deberá entenderse la previsión relativa a los cargos de las entidades territoriales de personal que hubiere sido vinculado por contrato, pues el parágrafo 4 del artículo 3 relativo a la financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales señala que 'los contratos de prestación de servicios para la realización de las actividades administrativas se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento", lo cual, de acuerdo con lo anteriormente expuesto no solamente implica discriminación de los cargos que se desempeñen en los

distintos niveles territoriales para el desempeño de funciones análogas o similares sino una discriminación entre las personas que son vinculadas por contrato y las que no. Bajo la misma argumentación, es de anotar la inconstitucionalidad de las remuneraciones previstas para los diputados y para los concejales, en razón de la distinción de categorías de las entidades territoriales (arts. 20 y 28 ley 617/2000)".

De otra parte, agrega que también se lesiona la autonomía fiscal y administrativa de las entidades territoriales, "en cuanto a la fijación de gastos e inversiones" pues esa labor solamente les corresponde ejercerlas a ellas. Además, "la determinación de los límites o topes para la financiación de los gastos de funcionamiento se utiliza únicamente tomando en cuenta los ingresos corrientes de libre destinación, al paso que se señala como límites para el crecimiento de los gastos, adicionalmente a dichos topes, la meta de inflación establecida por el Banco de la República (parágrafo 8 ley 617 de 2000 para los departamentos y parágrafo del artículo 11 ib. para los municipios y distritos)".

– Los artículos 8 parágrafo y 11 parágrafo de la ley 617/00 establecen que los ajustes a los porcentajes y cuotas de auditaje corresponde hacerlos a los Secretarios de Hacienda Departamental, Municipal o Distrital. Así las cosas, los porcentajes establecidos en ese artículo son los relativos a los topes de gastos de las asambleas, concejos, contralorías departamentales, municipales y personerías municipales, "(…) en consecuencia es posible que en los parágrafos se refiriera a la fijación de los ajustes al porcentaje de las cuotas de auditaje (…), facultad reservada al legislador en cuanto a las fuentes endógenas de financiación y privativa de las entidades territoriales a través de sus órganos de elección popular, en lo que atañe a las fuentes exógenas de financiación o recursos propios y en todos los eventos por comportar materias propias de la ley orgánica de presupuesto y ley de apropiaciones (…)". Con todo, como en el parágrafo aludió "a la facultad del secretario de hacienda para determinar los ajustes de los porcentajes previstos en el artículo y no en el parágrafo, luego debe considerarse inconstitucional en la medida en que el error en la redacción genera una facultad por entero distinta e inconstitucional, asignada a un cargo público de la administración."

La fijación y determinación de los ajustes a las cuotas de auditaje es una atribución que no corresponde a la administración y aunque el legislador puede determinar la dependencia administrativa encargada de la ejecución de la decisión por él prevista en la ley, los artículos

antes citados (8 y 11) se refieren al ajuste y determinación de las cuotas de auditaje lo que supone que se tendrá en cuenta para realizar dichos ajustes, la disminución o aumento de los ingresos de las respectivas entidades auditadas y con ello variará la base de la contribución que por este medio se crea, lo cual corresponde a los órganos de elección popular de los distintos órdenes, de conformidad con lo establecido en los artículos 300 y 313 de la Constitución.

Los artículos acusados también infringen el artículo 324 superior, que autoriza a las juntas administradoras locales para determinar las partidas globales que obren en el presupuesto anual del Distrito, en orden a la distribución y apropiación de las mencionadas partidas que se asignen a las localidades, de acuerdo con las necesidades insatisfechas de la población.

Por otra parte, considera que los preceptos acusados también lesionan los artículos 119 y 267 de la Constitución, ya que generan "un vaciamiento de contenido en torno a la función pública de control fiscal, dejándola sumamente menguada en algunas entidades territoriales y eliminándola por completo en otras, con lo cual la vigencia de la gestión fiscal, sufre un duro revés, haciendo inalcanzable el postulado constitucional tendiente a determinar en la administración, en un período dado, que la asignación de recursos sea la más conveniente para maximizar sus resultados; que en igualdad de condiciones de calidad los bienes y servicios se obtengan al menor costo; que sus resultados se logren de manera oportuna y guarden relación con sus objetivos y metas. Así mismo, que permita identificar los receptores de la acción económica y analizar la distribución de costos y beneficios entre sectores económicos y sociales y entre entidades territoriales y cuantificar el impacto por el uso o deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente y evaluar la gestión de protección, conservación, uso y explotación de los mismos." Es decir, que se pone en entredicho la aplicación práctica del artículo 8 de la ley 42 de 1993.

Y finaliza este punto diciendo, que la ley 617 busca reducir el gasto público y para tal fin elimina casi todas las contralorías territoriales (131 de las 166 vigentes) y las sobrevivientes apenas podrán funcionar con los recursos asignados, por consiguiente, el ahorro programado resulta insignificante frente al detrimento que sufrirá el erario, en la medida en que los controladores desaparecerán.

* “Los artículos 15, 16, 17, 19 y 26 materia de impugnación, violan la Constitución, “en razón a (sic) que la creación y racionalización de entidades territoriales constituyen materia de reserva propia de la legislación orgánica de ordenamiento territorial, motivo por el cual, de nuevo la ley aquí demandada desconoció el trámite previsto por la Carta, artículo 151, cuando de leyes especiales se trata”. Las competencias de tales entidades solamente las puede establecer la Constitución y la ley orgánica respectiva y no la ley ordinaria, como aquí ha ocurrido.

* Los artículos 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 60 violan los artículos 1, 151, 158, 169 y 179-2 de la Constitución. Considera el demandante que dichos preceptos legales desconocen el principio de unidad de materia, pues el fundamento de la ley 617 de 2000 es la racionalización del gasto público y el saneamiento de las entidades territoriales, ésa la razón por la que un gran porcentaje de su texto esté encaminado al desarrollo de tal propósito. Sin embargo, en el capítulo V, bajo el epígrafe “reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital” se toca el tema de las inhabilidades, las incompatibilidades, las prohibiciones y las causales de pérdida de investidura aplicables a los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, asuntos que carecen de la conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la ley, violando el artículo 157 de la ley suprema.

Prosiguiendo afirma que la violación de la unidad de materia se ve agravada con el contenido de los artículos 32 y 39, en los que se estipula que el ejercicio del cargo de gobernador y alcalde, respectivamente, dentro de los 24 meses anteriores, impide acceder a un cargo de elección popular (Presidente de la República, congresista, diputado, gobernador, concejal, alcalde, edil), toda vez que las inhabilidades expresamente establecidas en el artículo 179-2 superior señalan que “No podrán ser congresistas quienes hubieren ejercido como empleados públicos jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa, o militar, dentro de los doce meses anteriores a la fecha de elección.” Entonces, es evidente la contradicción.

* El actor se refiere en capítulo especial a los vicios de forma de la ley 617/00, los que concreta así:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 95 de la citada ley, 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, sin embargo, dice que acusa “todas las normas relativas a la categorización, al saneamiento fiscal de las entidades territoriales, a la racionalización de los fiscos municipales y departamentales, al régimen del distrito capital de Bogotá, los alivios a la deuda territorial y las disposiciones finales, lo cual corresponde a todos los capítulos de la ley 617 de 2000, excepto el relativo a las reglas para la transparencia de la gestión departamental, municipal y distrital que contempla el régimen de inhabilidades e incompatibilidades”, por cuanto infringen los artículos 1, 151, 300, 302, 313, 320, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 353, 355, inciso 2, 356, 357, 150-11, 151, 150-12, 157-2 de la Constitución.

Las normas acusadas por referirse a asuntos pertenecientes a la ley orgánica de presupuesto violan la Constitución, por cuanto no fue tramitada por la Comisión Cuarta de Presupuesto, a quien corresponde tramitar ese tipo de leyes, sino por la primera, vicio insubsanable, según lo ha sostenido la Corte Constitucional en las sentencias C-026/93 y C-648/97.

Por otra parte, y considerando que las materias que se determinan en la 617/00 se refieren a las rentas que se dedicarán al gasto y la discriminación de estos últimos, es de anotar que su trámite corresponde al previsto para la ley orgánica de presupuesto y ley de apropiaciones, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 151, 345 a 355 de la Carta. La ley orgánica determina los elementos básicos y esenciales en torno al gasto y las rentas destinadas a financiar aquél y la ley anual se sujeta a lo previsto en ella.

Considerando que las normas de la ley 617 de 2000 relativas a las rentas (ingresos corrientes de libre destinación) y a los topes de las mismas que corresponde observar a las entidades territoriales, están referidas a la ley orgánica de presupuesto y ley de apropiaciones, “(…) se solicita se declare su inconstitucionalidad, en especial si se tiene en cuenta que constituyen el núcleo esencial del presupuesto en los diferentes niveles territoriales y no fue tramitada por medio de las comisiones previstas por la Constitución para tal efecto, ni tampoco se aprobaron por las mayorías respectivas, en especial en los artículos que el mismo legislador consideró que no eran orgánicas (puesto que no las incluyó en el artículo 95 que disponía expresamente cuáles tenían tal característica), sino que simplemente se limitó a regular in extenso por no decir menos, la disposición de las rentas y los gastos a todos los niveles territoriales e incluso las entidades administrativas del orden territorial (asambleas y

concejos) y las entidades autónomas del mismo orden (contralorías y personerías)".

Igualmente, teniendo en cuenta que "(…) la ley 617 de 2000 fija las competencias de las entidades territoriales en cuanto a la disposición de los ingresos corrientes para financiar los gastos de funcionamiento y con ello el procedimiento que debe adoptar para tal fin, así como la categorización que permitirá establecer su nivel de injerencia en la toma de decisiones sobre las necesidades de orden local, es de anotar que se transgredió la reserva de ley orgánica en materia de ordenamiento territorial para el otorgamiento de competencias normativas a las mismas". Sent. C-600A/95.

1. Expediente D-3306

Consideran los actores de este proceso que la ley 617, en su integridad, viola el principio de unidad de materia, contenido en el artículo 158 superior, puesto que se acumularon leyes orgánicas de distinta índole: de presupuesto y de ordenamiento territorial; se acumularon leyes orgánicas con leyes ordinarias; se incluyeron temas salariales y prestacionales propios de decretos ejecutivos, lo que motivó que no se cumplieran los requisitos establecidos en la Constitución para la aprobación de esta clase de ordenamientos.

– Los artículos 1 y 2 del capítulo 1 son tema de una ley orgánica de ordenamiento territorial, el capítulo II artículos 3 a 11 son normas orgánicas de presupuesto, según el artículo 151 de la Carta y, por consiguiente, se requería su aprobación por mayoría cualificada. Además, señalan que las comisiones en las que se tramitaron no son las establecidas para ello, pues se aprobaron por las comisiones primeras y no por las Comisiones Cuartas, que son las competentes para ello.

– El título de la ley es inconstitucional, por que el proyecto del gobierno "(…) sólo se refería a la reforma parcial de la ley 136 de 1994, el decreto 1222 de 1986, el decreto 1421 de 1993 y se dictan normas para fortalecer la descentralización mediante el saneamiento fiscal de las entidades territoriales. Sin embargo, al aprobarse la ley se adicionó la expresión " y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional", suprimiendo la frase "mediante el saneamiento de las entidades territoriales" que constituye la esencia de la ley, que de manera alguna fortalece la descentralización administrativa, sino que "(…) efectúa un

drástico recorte en los gastos de funcionamiento de los departamentos, municipios y distritos que llega a poner en peligro su propia existencia", violando el artículo 169 de la Carta.

– Los artículos 6, 7, 10 y 11 violan los artículos 1 y 2 de la Constitución al limitar la autonomía de las entidades territoriales en materia presupuestal, limitar los gastos de funcionamiento a que se refieren los artículos 3 a 11 de la ley acusada, e impedir el cumplimiento de las atribuciones constitucionales establecidas en el artículo 311, violando también el artículo 298 superior.

– Los artículos 1 y 2 de la ley acusada que consagran la categorización de las entidades territoriales se tramitaron como ley ordinaria, cuando ha debido ser como ley orgánica de ordenamiento territorial, según lo prescribe el artículo 151 superior.

– Los artículos 3 a 11 de la ley, que tratan sobre saneamiento fiscal en las entidades territoriales, también infringen los artículos 151 y 158 de la Constitución, toda vez que por no guardar relación temática con los artículos acusados, no existir constancia alguna de haber sido aprobados por mayorías cualificadas, y por haber sido debatidos en comisiones distintas a las comisiones cuartas de Cámara y Senado, que eran las competentes para tal fin según lo establecido en la ley 3/92, vulneran lo ordenado en el numeral 2 del artículo 157 de la Constitución. Pero igualmente estos artículos soslayaron el artículo 347 de la Constitución, aplicable a las entidades territoriales de conformidad con el artículo 353 de la Constitución; de manera que ninguna ley puede limitar previamente los gastos que pretenda hacer el Gobierno y, mucho menos, las entidades territoriales.

– El parágrafo 3 del artículo 1 y el parágrafo 4 del artículo 2 son inconstitucionales por violar los artículos 25 y 53 de la Constitución, puesto que extinguen derechos adquiridos de los empleados, al establecer que cuando un municipio descienda de categoría, los salarios de los servidores públicos serán los que corresponden a la nueva categoría, disminución real de salarios que no es atribuible a los empleados territoriales, sino al manejo político administrativo que alcaldes, gobernadores y corporaciones de los entes territoriales les den a los respectivos departamentos y municipios. Igualmente, se vulneran los artículos 300-7 y 313-6 de la Carta que les asigna a las asambleas y concejos la facultad de determinar las escalas de remuneración de los empleados de su jurisdicción. Violación se hace más ostensible frente a los cargos de carrera.

– Los artículos 4, 5, 7 y 8 de la ley acusada, limitan la competencia descrita en el artículo 300-5 de la Constitución, por la cual se autoriza a las asambleas para expedir normas orgánicas de presupuesto departamental.

– Los artículos 6, 10 y 11 materia de impugnación, violan los numerales 5 y 6 del artículo 313 de la Carta, que autorizan a los concejos para dictar normas orgánicas de presupuesto, expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos, y determinar la estructura de la administración municipal y establecer la escala de remuneración de las distintas categorías de empleos.

– Los artículos 11, 54 y 55, objeto de impugnación, al establecer unos límites al monto máximo de gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías distritales y municipales derogan los artículos 28 y 30 de la ley orgánica del presupuesto y violan la autonomía de las Contralorías, expresamente consagrada en los artículos 267 y 272 de la Constitución.

– El capítulo VI de la ley 617 de 2000, artículos 52 a 60, al modificar el régimen especial de Bogotá viola el artículo 322 de la Constitución, según el cual frente a tal régimen debe tramitarse una ley especial, y no como la acusada que regula diversas materias. Por donde, lo relativo a Bogotá no guarda unidad de materia con el resto del articulado de la ley, echándose de menos otro proyecto de ley, al propio tiempo que se hace ostensible su indebida acumulación con otros de carácter general, ordinario, de naturaleza orgánica de ordenamiento territorial, presupuestal y fiscal.

– Los artículos 91, 92 y 93 violan el numeral 2 del artículo 157 de la Carta, conforme al cual ningún proyecto será ley sin haber sido aprobado en la correspondiente comisión permanente de cada cámara, y estas disposiciones apenas tuvieron un debate (en la plenaria del Senado), lo cual motivó también la adición del título del proyecto sobre racionalización del gasto público nacional, y apenas en el cuarto debate (plenaria del Senado) fueron discutidos. En el mismo sentido se impugna parcialmente el artículo 96 en tanto deroga los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, toda vez que si bien fue debatido en la plenaria del Senado, lo propio no ocurrió en las comisiones primeras de senado y cámara, ni en la plenaria de esta última. Que por tanto, frente a los artículos 91, 92, 93 y 96 el Legislador incurrió en vicios de trámite.

I. INTERVENCIONES

1. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El ciudadano LUIS EDMUNDO SUAREZ SOTO, obrando en su condición de apoderado del Departamento Nacional de Planeación, pide a la Corte declarar exequible la ley 617 de 2000, con estos argumentos:

* La ley acusada "no tiene por objeto limitar la autonomía territorial sino permitir que prime el interés general y el bien común, en el mediano y largo plazo, para que las entidades territoriales puedan cumplir con sus objetivos y competencias, y puedan tomar decisiones en forma autónoma en el marco de economía saneadas, por que ¿de qué sirve un plan de desarrollo departamental, distrital o municipal, determinado autónomamente si la entidad territorial no tiene la capacidad para financiarlo?, acaso ¿es posible ejercer la autonomía si no existen instrumentos legales que le permitan a la entidad territorial reorganizar su entidad y ajustar sus gastos, en beneficio de la gestión de sus propios intereses y en función de su capacidad?"

* Todos los artículos de la ley 617 se dirigen a "fortalecer el proceso de descentralización administrativa, fiscal y política, brindando instrumentos que permitan a las entidades territoriales el saneamiento fiscal acompañado de medidas que promuevan la transparencia, de tal forma que sean las entidades territoriales las que libremente, en el marco de esta ley, determinarán de acuerdo a su realidad fiscal y social, las medidas que permitan gestionar sus propios intereses."

* La categorización no atenta contra la integridad salarial de los servidores públicos, la igualdad de remuneración y el derecho al trabajo, pues ella es "un parámetro que el gobierno nacional puede o no utilizar para definir los salarios, de acuerdo con el régimen salarial

territorial”. En la ley acusada el Congreso está haciendo sus facultades constitucionales, en cuanto la fijación de parámetros y principios para fijar dicho régimen y, por ende, con su actuación no está vulnerando los derechos de los empleados de las administraciones territoriales.

* El criterio de capacidad económica no necesariamente debe incluir todos los recursos. “En la búsqueda del equilibrio económico entre ingresos y gastos, la ley 617 cuando limita el financiamiento de los gastos de funcionamiento a los ingresos corrientes de libre destinación, simplemente retoma la legislación actual, en cuanto dichos recursos son los que realmente se encuentran disponibles para financiar este tipo de gastos”. Sent. C-897/99.

* El concepto de ingresos corrientes de libre destinación determinado en el artículo 3 de la ley 617 y utilizado para la categorización departamental y municipal a que aluden los artículos 1 y 2 de la ley 617 “no corresponde a una limitación de la autonomía local, puesto que el ordenamiento jurídico desarrollado a partir de la Constitución, ya ha determinado unas destinaciones específicas, en consecuencia, al referirse a ingresos corrientes de libre destinación, el legislador simplemente recoge, conforme a la legislación vigente, los recursos realmente disponibles para financiar gastos de funcionamiento.”

* La ley 617 no desconoce la autonomía presupuestal de las personerías y contralorías, porque simplemente establece un marco general destinado a racionalizar gastos generales de toda la administración, de acuerdo con la capacidad económica real del ente territorial y conforme a la iniciativa de formulación del presupuesto territorial que, es potestad del gobierno y en desarrollo de la colaboración armónica para el cumplimiento de los fines del Estado.

* Los recursos son escasos tanto a nivel nacional como departamental y municipal, la realidad indica que la disponibilidad de recursos está limitada por la capacidad económica de los contribuyentes, por la gestión de recaudo y por las condiciones económicas para obtener transferencias o recursos de crédito. Por tanto, la administración debe garantizar el cumplimiento de sus fines priorizando las necesidades básicas, racionalizando recursos y haciendo eficiente la utilización de los recursos disponibles. Concordante con ello, la ley acusada establece unos límites que buscan garantizar un mínimo de racionalidad y que en ejercicio del principio de igualdad se aplica a todas las administraciones territoriales y no sólo a las personerías.

* Dado que en la ley 617 no se asigna competencias a las entidades territoriales no se vulnera la reserva de ley orgánica de ordenamiento territorial. La definición de los gastos de funcionamiento y destinación de recursos de libre disponibilidad es una potestad ya asignada a las entidades territoriales y, por consiguiente, en dicha ley no se están definiendo.

– El régimen especial de Bogotá no impide que la ley lo modifique, pues el distrito también está sometido a la Constitución y a la ley.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana MARIA MAGADALENA BOTIA DE BOTIA, actuando en su calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para defender la constitucionalidad de los preceptos que aquí se demandan, así:

a. En relación con los cargos formulados en el expediente D-3297, expone lo siguiente:

– Los parágrafos 3 del artículo 1 y 4 del artículo 2 no vulneran el principio de igualdad y, por el contrario, coadyuvan su plena aplicabilidad, manteniendo tratamientos desiguales para los desiguales. La integridad salarial y la igualdad se romperían “si en un mismo municipio dos o más servidores públicos que ocupan cargos idénticos tuviesen una remuneración diferente; pero no vulnera este precepto constitucional el hecho de que servidores públicos pertenecientes a diferentes categorías de municipios o de

departamentos, perciban remuneraciones diferentes, a pesar de que los cargos o empleos se denominen igual, pues los artículos 300-7 y 313-6 constitucionales, señalan para las respectivas corporaciones públicas la competencia de establecer las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos, lo que implica que un mismo cargo pueda tener diferentes grados y, consecuencialmente, diferente remuneración."

Por estas mismas razones, considera que no se viola el artículo 25 superior, "pues la diferencia salarial en un mismo cargo de diferente grado (diferente categoría de entidad territorial) autorizado por la Constitución, no implica desconocimiento de la dignidad humana."

Tampoco dichas disposiciones vulneran la autonomía territorial pues ésta no es absoluta, ya que el artículo 287 que la consagra, dispone que se debe ejercer de acuerdo con lo señalado en la Constitución y la ley. Además, es principio general que el interés particular debe ceder ante el general y si ese interés general es el de la Nación, constituye justificación para limitar el ámbito de dicha autonomía.

La estabilidad financiera de cualquier entidad pública o privada, depende de que con sus ingresos corrientes, es decir, los que se perciben en forma constante y permanente en el tiempo y, 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, como salarios, prestaciones, servicios útiles de oficina, etc. No todos los ingresos corrientes de las entidades territoriales pueden ser destinados al cubrimiento de sus gastos corrientes, puestos que algunos de ellos están destinados por la Constitución, la ley u ordenanzas o acuerdos para sufragar gastos específicos y, por tanto, no son gastos de libre destinación "luego, el funcionamiento corriente únicamente puede ser sufragado con recursos de libre destinación. Vemos entonces, cómo la limitación a los gastos de funcionamiento de las entidades y organismos territoriales tiene su fundamento en un interés de política económica y macroeconómica nacional que, en principio, debe prevalecer sobre el interés local."

La limitación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales no vulnera la autonomía de las mismas, pues de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional "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 (…) si en el ejercicio de sus competencias se enfrentan el interés nacional y el interés de la entidad territorial, a tal punto que no pueden ser articulables, prevalecerá aquél que concentre el mayor valor social (… en materia macroeconómica se intensifica el alcance y peso de lo unitario, con la consiguiente debilidad del elemento autónomo."

En consecuencia, la limitación establecida en la ley demandada, "no vacía el reducto de competencia de la respectiva entidad territorial ni de sus organismos de control, puesto que en relación con los recursos que conforman el porcentaje máximo de gastos de funcionamiento autorizados, mantienen la autonomía para decidir los rubros o áreas en las cuales desea efectuar el gasto y el monto o porcentaje aplicable a cada rubro o área presupuesta. Además, en lo relativo a los gastos de inversión, la ley no establece ninguna limitante."

– La ley 617/00 no vulnera el principio de unidad de materia al incluir dentro de una política de saneamiento fiscal una reforma laboral salarial, el control político, el control gubernamental, una reforma al régimen territorial, y una reforma presupuestal

Si tal como se lee en la exposición de motivos del proyecto de ley su finalidad era regular los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales para impedir el desbordamiento y colapso de la política macroeconómica, los mecanismos adoptados para lograr la viabilidad financiera de las entidades territoriales y el fortalecimiento de la descentralizacion; modificando o adicionando las normas que regulan la organización y funcionamiento de las entidades territoriales (ley 136/94, decreto extraordinario 1222 de 1986, decreto 1421 de 1993), 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."

a. En relación con los cargos formulados en el expediente D-3304, manifiesta lo siguiente:

* Respecto de la violación de los artículos 151, 300, 302, 313, 317, 320, 322, 324, 325 y 357

de la Constitución, por parte de los artículos 1 y 2 de la ley, señala que no comparte los cargos del actor, pues el Congreso “no está obligado a tomar simultáneamente todos los factores para efectos de la categorización; se hace necesario acudir al espíritu finalístico de la norma, cual es la de mejorar la administración, en procura de lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado: satisfacer las necesidades de la comunidad y lograr la prosperidad y el bien común”.

Para lograr esos fines es fundamental tener en cuenta la población, los ingresos (recursos fiscales y económicos), para constituir elementos comunes presentes en todas las entidades territoriales, fácilmente comparables, y ser los factores determinantes de las necesidades de los habitantes y de la capacidad fiscal del ente para atenderlas: Lo que no obsta para que en algunos casos específicos, se tomen en consideración otros aspectos como los señalados en los artículos 302 y 320 de la Constitución para efectos dela categorización de departamentos y municipios.

“La finalidad de las normas sobre categorización de departamentos y municipios es la de controlar el desmedido gasto de las entidades territoriales, para lograr su viabilidad financiera y el fortalecimiento real y efectivo de la descentralización, a la par que impedir el descalabro macroeconómico de la Nación, lo cual justifica los factores que se tomaron en consideración como determinantes de la categorización: población, ingresos corrientes de libre destinación convertidos en salarios mínimos, con predominio del factor ingresos.”

De otra parte, considera que nada impide al legislador establecer reglas para algunos entes territoriales, en atención a otro cualquiera de los factores, con aplicación además, de las premisas para la categorización general.

El hecho de no encontrarse en el texto constitucional autorización expresa para categorizar los departamentos, como sí se hace respecto de los municipios en el artículo 320 superior, no implica prohibición para hacerlo. Además, interpretando el inciso final del artículo 298 de la Carta, se concluye que el legislador “está íncitamente (sic) facultado para ello.”

En cuanto al tipo de ingresos que la ley definió para la categorización de los departamentos se tienen en cuenta éstos: el porcentaje de ingresos que cada entidad, de acuerdo con su categoría, puede destinar a gastos de funcionamiento, salario máximo de gobernadores, alcaldes, contralores y personeros, número de sesiones ordinarias y extraordinarias de

asambleas y concejos, que pueden ser remuneradas, remuneración de los diputados y concejales, límite máximo de gasto que pueden tener los departamentos, municipios y distritos en relación con sus asambleas, concejos, contralorías y personerías.

Con fundamentos en ellos y como el funcionamiento de las entidades territoriales constituye un gasto corriente, “resulta lógico que tales gastos se sufraguen con cargo a ingresos de la misma naturaleza, es decir, con ingresos corrientes; pero no con cualquier ingreso corriente pues si uno de ellos tiene destino específico, como ocurre con la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación (salud o educación), o el situado fiscal, o las rentas derivadas del monopolio de juegos de suerte y azar, mal podría pensare en sufragar gasto corriente 8 funcionamiento) con dichos ingresos, o sufragarlos con ingresos de capital, pues éstos además de no ser ordinarios o corrientes, generan para la entidad unos costos adicionales, servicio de deuda.” Si se analizan los artículos 2, 263 de la Constitución, es constitucionalmente válido que la ley señale y delimite los ingresos que pueden aplicarse a gastos de funcionamiento con la finalidad de que se de cumplimiento con los demás ingresos a los deberes constitucionales del Estado.

Finalmente señala que el artículo 322 de la Constitución autoriza al Distrito Capital para aplicar las disposiciones vigentes sobre municipios, cuando no exista norma especial para éste. En consecuencia, los artículos 1 y 2 de la ley 617 no vulneran la Constitución.

– Respecto de la presunta violación del principio de igualdad respecto del parágrafo 2 del artículo 2 por no aplicarse a departamentos y distritos, y el parágrafo 4 del artículo 1, que establece la posibilidad de los departamentos de enervar las condiciones que lo obligan a bajar de categoría, considera que en las normas acusadas se previeron reglas generales que contienen parámetros similares para departamentos, municipios y distritos, y reglas específicas diferentes para departamentos y para municipios y distritos, las cuales constituyen prerrogativas para los departamentos, o para los municipios y distritos, sin que por tal motivo pueda predicarse desigualdad de las entidades territoriales, pues a todas, se les concede algún tipo de prerrogativa. “El hecho de que sean diferentes para los departamentos y para municipios o distritos, radica igualmente en que estas entidades territoriales tienen características también diferentes. Mientras el municipio es definido

constitucionalmente como la entidad fundamental de la división político administrativa, participando de esta característica también los distritos; el departamento se ha definido como entidades que ejercen funciones administrativas de coordinación y complementariedad de la acción municipal. Por tanto, si todas las entidades territoriales se categorizan con base en los mismos factores, población-ingresos corrientes de libre destinación- y además se establecen prerrogativas para unos y otros, el hecho de que tales prerrogativas no sean idénticas no implican vulneración del principio de igualdad pues no se trata de entes idénticos o iguales."

* Sobre la inconstitucionalidad de los criterios de autonomía presupuestal de departamentos y municipios y el vicio de incompetencia en la tramitación, dice que no le asiste razón a los demandantes, por lo siguiente:

Con fundamento en las Gacetas del congreso, algunos de cuyos apartes transcribe, señala que la ley acusada recibió el trámite de las leyes orgánicas. Y en el evento de que así no hubiere ocurrido, ello no era necesario, por que la categorización de municipios, simplemente adiciona el decreto 1222 de 1986 y sustituye el artículo 6 de la ley 136 de 1994, ley que según la Corte Constitucional, no requería ser tramitada como orgánica. La categorización de departamentos y municipios constituye principios rectores para el ejercicio de las funciones, los cuales sí hacen parte del estatuto básico de las entidades territoriales. Además, el ejercicio de la autorización contenida en el artículo 320 de la Constitución, no corresponde a un tema de ley orgánica de ordenamiento territorial ni a la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales.

Tampoco es cierto que con la categorización de departamentos y municipios se estén asignando competencia a las entidades territoriales, pues el hecho de situarse en una categoría u otra, en ningún caso implica la imposibilidad de ejercitar las competencias asignadas por la Carta a las asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes, ni la asignación de competencias nuevas diferentes.

El hecho de que en el artículo 1 de la ley demandada se indique "categorización presupuestal de los departamentos" no significa que se estén regulando asuntos propios de la ley orgánica de presupuesto, pues no se trata de la programación, aprobación, modificación y ejecución

de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales. La alusión al presupuesto constituye apenas 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 lo mismo, la categorización no es un tema reservado a la ley orgánica de presupuesto. De allí que en el artículo 95 de la ley 617 no se incluyeran los artículos 1 y 2.

La posibilidad de certificar la categoría por parte del Contralor General no vulnera la autonomía territorial, pues la norma que la consagra tiene carácter supletorio, es decir, que opera solamente cuando la entidad territorial se abstiene de cumplir la ley y no expide el decreto de categorización, lo cual no corresponde a la autonomía sino al incumplimiento de un deber legal. De otra parte, es potestativo de las entidades territoriales recurrir al Ministerio de Hacienda para la determinación de la categoría en la que debe clasificarse, pues la ley no obliga a los alcaldes a hacerlo.

* Respecto de la violación de los artículos 317, 324, 325 y 357 de la Carta, señala que no se ve cómo los artículos 1 y 2 de la ley 617 puedan ser vulnerados, pues en ellos se regula la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, la inversión de gastos, la distribución y apropiación de las partidas globales por parte de las juntas administradoras locales, etc.

* En lo que atañe a la violación de los artículos 1, 151, 267, 272, 287, 300, 302, 313, 320, 322, 345 a 353, 355 p, 357, 150-11 y 150-12, por parte de los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 20, 21, 27, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 89, 90, 91, 92 y 93 de la ley 617/00, explica que, como ya se expresó, la autonomía de las entidades territoriales no es ilimitada y cuando se trata de proteger los intereses macroeconómicos de la Nación, puede la ley darle destino específico aún a las rentas endógenas de las entidades territoriales (C-219/97).

El artículo 23 de la ley no consagra prioridades de gasto, como lo afirma el demandante, por el contrario, se limita a precisar que los ingresos corrientes de libre destinación deben alcanzarle para sufragar gastos en todas las grandes áreas presupuestales en que se divide

el gasto público: funcionamiento, inversión y servicio de la deuda. Por tanto, la entidad territorial será la que determine la prioridad del gasto, de la deuda y de la inversión.

El artículo 3 de la ley tampoco viola los artículos 300-2-3-4-5-7 y 313-2-3-4-5-6 de la Constitución, por cuanto el hecho de que los gastos de funcionamiento deban financiarse con cargo a los recursos corrientes de libre destinación, no impide que las respectivas corporaciones públicas expidan las disposiciones concernientes a la planeación y desarrollo económico y social y el plan de desarrollo y de obras públicas, que por regla general van ligados a la inversión y no a los gastos de funcionamiento. Tampoco "les impide expedir las autorizaciones al alcalde para contratar, ni la determinación de los tributos en su jurisdicción, necesarios para el cumplimiento de las funciones, ni la expedición del estatuto orgánico del presupuesto y los presupuestos anuales de rentas y de gastos, como tampoco determinar la estructura de la administración."

* En cuanto a la acusación contra el literal b) del artículo 3 de la ley 617/00 dice que no le asiste razón al actor, quien equivocadamente asume que la ley prohíbe cobijar con la prohibición la totalidad de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. El precepto demandado se refirió concretamente a los recursos de forzosa inversión, de conde se concluye que los de libre destinación, no fueron objeto de ella. Prohibición, que además, se limita a reiterar el destino constitucional de esos recursos: la inversión y a precisar que no pueden ser aplicados a fucionamiento.

* El parágrafo 2 del artículo 3 acusado, no viola los artículos 1, 287, 300, 313, 345 a 353, 355 y 150 de la Carta. En efecto: el artículo 336 superior señala como destino específico de las rentas provenientes del monopolio de juegos de suerte y azar, exclusivamente al sector salud, de manera que no pueden ser aplicadas a otros items, así se trate de pago de docentes. Las rentas que provienen de licores, también deben dedicarse a salud y educación. El parágrafo demandado no prohíbe aplicar los recursos a los fines señalados en la Constitución, ya que no se refiere a ingresos corrientes de destinación específica, sino a recursos de libre destinación.

No es cierto que la norma impida a las entidades territoriales establecer rentas no tributarias locales para atender dichos gastos en otras vigencias, pues las rentas no tributarias también hacen parte de los ingresos corrientes de la entidad territorial, y es justamente con cargo a dichos ingresos que se establece la posibilidad de efectuar el pago, con una limitante: que tales ingresos corrientes no tengan por ley o Acuerdo, destinación específica.

* En lo atinente a la violación de los artículos 151, 287, 300, 313, 345 a 353, 355 y 150 de la Carta, expresa que en lo relativo a la violación de la ley orgánica se remite a lo expuesto respecto del numeral 6, literal b9 páginas 32 y SS. del concepto.

Sobre la autonomía administrativa transcribe algunos apartes de la ponencia para primer debate en el senado para demostrar que existen estudios serios sobre la problemática de las finanzas territoriales y la incidencia del manejo de los recursos endógenos y de todos los demás, lo que amenazaba colapsar las finanzas nacionales, de ahí la importancia de estas medidas que no pueden calificarse de irracionales o desproporcionadas, frente al problema. Por otro lado, no se puede olvidar que la Corte Constitucional permite limitar la autonomía de las entidades territoriales, aún en relación con rentas endógenas, por razones de interés macroeconómico (C.897/99, C-487/92, C-517/92, C-04/93).

Los gastos de funcionamiento “nada tienen que ver con el desarrollo integral del territorio y, por tanto, el establecimiento de límites a los mismos, no impide en manera alguna que el ejecutivo departamental o local elabore o prepare el presupuesto de ingresos y gastos incluyendo dentro de este último tantos los gastos e funcionamiento como los de inversión, así como el servicio de la deuda, y distribuya dentro del límite establecido los gastos de funcionamiento que corresponden a cada sección presupuestal. Las normas demandadas tampoco impiden, 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.”

* No se viola el principio de igualdad en relación con la reducción del gasto correspondiente a la remuneración de todos los cargos administrativos diferentes a los diputados, ni existe discriminación en la fijación de los honorarios para los concejales de acuerdo con la

categorización, por lo siguiente.

* No es cierto que se discrimine entre “entes del mismo nivel” por que por el hecho de que todos se denominen “concejales”, “no los convierte en entes del mismo nivel”. De otra parte, hay que tener en cuenta que así como en los empleos de la rama ejecutiva el rasgo común es ser “empleados públicos” ello no significa que deban tener igual remuneración, pues ello depende su grado y nivel (ejecutivo, asesor, directivo, profesional, técnico, auxiliar, etc), lo mismo sucede con los concejales, personeros, diputados y contralores, pues la Constitución autoriza en los artículos 302 y 320 establecer categorías de departamentos y municipios y “señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.”

Entonces, la facultad asignada al legislador para determinar los casos en que los concejales tienen derecho a honorarios, por su asistencia sesiones (art. 312 C.N.) permite declarar la constitucionalidad de las normas demandadas.

En cuanto a la supuesta discriminación que hace la ley entre los empleados con contrato y los demás, basta examinar el texto demandado (parágrafo 4 art. 3) para concluir que ella no existe, pues ella se limita a prescribir la naturaleza del gasto cuando se contrata personal para la prestación de servicios administrativos “y ello en razón de que cumplen funciones iguales a las de los demás empleados de la administración, cuyos salarios constituyen gastos de funcionamiento. Por el contrario, podríamos afirmar que la norma lo que hace es equiparar el trabajo de unos y otros para efectos de la clasificación del gasto. Por lo tanto, no se configura la inconstitucionalidad alegada.”

* Respecto de las normas relativas a topes de utilización de ingresos corrientes de libre destinación para financiación de gastos de funcionamiento de las entidades administrativas (concejos y asambleas) y las entidades autónomas del nivel territorial (Contralorías y Personerías) por violación de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, señala que las normas que fijan los límites y los topes a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y de sus respectivas corporaciones de elección popular y organismos autónomos de control, corresponden a la ley orgánica de presupuesto y surtieron los trámites

de la misma, como ya se indicó en punto anterior.

Los artículos 308 y 312 inciso 3 autorizan al legislador para limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales, y para determinar los casos en que tengan derecho (los conejales) a honorarios por su asistencia a sesiones. Entonces, mal pueden vulnerar las normas acusadas la Constitución. Las corporaciones de elección popular y los órganos de control "se encuentran incorporadas como una sección del presupuesto de gastos de la respectiva entidad territorial a la cual pertenecen y no poseen presupuesto de ingresos; por tal razón, sus gastos, constituyen un gasto de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, clasificado en la correspondiente sección presupuestal. Por tanto, la autonomía presupuestal de que disponen, consiste, no en determinar el monto de su presupuesto de gastos (puesto que no poseen ingresos) sino en poder distribuir y ejecutar, el monto para ellos asignado dentro del presupuesto de la respectiva entidad territorial, conforme a sus necesidades; es decir, determinando la prioridad del gasto y sin que se requiera para su ejecución de la autorización del respectivo gobernador o alcalde."

Además, si en casos excepcionales de interés económico o macroeconómico nacional, el legislador puede intervenir en la limitación de los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, dado que los presupuestos de las asambleas, los concejos, contralorías y personerías son gastos de funcionamiento de la respectiva entidad territorial, "lógicamente la restricción del gasto territorial, comprende todas las secciones del presupuesto, sin que pueda predicarse inconstitucionalidad por violación de la autonomía de dichas corporaciones u organismos de control."

* Sobre la determinación de los ajustes a la cuota de auditaje tanto del nivel central como descentralizado y a los topes establecidos sobre los ingresos corrientes del distrito capital, dice que basta leer en forma los artículos 9 parágrafo y 11 parágrafo de la ley 617/00, para concluir que "no vacían la competencia de los correspondientes órganos colegiados de elección popular (asambleas y concejos), puesto que el límite establecido para las cuotas de auditaje es hasta del 0.2% o 0.4%, según el orden territorial a que correspondan, por lo cual, serán las asambleas y concejos los que determinen la cuota de auditaje, dentro de los límites

señalados”. Establecidas las cuotas, y como quiera que la ejecución del presupuesto es una función eminentemente administrativa de competencia del ejecutivo territorial, cuyo control y manejo normalmente se encuentra en cabeza de los Secretarios de Hacienda o quienes hagan sus veces, no vulnera las competencias atribuidas a las corporaciones públicas en los artículos 300 y 313 constitucionales, el hecho de que el control a los límites de gastos de funcionamiento señalados en la ley para las correspondientes entidades territoriales, incluidos los límites a los gastos de funcionamiento de las contralorías, corresponda a un funcionario que conforma el nivel ejecutivo territorial y que está encargado de elaborar el Plan anual mensualizado de gastos, dotándolo de las herramientas necesarias para cumplir con el límite máximo de gasto, al permitirle que durante la ejecución del presupuesto pueda efectuar ajustes y reducciones) proporcionales a la cuota de auditaje de las entidades descentralizadas del respectivo nivel territorial y al monto de la transferencia y del nivel central.

* En cuanto a la fijación de los topes de ingresos corrientes de libre destinación en el distrito capital, considera que no violan el artículo 324 superior. Pues en dicha norma no se le atribuye a las juntas administradoras locales competencia para apropiar recursos en el presupuesto del distrito, como lo sostiene el demandante, por el contrario, lo que allí se consagra es que una vez asignada la partida global en el presupuesto anual del distrito, cuya competencia de expedición corresponde conjuntamente al alcalde mayor (presentarlo y sancionarlo) y al concejo (debatirlo y aprobarlo), las juntas deben autorizar (apropiar) el respectivo gasto, de conformidad con las necesidades básicas insatisfechas de la población. Por tanto, “el hecho de que la ley establezca límites a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales, no impide que aún respetando dichos límites, el concejo aprueba en el presupuesto partidas globales asignadas a las respectivas localidades, para efectos de su ejecución por parte de las juntas administradoras locales y, en consecuencia, no se configura la pretendida violación invocada por el actor.”

* Sobre la restricción del control fiscal dice la interviniente, que independientemente de las motivaciones del legislador para suprimir las contralorías de algunos municipios, el artículo

272 del inciso 2 de la Constitución, atribuye a las contralorías departamentales el control fiscal de los municipios, y deja en manos de la ley, determinar la existencia de éstas en los municipios, luego, la supresión de aquellas no viola dicho precepto superior.

Agrega que la insuficiencia de recursos constituye un argumento válido de discrecionalidad para ejercitar la autorización contenida en el artículo 272 superior, disponiendo la supresión de las contralorías en los municipios que no tengan un volumen de operaciones que justifique tenerlas o no cuenten con los recursos para su sostenimiento. La supresión no significa ausencia de control, pues se repite, éste lo ejerce la contraloría departamental.

En cuanto a la presunta violación de los artículos 119 y 267, dice que el control que debe ejercer la Contraloría General de la República en relación con el cumplimiento de los límites de gastos de funcionamiento previstos en la ley, corresponde al control de 'gestión y resultados', bajo criterios de eficiencia, economía y equidad. El artículo 81 demandado no atribuye el control fiscal general sobre todas las actuaciones de las entidades territoriales, sino que especifica y delimita la materia precisa objeto del control, por tanto, no vulneran la Constitución los artículos 19, 21 y 81 de la ley 617 de 2000.

* En relación con la acusación contra los artículos 15, 16, 17, 19 y 26 de la ley, dice que las cuestiones reguladas en ellos "corresponden al ejercicio de competencias constitucionalmente atribuidas a las Asambleas departamentales en el artículo 300-9 de la Carta, por lo cual como las competencias ya se encuentran atribuidas, la ley que las desarrolle no requiere ser orgánica." En consecuencia, no se violan los artículos 1, 151, 287 y 288 de la Constitución.

* Los artículos 30 a 51 y 60 de la ley 617 tampoco vulneran la Constitución, pues como ya se expresó en puntos anteriores existe unidad de materia y no se requería ley orgánica.

Sobre la competencia del Congreso para establecer inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos del orden territorial, apoyándose en la sentencia C-194/95 de esta Corte, señala que el legislador cuenta con amplia discrecionalidad para regularlas. Y que de

conformidad con el artículo 181 superior, las incompatibilidades se mantendrán durante el año siguiente a su aceptación. A primera vista, podría parecer exagerado el término de 24 meses contemplado en el numeral 7 demandado. Sin embargo ello no es así, pues si se tiene en cuenta 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 y cuya asignación puede haberle generado simpatías a los votantes, dicho término no es exagerado, ni irrazonable y permite a los electores tomar decisiones consecuentes con el real desempeño del postulado al cargo. No resulta entonces adecuado comparar ese término con el fijado en la Constitución para 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."

a. En relación con los cargos formulados en el expediente D-3306, señaló:

-En cuanto a que el proyecto de ley no se tramitó en las comisiones cuartas sino en las primeras, no comparte este punto de vista pues la materia dominante y sobre la cual versa el 90% del articulado corresponde a la organización y funcionamiento de las entidades territoriales y los artículos que, según el artículo 95 de la ley, adicionan la ley orgánica de presupuesto, "conforman con el resto del articulado un cuerpo único integral y armónico con unidad de materia, por lo cual, aplicando el aforismo de que lo accesorio debe seguir la suerte de los principal, la competencia para el conocimiento y trámite ante el Congreso, corresponde a las secciones encargadas de la materia dominante". En consecuencia, no se vulneran los artículos 146 y 157 de la Constitución por este aspecto.

En cuanto a que las regulaciones del Distrito Capital en nada se relacionan con el resto de la ley, basta comparar las normas contenidas en el artículo 3 de la ley acusada para comprobar su conexidad.

Tampoco se vulnera el artículo 169 de la Constitución pues el título de la ley corresponde exactamente a su contenido.

3. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Nancy L. González Camacho, actuando en representación del Ministerio del Interior afirmó que:

Las normas acusadas se ajustan a los mandatos constitucionales, siendo propio entonces mantenerlas en el ordenamiento jurídico. A tal efecto recordó que la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta ni ilimitada, frente a lo cual las medidas de ajuste fiscal se orientan hacia la optimización de los recaudos y la racionalización del gasto, en procura del saneamiento financiero y administrativo, así como de la renovación del acceso al crédito. Perspectiva dentro de la cual las personerías y contralorías continuarán desempeñando sus funciones sin desmedro institucional. Que simultáneamente la categorización surge con arraigo constitucional en la medida en que las entidades territoriales presentan entre sí grandes diferencias de orden socio-económico y fiscal, siendo claro que la categorización en nada afecta el monto de las transferencias que reciben los municipios de parte de la Nación, ya que éstas se determinan con base en necesidades básicas insatisfechas. En cuanto a las contralorías afirmó que su funcionamiento en los municipios ha generado obligaciones a largo plazo sin soporte financiero, por lo cual la ley busca que las entidades territoriales se pongan a tono con su realidad financiera. Finalmente, en relación con la supuesta vulneración de la reserva de ley orgánica dijo que lo evidente es el cumplimiento de los correspondientes debates en las respectivas comisiones, esto es, conforme al procedimiento señalado para las leyes orgánicas.

4. Intervención de la Alcaldía Mayor de Bogotá

El ciudadano JOSE FERNANDO SUAREZ VENEGAS, Secretario General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, intervino en defensa de la ley acusada. Son éstos sus argumentos:

– “El Estado, con miras a racionalizar sus recursos y con el objeto de cumplir con el principio de eficiencia, tiene que diseñar políticas tendientes a la racionalización del gasto público, para lo cual debe adoptar procedimientos para que los recursos y necesidades tanto de los entes administrativos nacionales como territoriales, correspondan no sólo a las realidades económicas de su ámbito de competencia sino también al ámbito de competencia en razón a (sic) las funciones administrativas que desempeñan. Si bien es cierto que dentro de los principios constitucionales se encuentra el de la igualdad, este no se refiere a dar un tratamiento igual a cada uno de los entes que cumplen la función administrativa, ya que

proceder de esta manera sería actuar con pleno desconocimiento de las diferencias que existen entre los entes administrativos en razón de su ámbito de competencia y de cubrimiento de la función pública.”

5. Intervención de la Contraloría General de la República

La ciudadana ANA LUCIA PADRON CARVAJAL, actuando en su calidad de apoderada de la Contraloría General de la República, defiende la exequibilidad de la ley 617/00, el que concluye diciendo que no se vulneran los artículos 13 y 25 de la Constitución pues la ley acusada no desprotege a los trabajadores ni les confiere un trato diferente; como tampoco se desconoce el principio de unidad de materia pues la descentralización territorial, funcional y por colaboración, exige que la ley entre a regular aspectos relacionados con la transparencia de quienes van a dirigir la gestión departamental, distrital y municipal, la modernización y racionalización del gasto público.

6. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano GILBERTO TORO GIRALDO, en su condición de director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, coadyuva los argumentos de la demanda y, en consecuencia, pide declarar la inexequibilidad de la norma acusada.

7. Los ciudadanos Alberto Ricardo Díaz Rodríguez, Deledda Páez Vega y Hebert Ramírez Gómez coadyuvan las demandas presentadas en los apartes que, a continuación se señalan:

– En cuanto a la violación del artículo 151 de la Constitución y la ley 3 de 1992, por cuanto el ajuste fiscal de las entidades territoriales ha debido discutirse en primer debate, en las Comisiones Cuartas y no en las primeras, como en efecto ocurrió.

– La demanda contra los artículos 10, 11, 54 y 5 de la ley 617/00, que se refieren a los presupuestos de las Contralorías distritales y municipales, por cuanto violan el artículo 151 superior, que ordena que estos temas se tramiten como ley orgánica y aprobada con mayoría cualificada, y no como ley ordinaria y mayoría simple.

– La demanda contra el capítulo VI, artículos 52 a 60, porque cualquier modificación que se le haga al régimen de Bogotá, Distrito especial, debe efectuarse a través de una ley

especial y no de una ordinaria.

– La demanda contra el artículo 96, en cuanto deroga los artículos 96 y 106 del decreto 1421 de 1993, por cuanto lo dispuesto en el artículo 106 es de orden constitucional y, por tanto, no puede ser derogado por la ley (forma de elegir al contralor de Bogotá), y porque tales derogatorias no fueron debatidas por la Cámara de Representantes, siendo objeto solamente de dos debates, uno en la Comisión I del Senado y otro en la plenaria del mismo, lo cual viola el artículo 157-2 del Estatuto Superior.

8. La ciudadana Andrea Carolina Ruiz Rodríguez, obrando en su propio nombre, considera que no les asiste razón a los demandantes por las siguientes razones:

* La categorización de los municipios no infringe el principio de igualdad pues las entidades territoriales no son idénticas, de hay que la misma Constitución permita hacer distinciones entre ellas.

* De conformidad con el artículo 308 superior, la ley puede limitar las apropiaciones departamentales destinadas al pago de honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales. En consecuencia, las normas impugnadas por este aspecto se adecuan al ordenamiento supremo.

* El legislador está autorizado constitucionalmente para intervenir en los asuntos locales, limitar y aún condicionar las facultades a fin de garantizar y defender los intereses del orden nacional, sin que ello de lugar a la violación del núcleo esencial de la autonomía territorial.

– La ley 617 no vulnera el principio de unidad de materia pues los artículos que la conforman deben interpretarse en conjunto y no aisladamente como lo hacen los demandantes. Todos los temas en ella tratados versan sobre un mismo asunto: la organización política y fiscal de las entidades territoriales.

– Las normas orgánicas contenidas en la ley acusada se aprobaron como tales, según se lee en las Gacetas del Congreso correspondientes, por consiguiente, no se vulnera la Constitución. La acumulación de materias obedeció a la finalidad de la ley.

9. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2496, recibido en esta corporación el 22 de marzo de 2001, solicita a la Corte declarar constitucional la integridad de la ley 617, por cuanto no existen vicios de trámite; declarar exequible, en forma simple, todas las disposiciones acusadas, con excepción de los artículos 32 y 39, los cuales también son exequibles pero en forma condicionada "bajo el entendido que las normas serán constitucionales siempre que la causal de incompatibilidad se aplique a los gobernadores y alcaldes durante la vigencia del período para el cual fueron elegidos, y que hayan ejercido como tales dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores al vencimiento del período o de aceptación de la renuncia, quedando incursos en esta causal para inscribirse como candidato a cualquier cargo de elección popular directa o indirecta, excluyendo el de congresista, toda vez que para este último cargo el período es el establecido en el artículo 179 numeral segundo de la Constitución Política, ello es, de doce (12) meses."

Los argumentos en los que se basa el Procurador para hacer esta petición son los mismos que expuso en los procesos D-3286, D-3298, D-3299, D-3308, D-3256, D-3270, D-3273 a los cuales se remite.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución, corresponde a esta corporación pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley demandada.

1. Antecedentes y cosa juzgada constitucional

Dado que esta corporación ya se ha pronunciado en recientes sentencias sobre la ley 617 de 2000, es necesario determinar, en primer término, si respecto de las disposiciones que en esta ocasión se acusan existe o no cosa juzgada. Veamos:

Mediante sentencia C- 540 del 22 de mayo de 2001 esta Corporación declaró exequible la ley 617 de 2000 en relación con 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. Declaró 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 el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Declaró exequible el artículo 95 de la ley 617 de 2000 en cuanto se trata de una norma de carácter ordinario. Declaró exequible el artículo 13 de la ley 617 de 2000 en relación con el cargo de violación de los artículos 347, 352, 300-5, 313-5 de la Carta Política, salvo la expresión "proporcionalmente a todas las secciones que conforman" del citado artículo 13 que se declara inexequible. Declaró exequible el artículo 14 de la ley 617 de 2000 por el cargo de vulneración de los artículos 210 y 336 de la Constitución, salvo la expresión "a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud" del señalado artículo 14 que se declara inexequible. Declaró exequible el artículo 71 de la ley 617 de 2000 por el cargo de quebrantamiento del artículo 53 de la Carta. Declaró exequible el artículo 20 de la ley 617 de 2000 en relación con el cargo de vulneración del principio de igualdad. Declaró la exequibilidad condicionada del artículo 32 de la ley 617 de 2000, en el sentido de que la incompatibilidad especial de 24 meses allí señalada no se aplica al gobernador que se inscriba como candidato a Senador, Representante a la Cámara o Presidente de la República, por tratarse de situaciones ya reguladas por los artículos 179-2 y 197 de la Constitución Política. Declaró la exequibilidad condicionada del artículo 39 de la ley 617 de 2000, en el sentido de 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.

A través de sentencia C- 579 del 5 de junio de 2001 esta Corte declaró exequibles los artículos 1 y 2 de la Ley 617 de 2000, únicamente por los cargos estudiados en esta providencia. Declaró exequibles los artículos 15, 16, 17 y 19 de la Ley 617 de 2000,

únicamente por los cargos estudiados en esta providencia. Declaró 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 condicionó 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 se declararon inexequibles. Declaró exequible el artículo 22 de la Ley 617 de 2000, por los cargos estudiados en esta sentencia. Declaró exequible el artículo 85 de la Ley 617 de 2000, por los cargos analizados en esta providencia.

En efecto, con apoyo en las conclusiones derivadas del análisis comparativo entre los cargos que dieron lugar a las prenotadas sentencias y las nuevas glosas, la Sala concentrará su examen únicamente en relación con los siguientes artículos: 21, 26, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 89, 90, 91, 92, 93 y 96 de la ley 617 de 2000.

Los nuevos cargos formulados contra los anteriores artículos se pueden clasificar bajo los siguientes títulos: 1. El principio de la unidad de materia de las leyes; 2. Autonomía presupuestal, fiscal y administrativa de las entidades territoriales; 3. El control fiscal territorial; 4. El Distrito Capital dentro de la ley especial; 5. La competencia del Congreso para regular la legislación preexistente, incluidas las leyes que gobiernan al Distrito Capital de Bogotá.

1. El principio de unidad de materia de las leyes.

En relación con los artículos 10, 11, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, incluido el título de la ley 617 de 2000, en las tres demandas se plantean cargos por presunta violación del principio de unidad de materia, de cuya regulación fundamental dan cuenta los artículos 158 y 169 de la Carta

Política, en el entendido de que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, siendo por tanto inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Por esto mismo, el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido.

El principio de unidad de materia es en primer término un asunto de pertinencia legislativa. Es decir, por mandato constitucional el articulado de toda ley debe conformar un cuerpo normativo organizado de manera coherente y finalística, bajo el entendido de que el mismo debe hallarse referido a uno o varios temas que en su conjunto resulten claramente necesarios al tratamiento de actos, hechos o circunstancias que informan una materia del resorte del Congreso de la República. Preeminencia temática que dentro de objetivos y razonables criterios de conexidad, según lo ha destacado esta Corte, permite inferir la potencial existencia de un núcleo rector, alrededor del cual orbitan contenidos que pudiendo ser de diferente índole guardan para con su centro de gravedad relaciones de pertenencia, afinidad y congruencia de carácter trascendente, esto es, coadyuvantes en la configuración de preceptivas jurídicas armónicas y consistentes para con las materias tratadas, al propio tiempo que la inteligencia de la ley se ve correspondida en provecho de la aplicación práctica y certera que sus destinatarios esperan. Se trata igualmente de un principio rector de corte hermenéutico, toda vez que los procesos interpretativos discurren activamente desde la concreción de la iniciativa legislativa ante la respectiva Cámara, pasando por la sanción correspondiente, hasta la fecha en que pierde todo efecto jurídico le ley, interregno en el que la exposición de motivos juega un papel de capital importancia tanto para la prosperidad legislativa del proyecto de ley como para la eventual defensa y sustentación de la misma en sede constitucional. Itinerario éste que a su vez pone de manifiesto el poder controlador que sobre la integridad armónica de la ley ostentan concurrentemente el Legislador, el Presidente, los ciudadanos del país, los servidores públicos y la Corte Constitucional, en la perspectiva de la participación de todos en las decisiones que los afectan; donde, sin lugar a dudas, el principio de unidad de materia está llamado a desencadenar constructivos procesos de participación democrática, tan caros a la pedagogía constitucional y legal que la Carta inscribe en provecho de los contenidos sustanciales. En este orden de ideas el título de la ley debe hallarse en consonancia con su contenido, de manera tal que, sin hacerle concesiones al rigorismo exegético, permita identificarla en relación con sus temas o finalidades dentro del piélago normativo que la contiene. A estos efectos ha dicho la Corte Constitucional: "(…) puesto que es imposible que el epígrafe pueda dar noticia de todas las disposiciones que la

integran. Por ello, ha sostenido que basta simplemente con que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretenden regular. De ese modo, lo que interesa es que el título coincida con la materia general que se reglamenta o con el objetivo del ordenamiento".1

Sobre el principio de unidad de materia se ha pronunciado esta Corporación en varias oportunidades, tal como puede apreciarse a términos de la sentencia C-579/01:

"(…) 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".

En el mismo sentido se afirmó en sentencia C-540/01:

"Es evidente que 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".

Conviene observar también que con anterioridad a la sentencia C-540/01 la Corte venía admitiendo la coexistencia en una misma ley de materias de carácter orgánico y de materias de carácter ordinario, siempre que las mismas guardaren relaciones de conexidad compatibles con el principio de unidad de materia. A partir de esta sentencia la jurisprudencia constitucional comenzó a reconocer la coexistencia en una misma ley, de materias orgánicas presupuestales, de materias ordinarias y de materias orgánicas territoriales, siempre que entre las mismas obren relaciones de conexidad compatibles con el

principio de unidad de materia. Lo cual es indicativo de que al amparo del principio de unidad de materia una misma ley puede incorporar normas de linaje ordinario y normas de estirpe orgánico, siendo indiferente el que estas últimas se refieran a los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras; a las reglas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; al plan general de desarrollo; o a los temas que sobre orden territorial expresamente consigna la Carta bajo el espectro orgánico.

Con todo, es preciso advertir que tal concurrencia material, armónica y finalística de contenidos orgánicos y ordinarios se debe ajustar a unas reglas de imperioso cumplimiento, que a términos de la precitada sentencia se contraen a: "1ª. El respeto al principio de unidad de materia; 2ª. Que se cumplan los principios constitucionales generales que regulan el proceso legislativo, 3ª. Que se aplique el criterio de especialidad en la reserva de ley orgánica y, por lo tanto, puedan coexistir temas de leyes orgánicas siempre y cuando exista conexidad razonable entre ellos y no se presente una separación rígida en los temas regulados,2 y 4ª. Que la aprobación de las materias de ley orgánica se haga en cumplimiento de los requisitos especiales consagrados en el artículo 151 de la Constitución Política".

Las normas que los actores sindican como violatorias del principio de unidad de materia se refieren a los siguientes temas: valor máximo de los gastos de los concejos, personerías, contralorías distritales y municipales; período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales; inhabibilidades e incompatibilidades de los gobernadores; duración de estas últimas; inhabilidades e incompatibilidades de los diputados; excepciones a estas últimas; duración de las incompatibilidades de los diputados; inhabilidades para ser alcalde; incompatibilidades de los alcaldes y su duración; inhabilidades e incompatibilidades de los concejales; excepción a las incompatibilidades; duración de las incompatibilidades; incompatibilidades de los miembros de las juntas administradoras locales y sus excepciones; duración de las incompatibilidades de estos miembros; excepción al régimen de incompatibilidades; pérdida de investidura de diputados, concejales municipales y distritales y de miembros de juntas administradoras locales; prohibiciones relativas a cónyuges, compañeros permanentes y parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales, concejales

municipales y distritales, miembros de juntas administradoras locales municipales y distritales; prohibición para el manejo de cupos presupuestales; extensión de las incompatibilidades de los contralores y personeros; financiación de los gastos de funcionamiento de Santa Fe de Bogotá y valor máximo de los mismos; prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes; salario del contralor y el personero del Distrito Capital; honorarios y seguros de concejales; honorarios y seguros de ediles; inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para el Alcalde Mayor, los concejales, los ediles, el contralor y el personero de Santa Fe de Bogotá Distrito Capital.

Con el fin de verificar el grado de parentesco temático y finalístico que las anteriores disposiciones puedan guardar para con el tema central de la ley 617 de 2000, preciso es transcribir lo afirmado por esta Corte en sentencia C-540/01, donde al respecto se lee:

Al hacer una revisión integral de la Ley 617 de 2000, la Corte considera que la finalidad de la norma no es la de reformar la Ley Orgánica del Presupuesto sino afectar el tema de la organización territorial, de acuerdo con los siguientes fundamentos:

1. El orden territorial tiene que ver con la forma de Estado que, como se sabe, en el caso colombiano se consagra como una república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (C.P., art. 1º).

El artículo 287 de la Constitución señala los componentes básicos del núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales, el cual se integra por elementos de carácter político, democrático, administrativo, funcional, presupuestal y económico. Luego, el tema presupuestal y económico es inherente más no exclusivo de la autonomía, a la vez que la autonomía es un elemento de la forma de Estado. Por lo anterior, el tema del ordenamiento territorial previsto en la Constitución Política tiene que ver con varios aspectos, entre los cuales juega un papel importante el tema económico y presupuestal. Sin embargo, este elemento coexiste con otros de carácter social, político, administrativo y funcional.

Además, está definido que el legislador puede adoptar medidas conducentes a armonizar el principio de la unidad económica con el de la autonomía de los entes territoriales, facultad que se justifica para articular los niveles nacional y territorial, con el fin de evitar una situación de anarquía institucional. El Estado es uno solo, sin separación tajante ni independencia entre sus niveles nacional y territorial. En esa dirección, el artículo 288 de la

Constitución señala que “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.3

Precisamente es el principio de coordinación el que permite al legislador armonizar las facultades de las autoridades nacionales con las de las territoriales. Además, no debe olvidarse que esta norma constitucional hace parte del Título XI de la Constitución Política, el cual justamente se refiere a la Organización Territorial.

En este sentido, lo que está en juego con la Ley 617 es la dimensión del nivel territorial y de las entidades territoriales, la cual no es un asunto esencialmente presupuestal sino, ante todo, político por afectar la organización del poder público, además de tener connotaciones de orden administrativo y funcional. Se concluye, entonces, que la Ley 617 realmente encaja dentro de la categoría “autonomía territorial”, la cual es más amplia que el tema presupuestal o económico, aunque ella tenga indudables efectos en temas económicos y presupuestales.

Cuando la Ley 3ª de 1992 señala a la comisión primera como la competente para conocer sobre el tema de organización territorial, utiliza una expresión genérica pero que en realidad se refiere a la forma de Estado.

2. El hecho que algunas medidas tomadas en la Ley 617 tengan relación directa o tangencial con el tema presupuestal, no le otorga a la ley tal carácter. El establecimiento de límites de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales trasciende lo meramente presupuestal para enfocarse hacia una política general de eficiencia administrativa y de viabilidad institucional a partir de la reorganización del gasto público.4 La adición o modificación de la Ley Orgánica del Presupuesto no constituyen el fin de la Ley 617 sino un medio para tener un Estado organizado y dispuesto a enfrentar los efectos de la crisis económica que lo aqueja en todos sus niveles. Con ese mismo propósito, en la Ley 617 se fijan también objetivos inmediatos de tipo político, administrativo, burocrático, de eficiencia y racionalidad administrativas, como son, por ejemplo, las medidas para fusionar municipios y distritos, prohibir las transferencias a entidades descentralizadas ineficientes, la categorización de las entidades territoriales, el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, la determinación de entidades o dependencias que pueden conservarse

en la estructura administrativa de departamentos, distritos y municipios, o la reasignación de funciones de las autoridades del nivel territorial. Luego, las medidas presupuestales no son las únicas ni constituyen la finalidad exclusiva de la Ley".

Pues bien, considerando que con arreglo a la anterior sentencia el criterio predominante de la ley 617 de 2000 es el de la organización territorial, el cual engloba elementos de carácter político, democrático, administrativo, funcional, presupuestal y económico, fuerza reconocer la exequibilidad de los preceptos acusados al tenor del cargo por quebrantamiento del principio de unidad de materia.

2. Autonomía presupuestal, fiscal y administrativa de las entidades territoriales.

En este numeral se agrupan los cargos formulados contra los artículos 28, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 89, 90, 91, 92, 93 de la ley 617 de 2000. El contenido de estos artículos se sintetiza así:

a. El artículo 28 dispone sobre la remuneración de los diputados.

b. El artículo 52 alude a la financiación de los gastos de funcionamiento de Bogotá D.C.

c. El artículo 53 establece el valor máximo de los gastos de funcionamiento de Bogotá D.C.

d. El artículo 54 regula el valor máximo de los gastos del concejo y de la contraloría de Bogotá D.C.

e. El artículo 55 establece el período de transición para ajustar los gastos del concejo y la contraloría de Bogotá.

f. El artículo 56 estipula la prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes en el Distrito Capital.

g. El artículo 58 se refiere a los honorarios y seguros de los concejales de Bogotá, D.C.

i. El artículo 89 dispone sobre límites a las participaciones como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación, en relación con las entidades territoriales que en el año anterior a la entrada en vigencia de la ley 617 tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en los artículos anteriores al 89.

j. El artículo 90 fija condicionamientos para el acceso crediticio de las entidades territoriales que incumplan los límites establecidos en la presente ley.

k. El artículo 91 establece límites a los gastos del nivel nacional.

l. El artículo 92 determina un tope al crecimiento anual de los gastos de personal de las entidades públicas nacionales, aplicable dentro de los próximos cinco años, contados a partir de la publicación de la ley 617.

m. El artículo 93 puntualiza categóricamente la naturaleza de los gastos de publicidad, circunscribiéndolos con exclusividad a los gastos de funcionamiento.

Los demandantes estiman que mediante las anteriores disposiciones el Congreso de la República quebrantó la autonomía territorial que la Carta contempla en su artículo 287. Para dirimir sus cuestionamientos la Sala examinará los artículos acusados con arreglo a un orden temático y no necesariamente consecutivo, estimando oportuno para tales efectos reiterar la línea jurisprudencial contenida en la sentencia C-579/01, la que por su cabal pertinencia se transcribe así:

“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, pero siempre 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 conformadas 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.

(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 (…)

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 imprescindible 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, en la 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 Gobierno 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 (sic) 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 esto 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".

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

Con arreglo a los anteriores planteamientos la Corte entra a examinar la constitucionalidad de las medidas demandadas. A tal fin debe destacarse primeramente que los artículos 52, 53, 54 y 55 de la ley 617 comportan contenidos temáticos iguales a los vertidos en los artículos 3 a 11 ibidem (diferenciándose por sus destinatarios), los cuales hoy están cobijados por la figura de la cosa juzgada en relación con cargos referidos a la autonomía

territorial, según se desprende de la sentencia C-579/01. Por lo mismo, en aras de preservar la consistencia jurisprudencial que reclama la seguridad jurídica, la Sala seguirá en lo pertinente las directrices metodológicas y temáticas ahí expuestas.

En efecto, de acuerdo con lo expresado en la prenotada sentencia, en este caso, "las normas acusadas imponen una triple limitación sobre los gastos de funcionamiento" de Santa Fe de Bogotá D.C., hoy sencillamente Bogotá:

"a) señalan que estos gastos sólo podrán ser financiados con cargo a los ingresos corrientes de libre destinación". Dándose por entendida, para el caso de Bogotá, la exclusión de los recursos de capital y los ingresos corrientes de destinación forzosa;

"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 porcentaje 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 vio, 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.

Antecedentes macroeconómicos y legislativos de la medida bajo estudio.

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

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

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

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 reglas demandadas prevén, entre otras, unas determinadas limitaciones sobre el uso que Bogotá D.C. puede darle 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", toda vez que los porcentajes progresivos de limitación del gasto preservan un amplio margen de autonomía para Bogotá D.C. frente a 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 lo tanto, los artículos demandados no contrarían la preceptiva constitucional invocada por los actores.

No obstante lo expresado, en consonancia con la precitada sentencia debe decirse que el literal a) del artículo 52, conforme al cual los recursos del situado fiscal no se podrán destinar a gastos de funcionamiento, resulta contrario a la Constitución, siendo del caso declarar su inexequibilidad. Esto es, la Corte entiende 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".

Lo que por consecuencia pone de manifiesto la inconstitucionalidad del literal a) del artículo 52 bajo estudio.

En la misma perspectiva constata la Corte que el literal h) del artículo 52, 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". Canon éste que reviste un especial carácter gravoso para los intereses de Bogotá D.C., por cuanto se trata de rentas y activos que son exclusivamente de su propiedad. Igual cosa ocurre con lo dispuesto en el literal j) del mismo artículo, que incluye en la susodicha enumeración los recursos provenientes de la venta de activos fijos.

Dado entonces el carácter desproporcionado de estas medidas, por cuanto desatienden injustificadamente la protección que el artículo 362 Superior le prodiga a la propiedad territorial, y ante el potencial vaciamiento de la autonomía de las entidades territoriales, la Sala declarará inexequibles estos dos literales.

Las demás medidas estipuladas en el artículo 52, al igual que las consignadas en los artículos 53, 54 y 55, se ajustan a los dictados constitucionales; por lo mismo, se declararán exequibles.

En lo que hace al artículo 89 de la ley 617, teniendo en cuenta que mediante sentencias C-540/01 y C-579/01 se declaró la exequibilidad sobre límites a los gastos de funcionamiento en el orden territorial, la Corte no encuentra reparo alguno, toda vez que este artículo envuelve una previsión tendiente al adecuado cumplimiento de los límites establecidos con referencia a los ingresos corrientes de libre destinación.

Frente al artículo 90 se observa que el mismo expresa un mandato dirigido a las entidades financieras y a las entidades territoriales, que a manera de mecanismo de control sobre el cumplimiento de los límites establecidos previamente, contempla la previa autorización del

Ministerio de Hacienda y la suscripción de un plan de desempeño para los casos en que las entidades territoriales (que no cumplan) pretendan acceder al crédito. Preceptiva ésta que si bien puede entrañar objetivos de saneamiento fiscal, es lo cierto que a la luz de su restricción centralista quebranta varios postulados constitucionales, según pasa a verse:

Con arraigo en el artículo 287 de la Carta Fundamental las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Autonomía que dentro de sus diferentes expresiones muestra la concerniente a la adquisición de recursos de capital, y más concretamente, de los recursos del crédito interno y externo. Competencia crediticia que en todo caso engloba la participación concurrente de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales, de cara al respectivo ejecutivo territorial, con arreglo a lo previsto en los artículos 300-9 y 313-3 Superiores. Por tanto, siendo ésas las corporaciones competentes para autorizar la negociación de empréstitos territoriales dentro de los lindes constitucionales, no se ve razón o motivación alguna que pueda convalidar una tal intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo demás excluyente, dentro del núcleo autonómico territorial.

Por consiguiente, dada su contradicción para con los artículos 287, 300-9 y 313-3 de la Carta, el artículo 90 será declarado parcialmente inexequible, esto es, en cuanto a la expresión: "autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la"

Frente a las censuras formuladas contra el artículo 28 de la ley 617, la Corte retoma lo dicho en sentencia C-579/01 sobre categorización departamental, donde al respecto se lee:

"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)". (La Sala destaca).

En concordancia con lo anterior a través del artículo 28 de la ley 617 de 2000 se estableció la remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales, según la categoría departamental que los cobije. Es decir, el Legislador estipuló válidamente una disposición remuneratoria en desarrollo de la categorización departamental que ampara la Carta. Por lo tanto, la Corte declarará la exequibilidad del prenotado artículo 28.

En relación con el artículo 58 demandado la Corte encuentra que los actores no sustentaron adecuadamente el ataque planteado en sus escritos, razón suficiente para declarar la inhibición frente al examen del mismo.

Frente al artículo 59, concerniente a los honorarios y seguros de ediles, el cargo se sustenta bajo el argumento de que el artículo 324 de la Carta resulta violado por cuanto se está desconociendo la autonomía presupuestal de que gozan las juntas administradoras locales.

El artículo 324 Superior dispone en lo pertinente:

"Las juntas administradoras locales distribuirán y apropiarán las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población"

La potestad que la Carta le otorga a las juntas administradoras locales para distribuir y apropiar partidas globales debe entenderse y aplicarse en consonancia con lo normado en el artículo 352 Superior. Es decir, considerando que todas las competencias en materia presupuestal se rigen principalmente por lo reglado en la Constitución y en la ley orgánica del presupuesto, las juntas administradoras locales deben comenzar por reconocer el nivel que les corresponde dentro de la escala funcional de las competencias presupuestarias, para luego sí, habida consideración de sus atribuciones estrictamente locales, distribuir y apropiar

las partidas pertinentes, observando al efecto que la autonomía presupuestal propia del Consejo Distrital de Bogotá no le es predicable a ellas. Consecuentemente acometerán las funciones propias de su fuero, dentro de las cuales obran las atinentes al reconocimiento de los honorarios y seguros a favor de los ediles. Por lo mismo, los parámetros establecidos en el artículo 59 de la ley 617 son de forzoso cumplimiento para las mencionadas juntas por cuanto no vulneran el principio de autonomía territorial. Por lo demás, es de recordar que dentro de las reglas sobre presupuesto público el principio de autonomía presupuestal en el orden territorial abarca los trámites concernientes a la programación, aprobación, modificación y ejecución de sus respectivos presupuestos. Universo dentro del cual las juntas administradoras locales sólo tienen capacidad para distribuir y apropiar las partidas globales que en el presupuesto anual del Distrito se asignen a las localidades.

Así, pues, ante el hecho cierto de que el artículo 59 se ajusta a los principios y reglas constitucionales sobre autonomía presupuestal de los entes territoriales, y por tanto al artículo 324 Superior, el cargo formulado no está llamado a prosperar. Por lo tanto, la constitucionalidad del artículo 59 se habrá de mantener incólume.

En cuanto al artículo 56 se refiere, la Sala estima conveniente apoyarse en la transcripción de los apartes pertinentes de la sentencia C-540/01, por cuanto en ella se resolvió sobre la exequibilidad del artículo 14 de la ley 617, el cual comporta el mismo contenido temático del artículo 56, diferenciándose únicamente en cuanto a los destinatarios y a otros elementos que resultan irrelevantes al estudio de los cargos planteados. En efecto, de la lectura de los dos artículos se desprende que mientras el 14 alude a los departamentos, distritos y municipios, por su parte el 56 se remite al Distrito Capital. A lo cual se agrega que en este último artículo no se hace alusión a las licoreras.

Dijo así la Corte en la prenotada sentencia:

“6. Autonomía de las entidades descentralizadas

Se demanda el artículo 14 de la Ley 617 por considerarlo violatorio del principio de autonomía consagrado en el artículo 210 de la Constitución Política para las entidades descentralizadas y de las normas sobre monopolios rentísticos establecidas en el artículo 336 de la Carta.

a. Problema jurídico

El problema jurídico planteado a la Corte en este acápite consiste en determinar si la orden que da el artículo 14 de la Ley 617 de 2000 para que no se transfieran recursos a empresas industriales y comerciales ineficientes y para que se ordene la liquidación, constituye una vulneración al principio de la autonomía de las entidades descentralizadas (C.P., art. 210) y del principio constitucional sobre monopolios como arbitrio rentístico (C.P., art. 336) o si, por el contrario, esta decisión respeta los preceptos constitucionales señalados.

b. Consideraciones de la Corte Constitucional

El artículo 14 de la Ley 617 contiene dos aspectos referentes a las entidades descentralizadas del nivel territorial: uno, la prohibición al respectivo sector central para efectuar transferencias, aportes o créditos a las empresas industriales y comerciales ineficientes y, dos, la procedencia de la liquidación de las empresas ineficientes.

La finalidad de la norma es la racionalidad y la eficiencia del gasto público en el orden territorial. El título del artículo 14 de la Ley 617 es explícito en este sentido cuando establece la “Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes”.

Con este propósito, el monopolio rentístico es un instrumento que protege la explotación de determinadas actividades económicas para que el Estado se procure cierto nivel de ingresos con el fin de atender sus obligaciones. Para el Estado la finalidad del monopolio no es excluir la actividad económica del mercado sino reservarse una fuente de recursos económicos que le reporte su explotación.

El artículo 336 de la Constitución es claro al señalar que los monopolios tienen como finalidad generar rentas para atender la prestación de servicios públicos esenciales a cargo del Estado. Dice, entre otros aspectos, el artículo 336:

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinados exclusivamente a los servicios de salud.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

Para esta Corporación, en la constitución de un monopolio deben estar presentes dos elementos: uno, el carácter de arbitrio rentístico y, dos, la finalidad de interés público y social. En la Sentencia C-256 de 1998 se señaló:

Con independencia de que en el texto constitucional de 1886 se aludiera o no al interés público o social, la noción de monopolio como arbitrio rentístico no era ni es separable de las finalidades de interés público y social, por cuanto las implica, dado que esas finalidades son las únicas capaces de justificar el sacrificio de derechos de contenido económico, tan caros al sector privado. Así las cosas, (…) no se haya señalado expresamente una finalidad de interés público o social no significa que se abra la posibilidad de que esa finalidad esté ausente cuando un departamento decida establecer el monopolio y en caso de que en la práctica se llegara a establecer el monopolio desatendiendo esa exigencia, en virtud del carácter de norma suprema que tiene la Constitución, de sus efectos vinculantes y de su condición de norma aplicable, la incuestionable inconstitucionalidad de semejante medida daría lugar a la actuación de los remedios previstos en el ordenamiento jurídico. Se atiende al tenor literal del artículo 336 superior, la disposición constitucional exige que el establecimiento del monopolio se haga como arbitrio rentístico y con una finalidad de interés público y social que fuera de estar presente ha de ser constatable.5 (resaltado fuera de texto)

Existe, además, la autorización constitucional para que el Estado acabe el monopolio rentístico cuando incumpla su propósito de generador de rentas o pierda la finalidad de interés público y social. La Constitución Política asigna directamente al Gobierno la función de enajenar o liquidar las empresas monopolísticas del Estado y otorgar a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley. El artículo 336 de la Constitución prescribe:

El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

Además, las empresas industriales y comerciales del Estado, desde su concepción y denominación, están diseñadas para el cumplimiento de actividades económicas en un plano de igualdad con los demás agentes económicos, lo cual les impone la obligación de ser económicamente viables.

Como se aprecia, la Constitución Política consagra el monopolio de una forma diametralmente opuesta a la lectura del artículo 336 de la Constitución que hace el demandante. El hecho que las entidades territoriales tengan monopolio rentístico amparado por el artículo 336 de la Constitución no significa que el monopolio se transforme en la obligación para el departamento, distrito o municipio de subsidiar indefinidamente actividades industriales o comerciales ineficientes, cuando esta reserva de mercado está instituida precisamente para que cumpla un papel distinto: ser generador de rentas y no de dispensador de recursos.

Así mismo, el artículo 336 de la Constitución ha asignado a la ley el establecimiento de los monopolios como arbitrio rentístico, situación que lleva consigo la potestad para que el legislador fije las condiciones para el ejercicio de estas actividades económicas. En este sentido la Ley 617 señala algunos parámetros de actuación a las entidades descentralizadas del nivel territorial.

El artículo 14 de la Ley 617 desarrolla este precepto constitucional y ordena que “Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso procederán las transferencias, aportes o créditos para la liquidación”.

En relación con el contenido del inciso segundo del artículo 14 de la Ley 617 es preciso señalar que en este tema la norma procede por etapas y por grados para su aplicación. Las diferentes condiciones que se consagran se refieren a lo siguiente: Primero establece como condición que las empresas industriales y comerciales del Estado allí señaladas generen pérdidas; segundo, que las pérdidas se presenten durante un plazo de tres años; tercero, que las pérdidas sean por anualidades, y cuarto, que las pérdidas anuales sean consecutivas. Este tipo de exigencias señala que la decisión del legislador no es arbitraria ni carente de razonabilidad, en cuanto la consecutividad de las pérdidas excluye las pérdidas ocurridas por fenómenos súbitos o incontrolables. La autorización legal para la liquidación de empresas se otorga bajo presupuestos exigentes cuando no hay garantía de viabilidad ni de recuperación.

De todas maneras, lo anterior no significa la inexistencia del sector descentralizado en el nivel territorial pues la norma acusada permite al sector central que efectúe las transferencias ordenadas por la ley o las necesarias para la constitución de las entidades descentralizadas. Estas entidades, una vez creadas y asignados los recursos necesarios para su constitución, deberán desarrollar su objeto social dentro del marco constitucional existente. (C.P., arts. 333 y ss)

La Ley 617 no afecta los monopolios rentísticos de las entidades territoriales. Está señalando que a las entidades territoriales les está prohibido transferir recursos a las empresas industriales y comerciales del Estado, excepto los ordenados por ley o los necesarios para la constitución de la entidad. Lo que la sociedad espera y la Constitución Política exige de los monopolios rentísticos es que reporten beneficios económicos y no que se conviertan en un modo de reducir en los presupuestos públicos los dineros disponibles para la inversión y el gasto social. El monopolio rentístico está estructurado para que aporte al presupuesto no para se soporte en éste.

Lo que la Ley 617 presume es que las empresas no son viables ni atienden la finalidad para la cual están diseñadas, es decir generar recursos a la entidad territorial. Con esta medida la ley da aplicación a la "prevalencia del interés general" (C.P., art. 1º), en cuanto una empresa estatal deficitaria atenta contra este fundamento constitucional al generar desequilibrios económicos. Con las pérdidas de estas empresas se sacrifica el cumplimiento de las funciones públicas y la prestación de servicios públicos a cargo del Estado. Debe tenerse presente que la economía pública es un sistema único y articulado y que los efectos de ineficiencias de este tipo de entidades descentralizadas en el nivel territorial repercute necesariamente en el balance económico general del Estado.

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, si existe justificación objetiva y suficiente, el legislador puede intervenir la facultad de ordenar gastos en el nivel territorial. En la Sentencia C-219 de 1997 señaló al respecto:

El legislador debe respetar el reducto mínimo de la autonomía, constituido, entre otras cosas, por el derecho de las entidades territoriales a administrar sus recursos propios. En consecuencia, una intervención del legislador, en la facultad de ordenación del gasto que la Carta asigna a las entidades territoriales, requiere de una justificación objetiva y suficiente.6

(subrayado fuera de texto)

Para la Corte el hecho de ordenar la no transferencia de recursos y supresión de empresas industriales ineficientes o de las entidades descentralizadas que no cumplen su finalidad de generar rentas cuando se encuentran bajo la figura de monopolio rentístico, a la luz de la Constitución Política constituye una medida justificada, razonada, objetiva y suficiente, que no pone en peligro ningún principio, valor ni derecho constitucional. Son la eficiencia administrativa y el interés general los que constituyen el propósito central de la medida en cuestión.

Cosa distinta ocurre con las Empresas Prestadoras del Servicio de Salud a que alude el artículo 14 de la Ley 617, cuya finalidad prioritaria no es la de reportar utilidades económicas sino beneficio social. Su función está directamente vinculada al cumplimiento de los fines esenciales y de las obligaciones sociales del Estado, en el marco general del Estado social de derecho (C.P., arts. 1, 2 y 49). Además de no estar comprendidas en las actividades señaladas en el artículo 336 de la Constitución, por la naturaleza de su actividad, los criterios para determinar su eficiencia no pueden ser exclusivamente de carácter económico ni de rentabilidad financiera.

Por las anteriores razones las Empresas Prestadoras del Servicio de Salud no pueden recibir el mismo tratamiento que las demás entidades señaladas en el inciso primero del artículo 14, razón por la cual se declarará la inexequibilidad de la referencia que hace el artículo 14 a este tipo de Empresas.

Para estas entidades las pérdidas en su actividad económica no deben conducir inexorablemente a su liquidación, en cuanto su finalidad primordial no es la de generar rentas a las entidades públicas sino la de participar con su actividad en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho (C.P., arts. 1º y 2º). Se precisa que la decisión de la Corte no implica que estas empresas queden exentas de las obligaciones de eficiencia, cobertura, actualización tecnológica, sistema tarifario y demás aspectos señalados en la ley para ellas, pues la naturaleza de su objeto social no permite establecer un régimen de excepción al acatamiento de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política.

De otro lado, se demanda la inexequibilidad del artículo 14 de la Ley 617 por vulneración de

principio de autonomía de las entidades descentralizadas, consagrado, según el demandante, en el artículo 210 de la Constitución.

Sobre esta materia la Constitución Política consagra específicamente cinco aspectos, en los cuales se apoyará la decisión: 1º) la Constitución no consagra expresamente la autonomía de las entidades descentralizadas. Por disposición de la Carta tal autonomía se garantiza por ley y opera en relación con el respectivo sector central nacional o territorial al que pertenezcan; 2º) las entidades descentralizadas son opciones con que cuenta el Estado para el cumplimiento de la función administrativa y la prestación de los servicios públicos a su cargo (C.P., arts. 150-7, 209, 210, 300-7 y 313-6); 3º) la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento, entre otros, en los principios de eficacia y de economía (C.P., art. 209); 4º) al Congreso de la República le corresponde diseñar y aprobar el régimen jurídico de las entidades descentralizadas nacionales y territoriales, hecho que muestra la competencia del legislador para regular este tipo de materias (C.P., arts. 150-7 y 211); 5º) no hay norma constitucional que limite al legislador para prohibir este tipo de transferencias a las entidades descentralizadas de los departamentos, distritos y municipios.

Así, al revisar el contenido del artículo 14 demandado, la Corte encuentra que no se presentó la vulneración a la autonomía de las entidades descentralizadas a que alude el demandante. Este artículo respeta los preceptos señalados en los artículos de la Constitución a los que se acaba de hacer referencia, en particular en lo atinente a la competencia legislativa para determinar el grado de autonomía de las entidades descentralizadas, pertenezcan ellas al nivel nacional o al nivel territorial. Contrario a lo afirmado en la demanda, basta revisar el artículo 210 de la Constitución Política para señalar que esta norma no reconoce la autonomía de las entidades descentralizadas. Dice la Constitución:

Artículo 210. Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa.

Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad

de sus presidentes, directores o gerentes.

De acuerdo con las anteriores precisiones, no le asiste razón al demandante cuando afirma que, “de igual forma, el artículo 14 de la ley 617 del 2000, al impedir la transferencia de recursos financieros a los monopolios departamentales, como son las licoreras y las loterías, desconoce la protección constitucional de que gozan estos (artículo 336)”. Tampoco cuando señala la orden para liquidar estas empresas y la enajenar la participación estatal en ellas está “desconociendo abiertamente la autonomía de que gozan las entidades descentralizadas en nuestro país (artículo 210 superior)”.

Por consiguiente, teniendo en cuenta que en relación con el artículo 56 de la ley 617/00 se dan los mismos supuestos jurídicos vertidos en el artículo 14 ibidem, la Corte encuentra que el contenido del artículo 56 está acorde con las disposiciones consagradas en los artículos 210 y 336 de la Constitución. Por consiguiente declarará su exequibilidad, con la salvedad de que la referencia hecha a las Empresas Prestadoras de los Servicios de Salud es inexequible por las razones expuestas.

En relación con los artículos 91, 92 y 93 los demandantes alegan vicios de trámite y violación de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales. Sin embargo, sólo se aducen razones frente a los supuestos vicios de trámite. A lo cual se agrega el hecho de que los artículos 91 y 92 se refieren exclusivamente a los límites que pesan sobre el crecimiento de los gastos de las entidades nacionales dentro de los cinco años siguientes contados a partir de la publicación de la ley 617. Asimismo, el artículo 93 no pasa de ser una definición sobre la naturaleza presupuestal de los gastos de publicidad, que afecta por igual a la Nación y a las entidades territoriales en términos de gastos de funcionamiento. Sin desconocer el cariz controlador que la misma disposición entraña. Por ende, concluyendo que jurídicamente no hay nuevos cargos sobre una materia que ya fue examinada por esta Corporación, lo procedente será estar a lo ya resuelto en sentencia C-540/01 sobre vicios de trámite.

3. El control fiscal territorial.

En opinión de los demandantes el artículo 21 de la ley 617 es violatorio de los artículos 119 y 267 de la Carta Política, toda vez que a su tenor se dará un vaciamiento de la función pública

de control fiscal, dejándola hondamente menguada en algunas entidades territoriales y eliminándolas por completo en otras.

En desarrollo de la categorización municipal y distrital prevista en el artículo 2 de la ley 617, a través del artículo 21 ibidem se precisaron los casos y condiciones en que habrá lugar a la creación y supresión de las contralorías distritales y municipales. De suerte tal que sólo los municipios y distritos de categoría especial y primera, y los de segunda que tengan más de cien mil habitantes, podrán crear y organizar sus propias contralorías, advirtiendo que en los casos de incapacidad económica de alguno de los anteriores para financiar los gastos de funcionamiento, refrendada por la Contaduría General de la Nación, deberán suprimirse las respectivas contralorías. De lo cual se infiere que, con un carácter general la ley supeditó la existencia de las contralorías municipales y distritales a la capacidad económica de los municipios y distritos señalados, esto es, las sometió a la viabilidad financiera de los mismos, en el entendido de que un tal reto de eficiencia fiscal contribuye válidamente a la realización de la autonomía territorial, y por ende a la progresiva construcción de los grados de capacidad institucional que requiere la célula de la organización político administrativa del país.

Según se ve, la norma en cuestión no atenta contra el instituto del control fiscal, pues, simplemente, al amparo de los postulados constitucionales toma el referente financiero de los municipios y distritos para determinar la viabilidad presente y futura de sus contralorías. A tales respectos, para una mejor ilustración acerca del basamento constitucional obsérvese cómo la Carta estipula en su artículo 272 que:

“La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a estas y se ejercerá en forma posterior y selectiva.

“La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales”

Anunciando de entrada un claro deslinde funcional entre el radio de acción de la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, el artículo 272 destaca la competencia de estas contralorías para ejercer el control fiscal dentro de sus respectivas jurisdicciones. Seguidamente establece el carácter subsidiario de las contralorías municipales y distritales frente a las contralorías departamentales adscritas a los respectivos departamentos de los

cuales ellas puedan formar parte. Supeditación que en todo caso puede experimentar modificaciones a voluntad del Legislador, tal como ha ocurrido al tenor de la ley 617 de 2000. Desde luego que en ejercicio del poder configurativo que preside la función legisladora el Congreso bien podía, como en efecto lo hizo, estipular reglas generales sobre creación y supresión de contralorías municipales y distritales. No se trata, como lo insinúan los actores, de una sibilina conspiración del Legislador contra el instituto del control fiscal en términos territoriales. Pues bien vistas las cosas, lo que el artículo 21 hace es ponerse a tono con el inciso segundo del artículo 272 Superior, en tanto preservó la existencia de contralorías municipales y distritales bajo ciertos requisitos y condiciones, lo que a derechas implica también una virtual exigencia de sentido de realidad financiera para los municipios y distritos, por cuanto: no se justifica la existencia de contralorías municipales o distritales donde se carece de los recursos indispensables para atender siquiera sus gastos de funcionamiento, toda vez que ello resulta indicativo, no sólo de la incapacidad económica en que se pueda encontrar la respectiva entidad territorial, sino también del potencial sacrificio de partidas que gozan de mayor prioridad – tales como las relativas al gasto público social-constitucional y legal. Bajo esta cuerda el criterio de proporcionalidad no puede ser extraño a la relación que debe fluir entre los gastos de funcionamiento de los municipios y distritos y los gastos de funcionamiento de sus respectivas contralorías, toda vez que: no sería sano que la actividad controladora resulte más onerosa que la gestión que se pretende vigilar.

Por lo demás, la aplicación del precepto combatido no invalida ni coarta la acción fiscalizadora que constitucional y legalmente atañe a las contralorías departamentales en los municipios y distritos de su jurisdicción. Por donde, las contralorías departamentales se mantienen sin solución de continuidad en cumplimiento del carácter preponderante que les concede el artículo 272 Superior. En consecuencia, dado su talante constitucional, el artículo 21 de la ley 617/00 habrá de permanecer dentro del ordenamiento legal.

4. El Distrito Capital dentro de la ley especial.

Los demandantes afirman que los artículos 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la ley 617/00 sólo podían hacer parte de una ley especial, por cuanto se trata de reglas modificadoras del régimen jurídico de Bogotá. Y que al no ser especial la ley 617, el quebrantamiento del artículo 322 Superior se hace patente.

El artículo transitorio 41 de la Carta Política estableció:

“Si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de esta Constitución, el Congreso no dicta la ley a que se refieren los artículos 322, 323 y 324, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno, por una sola vez, expedirá las normas correspondientes”

Fue voluntad del Constituyente de 1991 incluir una medida de “apremio legislativo” para la expedición del régimen especial del Distrito Capital, en tanto sin desconocer la cláusula general de competencia que asiste al Congreso, autorizó directamente al Ejecutivo para, en subsidio de aquél, expedir dicho régimen mediante un decreto con fuerza de ley, sui generis por antonomasia, como que entraña facultades privativas del Legislador otorgadas al Ejecutivo sin su intervención habilitante.

El régimen especial del Distrito Capital fue expedido por el Presidente de la República a través del decreto 1421 de 1993, feneciendo así toda oportunidad para volver a ejercer esa competencia que la Constitución le dio directamente “por una sola vez”. Lo cual no obsta para que el Ejecutivo reedite sus poderes de legislador secundario sobre tal materia en desarrollo de las facultades extraordinarias que le pueda conferir el Congreso de la República (art. 150-10 C.P.).

Ahora bien, el hecho de que el artículo 322 Superior circunscriba el régimen político, fiscal y administrativo del Distrito Capital al imperio de una ley especial, no significa, ni mucho menos, que se haya creado una categoría de ley a la manera de las orgánicas o estatutarias. Por el contrario, lejos de cualquier ritualidad especial o diferente a la de las leyes ordinarias, lo que la ley contentiva del régimen del Distrito Capital implica es el reconocimiento de un criterio territorial en particular y de unos perfiles institucionales y funcionales que con exclusividad identifican y diferencian a dicho distrito respecto de todos los demás. Sin perjuicio de que ante la ausencia de regla especial le sean aplicables las disposiciones vigentes para los municipios, poniéndose de relieve tanto los rasgos comunes de este Distrito para con los municipios y demás distritos, como la no exigencia de una tal especial ritualidad. A decir verdad, desde el punto de vista del procedimiento legislativo el régimen del Distrito Capital se condensa en una ley de corte ordinario. Por la misma vía, en lo concerniente a la especialidad y pertinencia de sus materias la ley reguladora de dicho régimen no pasa de ser

una especie dentro de las varias leyes que puede hacer el Congreso a la luz de la cláusula general de competencia. De esta suerte -abstracción hecha de las diferencias temáticas y sus desarrollos-, encontramos la ley cuadro, la ley reguladora de los servicios públicos domiciliarios y la misma ley especial del Distrito Capital, todas a una, sometidas a los trámites del Legislador Ordinario. Lo que a su turno exhibe la probabilidad cierta de que las materias propias del régimen del Distrito Capital puedan coexistir con otras materias distintas en una misma ley, siempre que se acate el principio de unidad de materia y los procedimientos legislativos previstos en la Constitución y la ley.

En relación con este tema la Corte Constitucional ha expresado:

"La Constitución ha prescrito que el régimen político, fiscal y administrativo, conforme al cual se organiza el Distrito Capital, se adopte en 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, 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".7

En conclusión, todo contribuye a señalar que en la ley 617 de 2000 bien podían acantonarse los varios temas que en ella se despliegan a lo largo de su articulado, tales como los referentes a la organización territorial, a la ley orgánica de presupuesto, al fortalecimiento de la descentralización y otros más.

Por ello mismo, en lo que dice relación al régimen del Distrito Capital se ha configurado un espectro normativo que en su cúspide inscribe al ordenamiento constitucional, con especial énfasis de la preceptiva inserta en los artículos 322 a 327; en segundo lugar militan las disposiciones del decreto 1421 de 1993 con las modificaciones introducidas por la ley 617 de 2000; y, finalmente, las reglas vigentes para los municipios que a su turno habrán de llenar los vacíos normativos que acuse el contexto sistémico de los dispositivos especiales.

Por lo tanto, los artículos 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 de la ley 617 de 2000 habrán de estimarse exequibles por el cargo formulado.

5. La competencia del Congreso para regular la legislación preexistente, incluidas las leyes que gobiernan al Distrito Capital de Bogotá.

En relación con esa irregular forma de censurar normas legales en acción de inconstitucionalidad bastaría con decir dos cosas: 1) por mandato constitucional el Congreso de la República goza de la competencia privativa para hacer las leyes; o lo que es igual, para expedirlas y derogarlas dentro de una secuencia indefinida, en forma expresa, tácita u orgánica (arts. 113, 114 y 150 C.P.). Siendo claro que con arreglo a la jerarquía y materias

de las leyes orgánicas y estatutarias, la expedición de la legislación ordinaria encuentra marcadas diferencias de orden procedimental que el Congreso no puede soslayar; sin que por otra parte ello pueda autorizar alguna inferencia tendiente a calificar de pétreo el acervo positivo que integran las leyes, dado que una tal postura sería extraña y contraria al devenir histórico que la sociedad política y sus instituciones protagonizan cotidianamente; 2) cuando un demandante en acción pública de inconstitucionalidad acusa una regla legal por ser "violatoria" de otra ley, en la práctica está sometiendo materialmente la ley posterior a los dictados de la ley anterior, esto es, a las disposiciones de la ley derogada total o parcialmente. Camino por el cual no existe sustentación de cargo alguno en sede constitucional, es decir, técnicamente no hay cargo o acusación en términos de reproche constitucional. Que fue lo que literalmente aconteció en el presente caso, razón por la cual esta Corte habrá de declararse inhibida para decidir de fondo sobre el punto controvertido.

De conformidad con lo expuesto, procede la Corte a adoptar las siguientes determinaciones:

I. DECISION:

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

R E S U E L V E :

Primero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 10, 11, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, incluido el título de la ley 617 de 2000, en relación con el cargo por violación del principio de unidad de materia.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 52 en relación con los cargos estudiados en esta providencia, salvo los literales a), h) y j), que se declaran INEXEQUIBLES, de la ley 617 de 2000.

Tercero: Declarar EXEQUIBLES los artículos 53, 54 y 55 de la ley 617 de 2000 por los cargos estudiados en esta sentencia.

Cuarto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 89 de la ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, en relación con el cargo de violación del artículo 287 de la Constitución.

Quinto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 90 de la ley 617 de 2000, salvo la expresión: "autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la", por las razones expuestas en la parte motiva, en razón de ser violatorio de los artículos 287, 300-9 y 313-3 de la Carta.

Sexto: Declarar EXEQUIBLE el artículo 28 de la ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva, en relación con los cargos de violación de los artículos 1, 121, 287 y 300-7 de la Carta Política.

Séptimo: Declarar la INHIBICIÓN para pronunciarse de fondo frente a la inconstitucionalidad del artículo 58 de la ley 617 de 2000, en los términos señalados en la parte motiva.

Octavo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 59 de la ley 617 de 2000, por las razones expuestas en la parte motiva y exclusivamente por el cargo de violación del artículo 324 de la Constitución.

Noveno: Declarar EXEQUIBLE el artículo 56 de la ley 617 de 2000 en los términos expuestos en la parte motiva por el cargo de vulneración de los artículos 210 y 336 de la Carta Política, salvo la expresión "las empresas Prestadoras del Servicio de Salud" del señalado artículo 56, que se declara INEXEQUIBLE.

Décimo: Estar a lo resuelto en la sentencia C-540 de 2001 en lo relativo al cargo por vicios de trámite de los artículos 91, 92 y 93 de la ley 617 de 2000.

Undécimo: Declarar EXEQUIBLE el artículo 21 de la ley 617 de 2000 por las razones expuestas en la parte motiva en relación con el cargo de violación de los artículos 119, 267 y 272 de la Constitución.

Decimotercero: Declarar la INHIBICIÓN para pronunciarse de fondo frente a la inconstitucionalidad del artículo 96 de la ley 617 de 2000, por ineptitud sustancial de la

demanda.

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

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

Aclaración y salvamento parcial de voto a la Sentencia C-837/01

LEY-Criterio dominante/LEY DE AJUSTE DE FINANZAS PUBLICAS-Tema predominante (Aclaración y salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Posibilidad de autonormarse (Aclaración y salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Consecuencia del pluralismo (Aclaración y salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Otorgamiento de créditos previa autorización del Ministerio de Hacienda (Aclaración y salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA CREDITICIA-No intervención del Gobierno (Aclaración y salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES EN MATERIA CREDITICIA-Desarrollo natural de objeto social (Aclaración y salvamento parcial de voto)

DEPARTAMENTO-Inexistencia de norma constitucional que habilite al legislador para categorización (Aclaración y salvamento parcial de voto)

DEPARTAMENTO-Establecimiento legislativo de capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal (Aclaración y salvamento parcial de voto)

DEPARTAMENTO-Diagnóstico sobre fortalezas y debilidades de circunscripciones (Aclaración y salvamento parcial de voto)

DEPARTAMENTO-Autorización legislativa para delegar atribuciones del orden nacional (Aclaración y salvamento parcial de voto)

DIPUTADO-Remuneración (Aclaración y salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Remuneración de categorías de empleo (Aclaración y salvamento parcial de voto)

Ni el Congreso ni el Presidente de la República tienen poderes constitucionales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo en el orden territorial, ya que ello quebrantaría in límine la autonomía que la Constitución reivindica en cabeza de las entidades territoriales, haciendo literalmente nugatoria la vocación descentralizadora que entraña y pregona el Estatuto Supremo en torno a la nómina territorial.

DIPUTADO-Falta de competencia de órgano emisor al regular remuneración (Aclaración y salvamento parcial de voto)

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a salvar y aclarar su voto en relación con las decisiones que paso a especificar, las cuales se encuentran contenidas en la sentencia C-837 del 9 de agosto de 2001. Al respecto se tiene:

1. ACLARACIONES

1.1. UNIDAD DE MATERIA

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

1.5.1. “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, (...)”

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

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

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;(…)".

Con fundamento en lo anterior debo concluir que, salvo en lo atinente a los artículos relativos al ingreso y al gasto, esto es, el 10, 11, 21, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 de la ley 617 de 2000, reitero mi posición inicial en cuanto al criterio dominante de esta ley; por lo mismo, aclaro mi voto frente a los artículos: 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 60, que aparecen relacionados en los numerales 1º y 11º de la parte resolutiva de la sentencia aclarada.

1.2. AUTONOMÍA PRESUPUESTAL, FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

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

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

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

unidad como un bloque monolítico”.8

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

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

Así las cosas, la autonomía implica el reconocimiento de un conjunto de verdaderos derechos en favor de las entidades territoriales, estableciendo cierto grado de libertad e independencia del sector central en lo que atañe al desarrollo de sus competencias. Con la autonomía se busca, entonces, una “mayor libertad en la toma de decisiones administrativas de las entidades locales del orden territorial y funcional y como resultado de ello una mayor eficiencia en el manejo de la cosa pública, la autonomía, que es grado creciente de libertad, busca cada vez mayor y mejor autodeterminación de los habitantes del territorio para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general, siempre dentro del marco del Estado unitario.”10

3.2. El concepto de autonomía es consecuencia del pluralismo.

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

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

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

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

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

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

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

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

autónomas.

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

Con apoyo en estas disquisiciones aclaro mi voto frente a lo resuelto por esta Corporación en los numerales 3º y 9º de la sentencia en cuestión.

2. SALVAMENTO DE VOTO

2.1. LA AUTONOMÍA TERRITORIAL EN MATERIA CREDITICIA

En consonancia con lo anteriormente afirmado, a instancias del artículo 90 de la ley 617 de 2000 la autonomía territorial sufre desmedro en términos crediticios. En efecto, acogiendo parcialmente lo expresado en la sentencia materia de este salvamento, es del caso reconocer lo siguiente: frente al artículo 90 se observa que el mismo expresa un mandato dirigido a las entidades financieras y a las entidades territoriales, que a manera de mecanismo de control sobre el cumplimiento de los límites establecidos previamente, contempla la previa autorización del Ministerio de Hacienda y la suscripción de un plan de desempeño para los casos en que las entidades territoriales (que no cumplan) pretendan acceder al crédito. Preceptiva ésta que si bien puede entrañar objetivos de saneamiento fiscal, es lo cierto que a la luz de su desproporcionada restricción quebranta varios postulados constitucionales, según pasa a verse:

Con arraigo en el artículo 287 de la Carta Fundamental las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. Autonomía que dentro de sus diferentes expresiones muestra la concerniente a la adquisición de recursos de capital, y más concretamente, de los recursos del crédito interno

y externo. Competencia crediticia que en todo caso engloba la participación concurrente de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales, de cara al respectivo ejecutivo territorial, con arreglo a lo previsto en los artículos 300-9 y 313-3 Superiores. Por tanto, siendo esas las corporaciones competentes para autorizar la negociación de empréstitos territoriales dentro de los lindes constitucionales, no se ve razón o motivación alguna que pueda convalidar una tal intervención del Gobierno Nacional, por lo demás excluyente, dentro del núcleo autonómico territorial. A menos, claro está, que se quiera fracturar injustificadamente el principio constitucional de autonomía territorial que informa la Carta desde su Preámbulo, al propio tiempo que se hace nugatorio el ejercicio práctico del derecho que tiene toda persona (natural o jurídica) a gozar de personalidad jurídica (art. 14 C.P.). Bajo la misma argumentación tampoco tiene sentido el que se le exija a la correspondiente entidad territorial la suscripción de un plan de desempeño.

De otro lado, el contenido de la norma implica una modificación al Estatuto Financiero que contradice el artículo 14 Superior frente a las entidades financieras, toda vez que al amparo de la cuestionada restricción las mismas ven limitado el goce de su personalidad jurídica, y por tanto, el desarrollo natural de su objeto social, sin que por otra parte aparezca justificación alguna.

Por lo anterior, dada su contradicción para con los artículos 14, 287, 300-9 y 313-3 de la Carta, el artículo 90 debió ser retirado totalmente del ordenamiento legal, y no como lo hizo la Corte, que apenas declaró inexequible la expresión: “autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la”, desconociendo así el quebrantamiento del artículo 14 de la Carta. Consecuentemente salvo mi voto en relación con lo resuelto por esta Corporación a través del numeral 5º de la sentencia en comento.

2.2. CATEGORIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS Y SUS EFECTOS

Al examinar y dictaminar sobre el artículo 28 de la ley 617 de 2000 la Corte reiteró su tesis sobre la categorización de los departamentos y sus efectos jurídicos. Posición que no comparto por las siguientes razones:

¿Existe algún canon constitucional que habilite al Legislador para categorizar a los departamentos?; en cualquier caso, ¿qué validez constitucional puede tener el artículo 28 en discusión?

Cosa distinta es que el Legislador pueda actualizar la figura de la delegación en la forma y términos que señala el artículo 302 de la Carta, que al efecto 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".

Es decir, con el fin de mejorar los servicios de la administración o la prestación de los servicios públicos, el legislador tiene poder discrecional para otorgarle a uno o más departamentos diversas capacidades y competencias, tanto en la esfera de la administración pública como en la de los ingresos y gastos públicos, teniendo como criterios rectores para dicha decisión la población, los recursos económicos y naturales, las circunstancias sociales, culturales y ecológicas. Por manera que en tal hipótesis le corresponde al Legislador hacer primeramente un diagnóstico ponderado y comparativo de los departamentos del país en orden a encontrar las fortalezas y debilidades de las respectivas circunscripciones, que a su vez le permitan expedir la ley por la cual se delega en cabeza de uno o más departamentos atribuciones propias de entidades públicas nacionales, tales como ministerios, departamentos administrativos, u otros organismos de la misma jerarquía. Descartándose de plano cualquier delegación de funciones de organismos de control, habida consideración de la incompatibilidad constitucional que campea entre la potestad ejecutora y la competencia controladora en cabeza de una misma entidad.

Coetáneamente discurre también el poder que le asiste al Legislador para atribuir funciones jurisdiccionales en materias precisas a determinadas autoridades administrativas, dentro de las cuales pueden estar las del nivel departamental, según lo da a entender el inciso tercero del artículo 116 Superior, que al punto obra como una virtual expresión de la movilidad funcional propia del trasegar interinstitucional inscrito en la Carta bajo los signos de una colaboración armónica y cercana al deslinde de competencias (art. 113 C.P.). Claro que en el evento del artículo 116 el Legislador no está delegando sino atribuyendo directamente

facultades por autorización expresa del Constituyente.

Resulta claro entonces que esa potestad discrecional que autoriza al Legislador para delegar en cabeza de los departamentos determinadas atribuciones de orden nacional, lejos está de fungir como un poder encaminado hacia la categorización de los departamentos, tal como sí ocurre en torno a los municipios por mandato expreso del artículo 320 Superior. Más aún, el artículo 302 ante todo propicia constitucionalmente una ampliación del radio de acción de los departamentos, esto es, franqueándoles con el concurso de la ley una puerta de facultades adicionales a las que ya tienen por virtud de la Carta, a tiempo que los pone en un eventual status de nacionalidad funcional, que por supuesto debe aparejar los correspondientes recursos y responsabilidades.

Una interpretación en contrario conduciría a la impropiedad de admitir departamentos de primera, segunda y otras tantas categorías, con las subsiguientes consecuencias salariales para los servidores públicos de los mismos. Como si todos no fueran titulares de iguales competencias, y destinatarios de las mismas incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades. De allí que, de no existir norma constitucional expresa para la categorización de los municipios, la ley 617 habría incurrido en quebrantos constitucionales al establecer rangos para ese orden territorial.

Pasando al segundo interrogante conviene hacer una lectura del artículo 308 Superior, que reza:

"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". (el resaltado es mío).

En primer lugar debe destacarse la inconsistencia conceptual que media entre esta disposición y el inciso cuarto del artículo 299 ibidem, conforme al cual los miembros de las asambleas departamentales tendrán derecho a remuneración. Vale decir, mientras en este último artículo se contempla una contraprestación salarial a favor de los diputados, por contraste, el artículo 308 alude a honorarios, lo cual corresponde a una inadvertencia del Legislador de 1996 al producir el acto legislativo No. 01, reformatorio de la versión original del artículo 299, que al respecto estipulaba honorarios a favor de los diputados. Empero, atendiendo al propósito que animó la modificación de este segmento normativo, para todos

los efectos debe entenderse que los diputados de las asambleas tienen derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes, con el amparo que les otorgue el régimen prestacional y de seguridad social dispuesto en la ley.

Ahora bien, el artículo 308 constitucional establece en cabeza del Legislador la facultad discrecional de limitar las apropiaciones departamentales para gastos de funcionamiento de las asambleas y de las contralorías departamentales. Particularizando esa facultad frente a la remuneración de los diputados, que por su naturaleza presupuestal forma parte integral de los gastos de funcionamiento dentro del rubro de servicios personales. Es decir, se trata de una potestad referida a la restricción de las autorizaciones máximas de gasto para una o más vigencias fiscales en torno a gastos de funcionamiento de las asambleas y contralorías departamentales. Por donde, en lo tocante a las asambleas la Carta enfatiza el poder limitante de la ley sobre las apropiaciones relativas a la remuneración de los diputados.

Siendo esto así, a partir de las limitaciones generales que haga el Legislador le compete a las asambleas determinar las escalas de remuneración en el orden departamental, dentro de las cuales emerge la correspondiente a los diputados (art. 300-7 C.P.). Preceptiva que a su turno marca diferencias frente al esquema salarial establecido a partir de la ley marco (art. 150-19 C.P.), donde el Presidente de la República está facultado para señalar el límite máximo salarial de los servidores públicos de las entidades territoriales.11 Claro es también que esta coexistencia de competencias frente a un mismo punto entre el Legislador y el Ejecutivo amerita la más adecuada coordinación en materia de función pública y políticas salariales nacionales y territoriales, dentro del universo macroeconómico nacional y territorial que en lo pertinente corresponda.

Por tanto, ni el Congreso ni el Presidente de la República tienen poderes constitucionales para fijar las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo en el orden territorial, ya que ello quebrantaría in límine la autonomía que la Constitución reivindica en cabeza de las entidades territoriales, haciendo literalmente nugatoria la vocación descentralizadora que entraña y pregona el Estatuto Supremo en torno a la nómina territorial.

¿Cuál es entonces el talante jurídico del artículo 28 demandado?

Fecha ut supra

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-837/01

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)

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

Referencia: expedientes D-3297, D-3304, y D-3306 (acumulados)

Demandantes: Yesid Celis Melgarejo y otros; José Ovidio Claros Polanco; José Darío Muñoz Carvajal

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA

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 respecto del pronunciamiento efectuado en relación con los literales h) y j) del artículo 52 de la Ley 617 de 2000, por las siguientes razones que en su momento expuse en el debate

correspondiente, y que son las mismas que me llevaron a disentir respecto de la decisión adoptada mediante Sentencia C-579 de 2001 en torno de los mismos literales h) y j) del artículo 3° de la misma Ley.

Los literales mencionados, que la mayoría encontró inexequibles, prohibían a al Distrito Capital de Bogotá 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 esa entidad territorial en el manejo de sus recursos, y de las garantías que por mandato constitucional ella tiene sobre sus bienes y rentas (las mismas de que gozan los particulares sobre la propiedad y la renta)12, eran justificadas en cuanto perseguían un fin constitucionalmente válido, siendo además razonables y estrictamente proporcionadas.

La autonomía de que gozan las entidades territoriales, incluido el distrito Capital, 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, entre ellas el Distrito Capital, situación que por su generalización generaba y aun genera un desequilibrio macroeconómico que supera el ámbito de los departamentos, municipios y distritos y compromete también a la Nación.

Dicho propósito, en relación concreta con las disposiciones contenidas en los literales h) y j) del artículo 52° 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”.13 (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.14 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 del Distrito Capital 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 el distrito Capital 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, incluido el distrito Capital, 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 del Distrito Capital, sino también el macroeconómico general que se lograba por la imposición de la restricción, formulada también a las demás entidades territoriales, era superior al sacrificio que suponía la limitación 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

Salvamento de voto a la Sentencia C-837/01

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL-Determinación de escalas de remuneración de distintas categorías de empleo (Salvamento de voto)

AUTONOMIA DEPARTAMENTAL-Intromisión indebida del legislador al determinar monto exacto de remuneración de diputados (Salvamento de voto)

UNIDAD Y AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Equilibrio (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente: Jaime Araújo Rentería.

Expedientes D-3297,3304 y 3306 acumulados

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley

617 de 2000 presentada por los ciudadanos José Ovidio Claros Polanco, Yecid Celis Melgarejo y José Darío Muñoz Carvajal.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria de la Corte en la

presente Sentencia en relación con la declaratoria de exequibilidad del artículo 28 de la Ley 617 de 2000. Manifiesto las razones por las cuales salvo mi voto, de la siguiente manera:

El artículo 28 de la Ley 617 de 2000, establece la remuneración de los diputados, de acuerdo con la categoría a la que corresponda el respectivo departamento de acuerdo con la clasificación que efectúa la propia ley .

La Corte declaró exequible el citado artículo bajo los siguientes argumentos:

"En concordancia con lo anterior a través del artículo 28 de la Ley 617 de 2000 se estableció la remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales, según la categoría departamental que los cobije . Es decir, el Legislador estipuló válidamente una disposición remuneratoria en desarrollo de la categorización departamental que ampara la Carta."

No comparto estas apreciaciones, por las razones que a continuación expongo:

-El artículo 298 de la Carta señala: "Los departamentos tienen autonomía para la administración de asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución." En concordancia con lo anterior, el artículo 300 numeral 7 señala como función de las Asambleas Departamentales, la relativa a la determinación de las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo, en consideración a que esta materia corresponde a un interés típicamente seccional, ya que nadie mejor que los órganos de representación del propio departamento, para determinar, de acuerdo con su disponibilidad de recursos y su presupuesto, la escala de salarios de sus servidores.

-Por consiguiente, la determinación que el legislador efectúa en el artículo 28 demandado, de los salarios de los diputados, comporta una indebida intromisión en los asuntos departamentales, vaciando así el reducto mínimo de autonomía de las entidades territoriales que la Constitución garantiza a los entes locales. Al respecto la Corte ha señalado:

"[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, pueden afirmarse que tienen capacidad para le gestión de sus intereses" 15

– Si bien el legislador, de acuerdo con el artículo 308 superior16 puede establecer válidamente límites a las partidas presupuestales destinadas a los honorarios de los diputados, no puede la ley, sin violar el principio de autonomía de las entidades territoriales, determinar el monto exacto de las citadas remuneraciones, como en efecto lo hizo la norma acusada, al señalar que la remuneración de los diputados de las Asambleas Departamentales por mes de sesiones será de 30 S.M.L.M para los departamentos de categoría especial, de 26 S.M.L.M. para los de primera categoría, 25 S.M.L.M. para los de segunda categoría y 18 S.M.L.M. para los departamentos de categoría tercera y cuarta.

-Con relación al equilibrio que debe existir en un Estado como el nuestro, constituido bajo la forma de República Unitaria (artículo 1 CN); entre el principio de autonomía de las entidades territoriales y el principio de unidad, esta Corte, en sentencia C-579 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, examinó la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 617 de 2000, señaló al respecto:

"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." (Negrilla fuera de texto).

-De acuerdo con lo anterior, la norma debió ser declarada inexequible, por vulneración del principio de autonomía de la entidades territoriales consagrado en los artículos 1º y 287 de la Constitución Política.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-837/01

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-No financiación con recursos del situado fiscal/GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE ENTIDADES TERRITORIALES-No financiación con recursos no recurrentes de presupuestos (Salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Negociación de empréstitos sin autorización del Ministerio de Hacienda (Salvamento parcial de voto)

ENTIDADES TERRITORIALES-Endeudamiento interno y externo con sujeción a la Constitución (Salvamento parcial de voto)

AUTONOMIA DEPARTAMENTAL-Fijación de escalas de remuneración de diputados (Salvamento parcial de voto)

Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería

Procesos acumulados D-3297, D-3304 y D-3306

Con el acostumbrado respeto presento a continuación los motivos que llevan a apartarme de la decisión mayoritaria contenida en los numerales segundo, quinto y sexto de la referida sentencia en los que se adoptaron las siguientes determinaciones en relación con la Ley 617 de 2000:

1. Exequibilidad del artículo 52, salvo los literales a), h) y j) que fueron declarados inexequibles

Estimo que los literales a), h) y j) debieron ser declarados exequibles, toda vez que se trata de razonables restricciones a la autonomía de los entes territoriales, en particular a la del Distrito Capital de Bogotá, en la medida en que guardan congruencia con el propósito fundamental de la Ley 617 de 2000, de ponerle fin a la oprobiosa práctica de financiar gastos de funcionamiento con recursos no recurrentes de sus presupuestos como el producto de un crédito, la venta de un activo, de una regalía o de una donación, que según la exposición de

motivos 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.

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 en el nivel local, además de los servicios de educación y salud que deben ser financiados exclusivamente con dichos dineros, 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 limitaciones a los gastos de funcionamiento de Bogotá D.C., 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.

Tal como lo manifesté al salvar parcialmente mi voto en la sentencia 579 de 2001♦, 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.

1. Exequibilidad del artículo 90, salvo la expresión “autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la”, que fue declarada inexequible

En mi parecer esta norma debió ser declarada inexequible en su integridad, puesto que conforme a lo prescrito en los artículos 300 numeral 9° y 313 numeral 3 de la Constitución Política, compete a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales autorizar al Gobernador y al Alcalde, según el caso, para negociar empréstitos sin sujeción a condiciones diferentes de las impuestas por estas corporaciones administrativas.

En efecto, la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la suscripción de un plan de desempeño en los términos de la Ley 358 de 1997, para los efectos del otorgamiento de créditos a los entes territoriales, constituyen condicionamientos que, no obstante el loable objetivo de saneamiento fiscal que persiguen, afectan el núcleo esencial de la autonomía territorial del cual forma parte la facultad para gestionar sus propios intereses, ejerciendo las competencias que les corresponden (art. 287 de la C.P.)

No ignoro que conforme a lo dispuesto en el artículo 364 de la Carta, el legislador goza de libertad de configuración para regular lo concerniente al endeudamiento interno y externo de las entidades territoriales con el fin de que no excedan su capacidad de pago. Pero esta competencia, en todo caso, debe ser ejercida dentro de los parámetros que le impone la Carta, en especial lo dispuesto en los artículos 287, 300-9 y 313-3 de la Ley Fundamental.

1. Exequibilidad del artículo 28

En mi criterio esta norma debió ser declarada inexequible por la Corte Constitucional, por cuanto representa un flagrante atentado a la competencia constitucional que tienen las Asambleas Departamentales para fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleo de la administración seccional (art. 300-7 de la C.P.), entre las que está el cargo de diputado.

En efecto, la norma en cuestión en lugar de ceñirse al mandato del canon 308 Superior, que faculta al legislador para limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados, fijando el límite máximo salarial de estos servidores públicos, señala directamente su remuneración por mes de sesiones con arreglo a una tabla de categorización establecida en función del valor del salario mínimo legal mensual.

Tal determinación es, en consecuencia, violatoria de la autonomía que tienen los entes territoriales para ejercer sus competencias constitucionales, según lo preceptuado en el artículo 287 de la Carta Política.

Fecha ut supra

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Aclaración de voto a la Sentencia C-837/01

Como quiera que en relación con la Ley 617 de 2000, tanto en la Sentencia C-540 de 2001 como en la Sentencia C-579 del presente año, he manifestado que, a mi juicio, en su integridad, dicha ley es inexequible por violación de varias disposiciones de la Constitución, razón por la cual he salvado el voto, en esta oportunidad me veo precisado a aclarar mi voto en el sentido de que, por las mismas razones expuestas en los salvamentos de voto a las dos sentencias anteriormente mencionadas, sigo considerando que son igualmente inexequibles las disposiciones que ahora se declaran exequibles, posición que asumo para respetar esos fallos aunque sigo discrepando de las decisiones allí contenidas.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Salvamento Parcial de voto a la Sentencia C-837/01

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención del legislador en fuentes endógenas de financiación (Salvamento parcial de voto)

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)

Referencia: expedientes Nos. D.3297, D-3304 y D-3306 (acumulados)

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 617 de 2000.

Demandantes: Yesid Celis Melgarejo y otros; José Ovidio Claros Polanco; José Darío Muñoz Carvajal.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA.

Con el acostumbrado respeto por la decisión de la Sala Plena, me veo en la obligación de sustentar el salvamento parcial de voto que expresé respecto de su decisión de declarar inexequibles los literales h) y j) del artículo 52 de la Ley 617 de 2000. En estos literales, se dispuso que cierto tipo de recursos no se podrán destinar, por parte del distrito capital, a financiar gastos de funcionamiento; específicamente, fueron objeto de dicha prohibición "los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización", así como los recursos provenientes de la venta de activos fijos.

En esta oportunidad, para respetar en su integridad el efecto de cosa juzgada que cobija el tema de la autonomía presupuestal de los entes territoriales a partir de la sentencia C-579/01, la Corte aplicó a cabalidad las pautas metodológicas y analíticas que se trazaron en tal providencia; la decisión de inexequibilidad que se adoptó en el proceso de la referencia es, así, un reflejo de lo que se dispuso en la sentencia aludida. Por lo mismo, son plenamente aplicables los argumentos que expuse al momento de sustentar el salvamento parcial de voto que opuse a dicha sentencia C-579/01; en consecuencia, a continuación serán transcritos en su integridad, puesto que idénticas razones motivan el disenso que consta en el presente salvamento.

"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

1 Sentencia C- 0070 de 1994 – M.P. Hernando Herrera Vergara.

2 En estos eventos se exige además que haya conexidad temática razonable entre las normas ordinarias y las normas orgánicas, de tal manera que exista entre ellas un vínculo de correspondencia objetivo que muestre la necesidad de dar un tratamiento uniforme a cambio del riesgo de perder el elemento finalista de la ley.

3 Ver Sentencia C-1187 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz

4 Ver Gaceta del Congreso No. 257 de 1999.

6 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 Sentencia C-198 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

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

10 ibidem

11 Sentencia C-315 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 Art. 362 de la Constitución Política

13 Exposición de motivos al proyecto de ley N° 046 Cámara. Gaceta del Congreso N° 257 de agosto 17 de 1999)

14 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

15 Sentencia C-720/99 M.P Eduardo Cifuentes M.

16 El artículo 308 de la Constitución Política señala: “La ley podrá limitar las apropiaciones departamentales destinadas a honorarios de los diputados y a gastos de funcionamiento de las asambleas y las contralorías departamentales.”

♦ En este pronunciamiento, la Corte declaró la inexequibilidad de los literales a), b) y j) del parágrafo primero del artículo 3° de la Ley 617 de 2000, que contenían restricciones idénticas a las establecidas en los literales a), h) y j) del artículo 52 ejusdem