Sentencia C-896/01

PRINCIPIO PRO ACTIONE-Finalidad/UNIDAD NORMATIVA-Integración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Intervención legislativa en recursos endógenos de entidades territoriales

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Límites a gastos de funcionamiento del Distrito Capital

LEY DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-Vigencia y derogatorias

LEY-Vigencia y derogatoria

LEY DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-Potestad de derogación de disposiciones

REGIMEN ESPECIAL DE BOGOTA-No ostenta jerarquía

REGIMEN ESPECIAL DE BOGOTA-Rango equivale a ley ordinaria

REGIMEN ESPECIAL DE BOGOTA-Modificación de disposiciones por ley orgánica

Referencia: expediente D-3425

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 96 (parcial) de la Ley 617 de 2000

Actor: Yecid Celis Melgarejo

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de agosto de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte constitucional, conformada por los magistrados Doctores Alfredo Beltrán Sierra -quien la preside-, Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, ha proferido la presente sentencia de acuerdo con los siguientes

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241-1 de la Constitución Política, el ciudadano Yecid Celis Melgarejo demandó por inconstitucional la expresión “las demás disposiciones que le sean contrarias”, contenida en el artículo 96 de la Ley 617 de 2000.

Cumplidos los trámites procesales y legales propios del proceso de constitucionalidad, la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede a decidir acerca de la demanda de referencia.

II. TEXTO OBJETO DE REVISION

Se transcribe a continuación el texto de la disposición pertinente, y se subraya y resalta lo demandado. Se advierte además, que por virtud de lo dispuesto en el numeral 2 de las consideraciones de esta Sentencia, los artículos 10, 11 y 53 de la Ley 617 de 2000 se entienden vinculados a la demanda, en razón de que constituyen una unidad normativa con el aparte directamente acusado.

“Artículo 96. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga los artículos: 17 de la Ley 3 de 1991; parágrafo 3° del artículo 11 de la Ley 87 de 1993; el segundo inciso del parágrafo del artículo 97 de la Ley 99 de 1993; 57 de la Ley 101 de 1993; 96 y 106 del Decreto 1421 de 1993; la Ley 166 de 1994; artículos 1°, 3°, 5°, 6°, 8° y 11 de la Ley 177 de 1994; el artículo 68 de la Ley 181 de 1995; 53 de la Ley 190 de 1995; los artículos 7°, 11, 12 y 13 de la Ley 330 de 1996; 23 de la Ley 397 de 1997 y las demás disposiciones que le sean contrarias. Se deroga lo establecido en el numeral 4° del artículo 95 de la Ley 136 de 1994 y la expresión “quienes dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección hayan sido empleados públicos o trabajadores oficiales, ni” del numeral 5° del artículo 44 de la Ley 200 de 1995.”

III. LA DEMANDA

El cargo de la demanda se resume en que, para el actor, la Ley 617 de 2000, en su artículo 96, cuando dispone que se derogan “las demás disposiciones que le sean contrarias”, deroga tácitamente el artículo 104 del Decreto 1421 de 1993, Estatuto Orgánico de Santa fe de

Bogotá, norma especial y de jerarquía superior, quitándole a la Personería de la ciudad la autonomía administrativa y presupuestal que le habían reconocido las leyes 166 y 177 de 1994 y que "eran la clave constitucional y legal para evitar una manipulación de la planta de personal del Organismo de control y por ende que el mismo pueda ser desviado de su sagrada misión funcional."

Según la demanda, la norma quebranta la normatividad de la "carta magna", desde su preámbulo hasta los artículos 1º y 2º, incluido el artículo 118 que se refiere al Ministerio Público como guardián de los derechos humanos, por lo que la Corte Constitucional debe declararla "al margen del marco jurídico vigente".

IV. INTERVENCIONES

Al haberse aportado por fuera del término procesal previsto, el concepto remitido por la Personería de Bogotá no será resumido en este acápite.

1. Intervención del Ministerio del Interior

La ciudadana Nancy L. González Camacho, en representación del Ministerio de la referencia, solicitó a la Corte declararse inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por falta de claridad en la formulación de los cargos, al no invocarse la norma violada de la Constitución.

La interviniente señala que el demandante confunde la acción de inconstitucionalidad con la de nulidad, por virtud del aparte que fue demandado, y que no indica qué artículos de la Constitución considera atacados por la norma.

No obstante lo anterior, el Ministerio sostiene que la disposición acusada no va en contravía de la Constitución Política porque el Decreto 1421 de 1993, contentivo del Estatuto Orgánico de Santa fe de Bogotá, no es norma de superior jerarquía, como lo sugiere el demandante, sino que tiene naturaleza legal ordinaria, tal como lo reconoció la Corte Constitucional en la Sentencia C-042 de 1995. De esta manera, el legislador podía validamente modificar lo dispuesto en el decreto en cuestión.

Finalmente, el Ministerio asegura que las medidas adoptadas por el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, norma que el demandante toma como punto de referencia para alegar que la Ley 617 deroga tácitamente el artículo 104 del Decreto 1421, se dirigen a limitar los gastos

máximos de las personerías distritales y municipales, así como buscan fortalecer la capacidad de pago de estas entidades territoriales con el fin de incrementar la inversión pública. En esa medida, la norma no vulneran los principios constitucionales que sugiere el actor en su demanda.

La interviniente defiende la constitucionalidad de la norma acusada pues, a su juicio, "nada tiene que ver la reducción de la planta de personal de las personerías en el ámbito distrital y municipal, con sus funciones de veedor ciudadano y defensor de los derechos humanos", por lo que "no se pone en peligro el Estado Social de Derecho."

Dice que la interpretación del demandante desborda el contenido de la norma porque ésta no menciona en ninguno de sus apartes la supresión o modificación de las facultades concedidas a las personerías, como tampoco modifica su autonomía administrativa y presupuestal. Dice que la ley sólo se limitó, en su artículo 10º, a reducir los gastos de estas entidades con el fin de hacer un aporte al equilibrio económico nacional.

3. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En representación del citado Ministerio intervino en el proceso la ciudadana María Magdalena Botia Botia, para solicitar que se declare la exequibilidad del texto acusado.

Para el referido Ministerio, no existe relación alguna entre la disposición acusada y las normas que, a juicio del demandante, fueron tácitamente derogadas, pues no se deduce que el establecimiento de límites para los gastos de funcionamiento de las personerías distritales y municipales tenga incidencia en el espectro de competencias y funciones asignadas por la ley a dichos organismos.

La interviniente señala que la reducción de gastos de la Administración Pública responde a un mandato constitucional de aplicar criterios de economía y eficacia en el manejo de los asuntos públicos, y que dicha función se cumpla con un gasto mínimo. Pero ello, en nada afecta la autonomía presupuestal y administrativa de la personería o es sinónimo de que quiera acabarse con dichos entes. Este nexo, dice el Ministerio, es producto de las lucubraciones del demandante y no de una oposición real entre la norma acusada y la Carta Política.

4. Intervención de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá

El señor José Fernando Suárez Venegas, en representación del ente de la referencia, intervino en el proceso y solicitó que se declare la constitucionalidad de la disposición acusada, pues en su concepto, el demandante desconoce la verdadera función y posición de las personerías distritales y municipales, especialmente la de la Personería de Bogotá.

La Alcaldía advierte que pese a la autonomía administrativa y presupuestal que define a estas entidades, las personerías están sujetas a los principios de legalidad del gasto público y de eficiencia administrativa. Así, cuando se trata de ceñir la actividad administrativa a las necesidades financieras del momento, es necesario que las entidades estatales ajusten su funcionamiento a esa situación de emergencia, por lo que en este caso, la vía para cumplir con los postulados constitucionales que persiguen la eficiencia de la función pública es la de reducción de los gastos, como lo dispone la norma acusada.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, intervino en el proceso de la referencia para solicitar la declaración de exequibilidad de las normas acusadas, pues, a su juicio, la demandante confunde los conceptos de austeridad en el gasto público con el de autonomía de las entidades públicas. Advierte que el recorte de gastos de funcionamiento de las entidades del Estado con el fin de financiar necesidades insatisfechas, es un procedimiento justificado de acuerdo con los fines del Estado Social de Derecho.

Aduce que la autonomía de las entidades territoriales y de los entes que reciben sus ingresos de la desagregación del presupuesto de aquellas, como es el caso de las personerías, no es absoluta, y puede ser modificada por la ley cuando su propósito sea desarrollar principios constitucionales derivados del Estado Social de Derecho.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

Conforme a lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver definitivamente sobre la constitucionalidad del aparte demandado, por estar inserto en una Ley de la República.

2. Integración de la unidad normativa

El demandante sostiene que el artículo 96 de la Ley 617, en cuanto dispone la derogación de "las demás disposiciones que le sean contrarias", deroga tácitamente el artículo 104 del Decreto 1421 de 1993, "Régimen Especial para el Distrito Capital de Santa fe de Bogotá", lo cual es inconstitucional porque atenta contra la autonomía de la Personería Distrital, reconocida por las Leyes 166 y 177 de 1994 y consagrada constitucionalmente por el artículo 118 superior.

Ahora bien, aunque el demandante no señala exactamente cuáles de los artículos de la Ley 617 quebrantan –a su juicio- la autonomía presupuestal de la Personería Municipal de Bogotá, es claro que el cargo formulado en la demanda se estructura sobre la base de que la expresión "y las demás disposiciones que le sean contrarias", vincula todas aquellas normas de la Ley 617 que establecen modificaciones a la estructura presupuestal de dicha entidad. Así lo entendieron además los intervinientes del proceso, en vista de la claridad en la relación de los contenidos de la normas.

En atención al principio "pro actione", según el cual, las normas procesales son instrumentos que tienden a la realización del derecho sustancial y debe dárseles el uso que permita la resolución del fondo del asunto, principio formulado por la Corte en la Sentencia C-538 de 1994 y aplicado por ésta misma en la Sentencia C-540 de 2001, este Tribunal entiende que la expresión demandada "y las demás disposiciones que le sean contrarias" debe interpretarse como constitutiva de una unidad normativa con los artículos 10, 11 y 53 de la Ley 617, pues son éstas las disposiciones que directamente tienen incidencia en el régimen presupuestal de la Personería Distrital de Bogotá y, por ende, de las que se predica el cargo de la demanda, cual es el de la supuesta derogación del artículo 140 del Decreto 1421 de 1993, refrendado por las leyes 166 y 177 de 1994 y reconocido en el artículo 118 constitucional.

En efecto, los artículos relacionados prescriben:

"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

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	190 SMML
Sexta	150 SMML

CONTRALORIAS

Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación.

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

“Parágrafo. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos ($1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.”

	Año			
	2001	2002	2003	2004
CONCEJOS				
Especial, Primera y Segunda	1.8%	1.7%	1.6%	1.5%
PERSONERIAS				
Especial	1.9%	1.8%	1.7%	1.6%
Primera	2.3%	2.1%	1.9%	1.7%
Segunda	3.2%	2.8%	2.5%	2.2%

CONTRALORIAS

Especial	3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%
Segunda	3.6%	3.3%	3.0%	2.8%

(más de 100.000 habitantes)

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

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

“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%

La unidad normativa que en estos términos se configura, constituye aplicación directa del artículo 6º del Decreto 2067 de 1991 y se encuentra acorde con los lineamientos trazados por la Corte Constitucional cuando, en la Sentencia C-320 de 1997, este tribunal dijo que en cumplimiento de la obligación de no producir fallos inhibitorios, el juez constitucional debía integrar los dispositivos normativos coincidentes con el fin de recoger el sentido completo de la voluntad del legislador, inserto en las normas sometidas a su revisión. En estos términos, la Corte señaló:

"... pareciera entonces que la única hipótesis en que cabe realizar unidad normativa es cuando la Corte, después de examinar materialmente la disposición acusada, concluye que ella es inconstitucional y que, además, la decisión de inexequibilidad es inocua si la Corporación no se pronuncia igualmente sobre otras normas. Ello sucede, por ejemplo, cuando es necesario retirar del ordenamiento un artículo que viola la Carta, pero su contenido normativo se encuentra reproducido en otras disposiciones, que deben entonces también ser declaradas inexequibles.

"4- Sin embargo, esa restricción de la unidad normativa únicamente a esa hipótesis de inexequibilidad no es admisible, por cuanto el propio artículo 6º del decreto 2067 de 1991 establece con claridad que la Corte debe pronunciarse "de fondo sobre todas las normas demandadas", con lo cual se señala que en principio no debe haber pronunciamientos inhibitorios cuando un ciudadano demanda en debida forma una norma legal. Es deber entonces de la Corte, al igual que todo juez, utilizar todos sus poderes a fin de evitar, hasta donde sea posible, los fallos inhibitorios, ya que la finalidad de los procedimientos es que prevalezca el derecho sustancial (CP art. 228 y C. de P. C arts 37 ord. 4º y 401). Ahora bien,

en determinados casos, la Corte debe estudiar una proposición normativa que fue acusada por un ciudadano, pero frente a la cual resulta materialmente imposible pronunciarse sobre su exequibilidad o inexequibilidad sin analizar globalmente los elementos esenciales del conjunto normativo del cual ella forma parte. En estos eventos, y con el fin de evitar un pronunciamiento inhibitorio, es válido que la Corte proceda a integrar la unidad normativa, siempre y cuando ello sea estrictamente necesario para examinar en debida forma las acusaciones formuladas en la demanda.

"(…)

"Así, ésta procede cuando la proposición jurídica acusada, si bien tiene un contenido propio, se encuentra tan íntimamente ligada con otros contenidos jurídicos, que resulta imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones. En los otros casos, esto es, cuando la relación entre las proposiciones jurídicas no es tan estrecha, la unidad normativa no procede, salvo si la regulación de la cual forma parte la disposición acusada aparece prima facie de una constitucionalidad discutible. En efecto, si esa regulación mayor es constitucionalmente sospechosa, ineludiblemente debe la Corte examinarla, pues no podría declarar constitucional un aspecto de una determinada institución, si ésta última puede ser globalmente inexequible."

3. Cosa Juzgada Constitucional, artículos 10 y 11 de la Ley 617 de 2000

Mediante Sentencia C-579 de 2001, la Corte Constitucional adelantó la revisión de algunas normas de la Ley 617 de 2000, dentro de las cuales se encuentran los artículo 10 y 11.

La declaratoria de exequibilidad de las normas no se hizo relativa a los cargos de la demanda así como tampoco se condicionó el sentido de las normas declaradas exequibles. En esa medida, puede decirse que los efectos del fallo fueron absolutos y que sobre las normas acusadas no puede adelantarse un nuevo juicio de inconstitucionalidad.

El argumento que sustenta la declaratoria de exequibilidad de los apartes demandados de la Ley 617 de 2000 se refiere a que la intervención del legislador sobre la destinación de recursos endógenos de las entidades territoriales está permitida por la Constitución "siempre que así lo exija la preservación del equilibrio macroeconómico de la Nación", y que ello se adecua a la definición de autonomía de los intereses propios de las entidades territoriales,

puesto que la estabilidad económica de la Nación es un asunto que trasciende los límites meramente sectoriales o locales y se extiende a todos los habitantes del territorio.

Los apartes jurisprudenciales pertinentes se transcriben in extenso, dada su importancia:

“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.).

“(…)

“Para la Corte resulta claro, por ende, que existe un grave problema fiscal en las entidades territoriales, propiciado en gran parte por el crecimiento desmedido del gasto público, y específicamente, los gastos de funcionamiento. El proyecto busca imponer reformas fiscales que cambien la estructura ingreso-gasto en dichas entidades, favoreciendo el ahorro y la inversión pública.

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

“- Existe una grave crisis macroeconómica, que potencialmente se verá catalizada por la situación deficitaria de las entidades territoriales, cuya estructura de gastos es una de las fuentes directas de la situación; esta situación, que rebasa la esfera propia de los intereses exclusivos de las entidades territoriales, es la que se pretende conjurar con la medida nacional de limitación genérica del gasto, a través de normas orgánicas del presupuesto.

“-Las normas acusadas establecen, entre otras, unas determinadas limitaciones sobre el uso

que las entidades territoriales le pueden dar a sus recursos de fuente endógena; sin embargo, estas limitaciones son racionales (puesto que se dirigen a atacar la causa directa del problema que se ha identificado, a saber, el desbordamiento del gasto de funcionamiento de los entes territoriales, constituyendo así un medio eficaz para lograr el fin propuesto) y son proporcionadas (por cuanto los porcentajes de limitación del gasto varían de acuerdo con la categoría de la cual se trate, imponiendo los mayores costos sobre las entidades que mayores gastos generan, en términos cuantitativos, y porque se preserva un amplio margen de autonomía para la entidad respectiva en la destinación de los recursos con los que cuenta, garantizando al mismo tiempo un interés mayor de la colectividad nacional, sin que exista discriminación -puesto que es una medida general para todas las entidades territoriales- ni perjuicio injustificado para terceros -el cual, en caso de existir, habrá de ventilarse sobre una base casuística, y ante los tribunales u organismos competentes). Esto quiere decir que las medidas bajo examen, en general, busca combatir un desequilibrio entre los ingresos y los gastos de las entidades territoriales, estipulando que entre éstos factores debe existir una relación estable y armónica, en forma tal que los gastos permanentes de las entidades territoriales se puedan financiar con los ingresos corrientes o constantes con los que cuentan, evitando así futuros descalabros; por ello, son constitucionalmente aceptables.

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

"En primer lugar, el Parágrafo citado, en su primer inciso, establece una definición operativa de los "ingresos corrientes de libre destinación", así: "Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado". Es la expresión "o acto administrativo" la que llama la atención de la Corte, puesto que tal noción podría, en principio, abarcar tanto los actos administrativos dictados por el Gobierno, como los que dicten las entidades territoriales. Esta Corporación ha sostenido en repetidas ocasiones que la prohibición constitucional de las rentas nacionales de destinación específica (art. 359, C.P.) no es aplicable a las rentas de las entidades territoriales; por lo mismo, bien pueden las autoridades del nivel territorial establecerlas, mediante los actos administrativos correspondientes: ordenanzas departamentales y acuerdos municipales (arts. 300-5, 313-4 y 313-5). Sin embargo, no

sucede lo mismo respecto del Gobierno Nacional; éste, al estar sujeto en todas sus actividades a la Ley Nacional, se encuentra impedido para efectuar dichas destinaciones específicas mediante los actos administrativos propios de su función, y mal haría el intérprete de la norma acusada en admitir tal hipótesis. Por lo mismo, habrá de declararse la constitucionalidad condicionada de la expresión "o acto administrativo", en el sentido de que sólo cobija aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las autoridades del nivel territorial, de conformidad con la ley.

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

"En tercer término, observa la Corte que el literal h) del Parágrafo 1º del artículo 3, correspondiente a la misma enumeración de recursos que no se podrán destinar a financiar gastos de funcionamiento, se refiere a "los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización". Esta medida, en particular, se considera especialmente gravosa para las entidades territoriales, por tratarse de rentas y activos que son exclusivamente de su propiedad. Igual sucede con lo dispuesto en el literal j) del mismo parágrafo, que incluye en la misma enumeración los recursos provenientes de la venta de

activos fijos. Por ser medidas demasiado estrictas, y por lo mismo desproporcionadas, ya que recaen sobre bienes amparados por la protección constitucional a la propiedad y por el artículo 362 Superior, la Corte considera que implican un vaciamiento total de la autonomía de las entidades territoriales; por lo mismo, declarará inexequible estos dos literales.

"El resto de las medidas adoptadas en el artículo 3, así como las que se consagran en los artículos 4 al 11, demandados, se adaptan a las normas arriba explicadas; por lo mismo, se declararán exequibles."

De acuerdo con lo dicho en el aparte de consideraciones transcrito, el fallo en cuestión decidió:

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

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

"b) los literales a), h) y j) del Parágrafo 1º del artículo 3º, que serán declarados INEXEQUIBLES." (Sentencia C-579 de 2001, subrayados fuera del original)

Acorde con lo dispuesto en los textos citados, la Corte en esta oportunidad se estará a los resuelto en la Sentencia C-579 de 2001, que decidió declarar exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 617 de 2000.

4. Cosa Juzgada Constitucionalidad respecto del artículo 53 de la Ley 617 de 2000.

La otra norma de la Ley 617 de 2000 que, por disposición de la Corte y en aplicación del principio integrador de la unidad normativa, ha sido incorporada a la demanda, es el artículo 53.

El cargo de la demanda, como se sabe, va dirigido a cuestionar la constitucionalidad de esta disposición, que establece límites a los gastos de funcionamiento del Distrito Capital de

Bogotá, por una supuesta invasión de la órbita de autonomía presupuestal de la Personería Distrital de Bogotá.

No obstante, del análisis adelantado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-579 de 2001, pero, además, del que la misma Corporación tuvo oportunidad de realizar en la Sentencia C-540 de 2001, este Tribunal tuvo oportunidad de definir la exequibilidad del artículo 53 de la Ley 617 de 2000 a través de la Sentencia C-837 de 2001, según se lee en su parte resolutiva:

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

En relación con los cargos estudiados en dicha sentencia, puede citarse el siguiente aparte que ilustra la similitud con los cargos expuestos en la presente demanda:

"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."

En consecuencia de lo anterior, esta Corte se estará a lo resuelto en la Sentencia C-837 de 2001, mediante la cual se declaró exequible el artículo 53 de la Ley 617 de 2000.

5. Constitucionalidad del aparte acusado del artículo 96 de la Ley 617 de 2000-

Finalmente, esta Corte considera necesario hacer algunos comentarios respecto de la expresión directamente acusada en la demanda, esto es, la frase, "las demás disposiciones que le sean contrarias".

Ahora bien, la frase acusada tiene un contenido general e indeterminado pues se encuentra referida a todas las disposiciones jurídicas, incompatibles con las normas de la Ley 617. La norma dispone en consecuencia que todas ellas quedan automáticamente derogadas.

Para la Corte, la expresión usada por la norma no ofrece reparo alguno de inconstitucionalidad. En efecto, la frase que utiliza el artículo 96 de la Ley 617 es la que comúnmente se inserta en las normatividades que introducen modificaciones más o menos amplias al ordenamiento jurídico. Y es lógico que así se haga, porque para que las disposiciones jurídicas entren en plena vigencia, se impone la necesidad de evitar su coexistencia con otras que les sean jurídicamente incompatibles. La inserción de una frase que haga expresa este requerimiento de tránsito legislativo, promueve la seguridad jurídica porque delimita la extensión de la vigencia de las normas, sin quebrantar los preceptos constitucionales sobre la materia. Por ello, la norma debe ser declarada exequible.

No obstante, debe hacerse la claridad de que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-837 de 2001, decidió inhibirse de emitir pronunciamiento de fondo respecto de la demanda presentada contra el artículo 96 de la Ley 617 de 2000, porque, a su juicio, no era posible adelantar el juicio de inconstitucionalidad de la norma, sobre la base de un cargo que la acusaba de suprimir normas de igual jerarquía. Para la Corte, en aquella oportunidad, el juicio de inexequibilidad imponía la carga de cotejar el contenido normativo de la ley con la Constitución y no con normas de igual rango.

En este sentido, la Corte manifestó:

"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."

En el caso sub exámine, sin embargo, se imponía emitir pronunciamiento de fondo por cuanto, a juicio del demandante, mediante la derogación del Decreto –Ley 1421 de 1993, el legislador quebrantó la autonomía de la Personería Distrital de Bogotá, que se entiende consagrada, no sólo en el Preámbulo, sino en el artículo 118 de la Carta Política.

6. Potestad derogatoria de la Ley 617 de 2000 sobre el Decreto 1421 de 1993.

Aunque de los argumentos serían suficientes para responder a los cargos de la demanda, no sobra agregar que, en respuesta al principal reproche del actor, la Ley 617 de 2000, en los artículos sometidos a estudio, tenía plena potestad para derogar las disposiciones del Decreto 1421 de 1993. Las siguientes consideraciones ilustran este hecho.

El régimen especial del Distrito Capital de Bogotá fue expedido mediante decreto por el Presidente de la República, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 41 transitorio de la Constitución Política, ya que durante los dos años siguientes a la promulgación de la Constitución de 1991, el Congreso se abstuvo de aprobarlo por ley.

El régimen especial de Bogotá se encuentra regulado constitucionalmente en los artículos 322, 323 y 324 de la Carta. La Constitución señala que el régimen político, fiscal y

administrativo del Distrito Capital estará definido además por las disposiciones vigentes para los municipios y por las leyes especiales que para el mismo se dicten.

La Corte Constitucional ha dicho que esa especialidad tiene una función instrumental, porque permite que toda la normatividad referida al Distrito Capital se unifique y se presente de forma diferenciada, dado que las características de Bogotá ameritan la expedición de una regulación particular.

En efecto, la Corte ha dicho que el status de particularidad al que se refiere la Constitución, se justifica en el hecho de que, además de ser un municipio (en virtud de cuya calidad se somete a ciertos lineamientos de la legislación general de municipios), el Distrito de Bogotá es la capital de la república y del departamento de Cundinamarca, y sede de los órganos máximos del poder público del Estado1.

No obstante lo anterior, la Corte ha reconocido que el carácter especial de este régimen no eleva en manera alguna la jerarquía del mismo. El fallo que fue objeto de cita señala con claridad que "la característica de esta ley no está relacionada con aspectos de orden formal o con el método que ha de seguirse para su aprobación", lo cual significa que para su aprobación no son necesarias mayorías especiales de votación en el Congreso, ni deben celebrarse determinada cantidad de debates en un número mínimo de legislaciones, como en efecto ocurre cuando se trata de la aprobación de leyes orgánicas2 o estatutarias (arts. 151 y 153 C.P.). El régimen aplicable a este distrito no ostenta jerarquía orgánica o estatutaria por cuanto tampoco la materia que regula es de aquellas reservadas constitucionalmente a este tipo de leyes.

En virtud de lo dicho, la Corte entiende que el rango del Decreto 1421 de 1993 es el equivalente al de las leyes ordinarias pues lo único que lo diferencia de éstas es que mientras las leyes en general no tienen una temática preestablecida, siendo potestad del legislador definirla, en el caso de Bogotá, la materia que debe abordar la ley respectiva fue establecida de antemano por el constituyente.

Por su parte, los artículos de la Ley 617 de 2000 que fueron sometidos a revisión, tienen, por disposición del artículo 95 de la misma, jerarquía de ley orgánica3. El texto de la norma es el siguiente:

“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.”

Siendo que las normas de la Ley 617, citadas en el artículo 95 de la misma, ostentan jerarquía de ley orgánica, resulta plenamente válido que aquellas dispusieran derogaciones en el Régimen Especial de Bogotá, Decreto 1421 de 1993.

Ello es así porque, tal como lo dispone el artículo 150-1 de la Carta Política, al Congreso le corresponde interpretar, reformar y derogar las leyes. La facultad derogatoria puede ejercerse plenamente siempre y cuando el legislador se acoja a los preceptos constitucionales y respete el sistema de jerarquía normativa del ordenamiento jurídico. Como la jerarquía del Decreto 1421 de 1993, según quedó dicho en el párrafo anterior, es equivalente a la de una ley ordinaria, el legislador está legítimamente habilitado para interpretar, reformar y derogarlo mediante otra ley de jerarquía igual o superior.

La referida es una clara manifestación de la función del Congreso pues, como lo ha dicho la Corte Constitucional, la facultad de derogar disposiciones es de la esencia misma de la actividad legislativa en ejercicio de la llamada cláusula general de competencia4:

“La función legislativa, primordialmente encomendada al Congreso de la República, comprende no solamente la atribución de expedir las leyes sino que incorpora las de modificarlas, adicionarlas y derogarlas, bien que esto último se haga expresa o tácitamente, según la clásica distinción plasmada en la Ley 153 de 1887.

“No es de extrañar, entonces, que la primera facultad del Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia, sea la señalada en el artículo 150, numeral 1, de la Carta Política: “interpretar, reformar y derogar las leyes”.

“Si el legislador careciera de competencia para cambiar o suprimir las leyes preexistentes se llegaría a la absurda conclusión de que la normatividad legal tendría que quedar petrificada. Las cambiantes circunstancias y necesidades de la colectividad no podrían ser objeto de nuevos enfoques legislativos, pues la ley quedaría supeditada indefinidamente a lo plasmado en normas anteriores, que quizá tuvieron valor y eficacia en un determinado momento de la

historia pero que pudieron haber perdido la razón de su subsistencia frente a hechos nuevos propiciados por la constante evolución del medio social en el que tiene aplicación el orden jurídico.

"(…)

"Como se observa, los límites que surgen del sistema constitucional para que el legislador ejerza este normal atributo, inherente a su función, son tan sólo de índole formal, jamás materiales o sustanciales. La ley podrá siempre modificar, adicionar, interpretar o derogar la normatividad legal precedente, sin que sea admisible afirmar que en el ordenamiento jurídico existen estatutos legales pétreos o sustraídos al poder reformador o derogatorio del propio legislador.". (Sentencia C-529 de 1994)

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte concluye que el Decreto 1421 de 1993 no ostenta una jerarquía legal tal que le impida al legislador ordinario o a otro de superior rango, modificar sus disposiciones. Además se concluye que las normas mencionadas en el artículo 95 de la Ley 617 de 2000, que son de naturaleza orgánica, pueden derogar válidamente los cánones del Régimen Especial de Bogotá que les resulten contrarios5.

En consecuencia de lo dicho, 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 EXEQUIBLE la expresión "las demás disposiciones que le sean contrarias", contenida en el artículo 96 de la Ley 617 de 2000, pero exclusivamente respecto del cargo analizado en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-579 de 2001, que declaró exequibles los artículos 10 y 11 de la Ley 617 de 2000.

TERCERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-837 de 2001, que declaró exequible el artículo 53 de la Ley 617 de 2000.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-896/01

Como quiera que en relación con las Sentencias C-540 y 579 del presente año en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 y de algunas de sus disposiciones por los cargos formulados por los actores en las demandas respectivas el suscrito magistrado salvó su voto, en esta ocasión, en razón del obligatorio acatamiento a la cosa juzgada sobre el particular, me veo precisado a aclararlo por cuanto continúo considerando que dicha ley ha debido declararse inconstitucional, en su totalidad pero no puedo desconocer que ya existe sentencia anterior sobre el asunto.

Por ello, he de agregar ahora que considero ajustado a la Constitución que el Congreso, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 150 de la Carta, ejerza su potestad derogatoria de normas anteriores, lo que explica el voto favorable a la decisión de declarar exequible la derogación de las disposiciones que sean contrarias a la citada Ley 617 de 2000.

Fecha ut supra

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-896/01

Referencia: expediente D-3425

Actor: Yesid Celis Melgarejo

Tal como lo señalé en sendos salvamentos de voto con respecto a las sentencias C-579 de 2001 y C-837 de 2001, en tanto considero que la totalidad de la ley 617 de 2000 es inconstitucional, con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de esta Corporación hoy me veo precisado a aclara mi voto en relación con los numerales segundo y tercero de la sentencia C-896 del 22 de agosto de 2001, remitiéndome en lo pertinente a los argumentos expuestos en tales salvamentos.

Fecha ut supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 Cfr. Sentencia C-198 de 1998

2 “Se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (Art. 151). Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.” (sentencia C-337/93)

3 Esta disposición fue declarada exequible por la Corte en la Sentencia C-540 de 2001

4 “Con fundamento en la cláusula general de competencia que tiene el Congreso de la República, éste puede derogar, modificar e interpretar las leyes. Obviamente, que en uso de esta atribución, el legislador está obligado a respetar derechos adquiridos, a no invadir competencias asignadas a otros entes, etc. La función del legislador consiste, entre otras, en regular los diversos fenómenos que se suceden en la realidad, con el fin de dotar a los asociados y a las instituciones del Estado de las herramientas necesarias para afrontar los cambios que se van sucediendo. Por tanto, en un Estado moderno, no se puede concebir una legislación estática, que no permita su normal desarrollo, y por el contrario, lo obstruya, hasta el punto de hacerlo inoperante” (Sentencia C-076 de 1997)

5 Cfr. Sentencias C-198 de 1998, Sentencia C-837 de 2001.