

Señores
Honorable
CORTE CONSTITUCIONAL
Calle 12 No. 7 – 65
Bogotá D.C

D-10952
OK

Asunto: Acción Pública de Inconstitucionalidad.

RAÚL DE JESÚS LUGO HERNÁNDEZ, ciudadano colombiano, mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 72.157.693 expedida en Barranquilla, con domicilio en el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, en uso de mis derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 numeral 6º, 95 numeral 5º, 241 numeral 4º y 242 numeral 1º. de la Constitución Política, me dirijo a ustedes para interponer Acción Pública y demandar por Inconstitucionalidad el artículo 64 (ingresos corrientes) y el numeral 1º del artículo 71 (los Ingresos corrientes, las transferencias) de la Ley 1617 de 2013, publicada en el Diario Oficial No. 48.695 de 5 de febrero de 2013, en cuanto el legislativo al expedir esta ley desconoció los artículos 1, 2, 118, 209, 272, 287, 288, 312, 313, 314, 315, 334, 336, 356, 357, 358 y 359 de la Constitución Política, como se detalla en la demanda.

Me permito describir esta solicitud de la siguiente manera:

NORMAS ACUSADAS

Transcribo a continuación las normas acusadas, que hacen parte de la Ley 1617 de 2013, "Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales", cuyos apartes subrayados se demandan.

- a) **ARTICULO 64 PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO DISTRITAL.** *A partir de la vigencia fiscal de la ley, na menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación.*

El concejo distrital, a iniciativa del alcalde mayor, podrá incrementar dicha participación anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) sin que la misma supere el total de treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados.

PARÁGRFO. El alcalde distrital se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, so pena de incurrir en falta disciplinara "

- b) **ARTICULO 71. DE LA COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO.** *El presupuesto anual de los Fondos de Desarrollo Local se compone de las siguientes partes:*

"1º El presupuesto de Rentas o Ingresos Comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes, las transferencias y los recursos de capital que se espera recaudar en la vigencia."

NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Me permito señalar las normas constitucionales infringidas:

ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ARTICULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

ARTICULO 272. La vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías corresponde a éstas 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.

Corresponde a las asambleas y a los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Igualmente les corresponde elegir contralor para periodo igual al del gobernador o alcalde, según el caso, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo.

Ningún contralor podrá ser reelegido para el periodo inmediato.

Los contralores departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República en el artículo 268 y podrán, según lo autorice la ley, contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal.

Para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere ser colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco años, acreditar título universitario y las demás calidades que establezca la ley.

No podrá ser elegido quien sea o haya sido en el último año miembro de asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni quien haya ocupado cargo público del orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia.

Quien haya ocupado en propiedad el cargo de contralor departamental, distrital o municipal, no podrá desempeñar empleo oficial alguno en el respectivo departamento, distrito o municipio, ni ser inscrito como candidato a cargos de elección popular sino un año después de haber cesado en sus funciones.

ARTICULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias
2. Ejercer las competencias que les correspondan
3. **Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.**

“ ”

ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

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.

ARTICULO 312. <Artículo modificado por el artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años que se denominará concejo municipal, integrado por no menos de 7, ni más de 21 miembros según lo determine la ley de acuerdo con la población respectiva. Esta corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal

La ley determinará las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades de los concejales y la época de sesiones ordinarias de los concejos. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar los casos en que tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones

Su aceptación de cualquier empleo público constituye falta absoluta.

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

“ ”

ARTICULO 314. <Artículo modificado por el artículo 3 del Acto Legislativo No. 2 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración

local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá alcalde para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el gobernador designará un alcalde para lo que reste del período, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el alcalde elegido.

El presidente y los gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esta atribución.

ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente, y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

ARTÍCULO 334. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 003 de 2011, Desarrollado por la Ley 1695 de 2013. El nuevo texto es el siguiente: La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad

fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

ARTICULO 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas 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.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley

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.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.

ARTICULO 356 Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001, Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 1993, Desarrollado por la Ley 1176 de 2007. Modificado por el Acto Legislativo 01 de 1995

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Inciso 4, Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 04 de 2007, así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de estas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

Literal a), Modificado por el art. 2, Acto Legislativo 04 de 2007, así:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.

b) Para otros sectores: población, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Adicionado por el art. 1, Acto Legislativo 02 de 2007, así:

La ciudad de Buenaventura se organiza como Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

ARTICULO 357. Desarrollado por la Ley 1176 de 2007, Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 1995, Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001, Modificado por el art. 4, Acto Legislativo 04 de 2007, así:

El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, los otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Parágrafo transitorio 1°. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3,5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

Parágrafo transitorio 2°. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1° del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

Parágrafo transitorio 3°. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los parágrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%) y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.

Parágrafo transitorio 4°. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

ARTICULO 358. Para los efectos contemplados en los dos artículos anteriores, entiéndase por ingresos corrientes los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital.

ARTICULO 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.
2. Las destinadas para inversión social.
3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Con el propósito de cumplir con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia de la demanda, previa a la argumentación de la inconstitucionalidad de los apartes de las normas cuestionadas, considero necesario hacer una breve exposición del concepto de **ingresos corrientes**, cuál es su definición, características y clasificación; con el propósito que le permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa; que lo planteado no es una conjetura del actor, por cuanto las razones son ciertas; que el reproche formulado es de naturaleza constitucional y, por lo tanto, lo demandado debe ser declarado inexecutable, o en su defecto, la honorable corporación dirá en qué sentido habrá que entenderse o interpretarse las normas.

Los **ingresos corrientes**, son aquellas rentas o recursos de que dispone o puede disponer el Distrito regularmente, para atender los gastos que demanden la ejecución de sus cometidos.

Los **ingresos corrientes**, además de la regularidad, se caracterizan porque: su base de cálculo y su trayectoria histórica, permiten predecir el volumen de **ingresos públicos** con cierto grado de certidumbre; si bien constituye una base aproximada, es una base cierta, que sirve de referente para la elaboración del presupuesto anual y en consecuencia constituyen disponibilidades normales del Estado que, como tales, se destinan a atender actividades rutinarias.

Los **ingresos corrientes** se clasifican en tributarios y no tributarios¹. Dentro de los ingresos corrientes también se incluyen las rentas de destinación específica.

Los **ingresos tributarios** son los valores que el contribuyente (sujeto pasivo), debe pagar en forma obligatoria al municipio (sujeto activo), sin que por ello exista ningún derecho a percibir servicio o beneficio alguno de tipo individualizado o inmediato, ya que el Estado (ente territorial) haciendo uso de su facultad impositiva, los recauda para garantizar el funcionamiento de sus actividades normales. Estas obligaciones son posibles, si tienen fundamento legal en un acuerdo anterior a su recaudo. A su vez, los impuestos tributarios se clasifican en directos e indirectos.

Los **impuestos directos** son gravámenes establecidos por ley, que recaen sobre la renta, los ingresos y la riqueza de las personas naturales y/o jurídicas, con capacidad de pago. Los **impuestos indirectos** son los que recaen indirectamente sobre personas naturales o jurídicas que demandan bienes y servicios con base en las leyes, ordenanzas y acuerdos.

Los **ingresos corrientes no tributarios**, son los que recibe el Distrito por concepto diferente a los impuestos. Se originan por el cobra de derechos, prestación de servicios públicos, explotación, producción y distribución de bienes y servicios; éstos se componen de tasas y multas.

Las rentas de destinación específica, pese a sus críticas y a su prohibición constitucional en el ámbito nacional, se han creado para darle estabilidad a recursos

¹ Constitución Política, artículo 358 y Decreto 111 de 1996, artículo 27.

dirigidos con determinados fines, en especial los recursos destinados a los sectores sociales y a la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial. Ejemplos de lo anterior son los impuestos a la nómina, destinados al financiamiento de la seguridad social y la salud, o los impuestos a los combustibles que se destinan a los programas viales.

Seguidamente enunciaremos qué conforman los ingresos corrientes, para así comprender el error del legislador en utilizar éste término genérico en los apartes de las normas demandadas.

INGRESOS DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL.

1. INGRESOS CORRIENTES:

1.1. INGRESOS TRIBUTARIOS.

1.1.1. IMPUESTOS DIRECTOS.

1.1.1.1. Impuesto predial unificado.

1.1.1.2. Impuesto a las vallas

1.1.1.3. Impuesto a vehículos automotores.

1.1.1.4. Impuesto de circulación y tránsito.

1.1.2. IMPUESTOS INDIRECTOS.

1.1.2.1. Impuesto de Industria y comercio.

1.1.2.2. Impuestos de avisos, tableros y vallas.

1.1.2.3. Impuesto de espectáculos públicos

1.1.2.4. Impuesto de alumbrado público

1.1.2.5. Impuesto de juegos permitidos

1.1.2.6. Impuesto de degüello de ganado menor

1.1.2.7. Impuesto sobre rifas

1.1.2.8. Impuesto de delimitación urbana

1.1.2.9. Impuesto ley del deporte IVA servicio turístico

1.1.2.10. Impuesto sobre el servicio de alumbrado público

1.1.2.11. Impuesto sobretasa al combustible automotor

1.1.2.12. Sobretasa para bomberos

1.1.2.13. Placa, pasos

1.1.2.14. Publicación gaceta (estampillas)

1.1.2.15. Especies venales

1.1.2.16. Ocasionales

1.2. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

1.2.1. Tasas

1.2.2. Multas

1.2.3. Arrendamientos

1.2.4. Contribución del 5% sobre contratos

1.3. RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA

1.3.1. Peajes

1.3.2. Contribución de valorización

1.3.3. Contribución especial sobre contratos de obras públicas

1.3.4. Participación en plusvalía

1.3.5. APORTES

1.3.5.1. Departamentales

1.3.5.2. Nacionales

1.3.6. Transporte por oleoductos y gasoductos

1.3.7. Transferencia sector eléctrico

1.3.8. Sistema General de participaciones

1.3.8.1. Participación para la salud

1.3.8.2. Participación para la educación

1.3.8.3. Participación para agua potable

1.3.8.4. Participación para propósito general: inversión

1.3.9. Cofinanciación

1.3.10. Fondo Local de Salud

1.3.11. Ocasionales

INFRACCIÓN DE NORMAS CONSTITUCIONALES DEL ARTÍCULO 64 (INGRESOS CORRIENTES) Y EL NUMERAL 1º DEL ARTICULO 71 (LOS INGRESOS CORRIENTES, LAS TRANSFERENCIAS) DE LA LEY 1617 DE 2013.

1º. Los apartes demandados del artículo 64 y el numeral 1º del artículo 71 de la Ley 1617 de 2013, vulnera los artículos 1º, 287, 312, 313, 314 y 315 de la Constitución Política debido a que desconoce la autonomía de las entidades territoriales y las competencias de sus autoridades.

Resulta evidente que el legislador, al utilizar la expresión **ingresos corrientes**,

en los apartes de las normas demandadas, desconoce la autonomía de los distritos; éstos a través de sus autoridades, al elaborar los planes de desarrollo, que vienen a recoger las propuestas formuladas a ciudadanos en su momento por el mandatario elegido, tienen en cuenta para su adopción² y ejecución no solo de los ingresos propios generados por el ente territorial, sino también aquellos que gira el gobierno nacional u otras entidades, en cumplimiento de normas constitucionales y legales que así los disponen, a fin de cumplir con los cometidos que soportan el Estado social de derecho.

Al destinar a las localidades el 10% de los recursos que componen los ingresos corrientes, en acatamiento del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, de una forma u otra la autonomía de los distritos se ve afectada, porque los alcaldes no podría *asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*³ en un 100%, incumpliendo incluso obligaciones ya contraídas, y peor aún, girando recursos con destinación específica, que los harían incurrir en infracciones de tipo penal y disciplinario que difícilmente los sustraerán de sus consecuencias.

Es claro que los apartes demandados, desconocen las competencias de las autoridades distritales, en especial los alcaldes y los concejales, quienes al momento de presentar, discutir, aprobar y al hacerse seguimiento a la ejecución del presupuesto de la entidad territorial, le será complicado encontrar una fórmula matemática que les permita escindir ese 10% de los **Ingresos corrientes**, sin que dicha acción desborde sus competencias, máxime cuando algunos recursos que hacen partes de los ingresos corrientes no son generados por el distrito, sino que devienen del gobierno nacional o de otras entidades como los departamentos⁴, constituyéndose en un obstáculo tanto para el administrador público como para la corporación coadmistradora del distrito esa imprecisión conceptual del legislador, que conlleva a un desconocimiento normativo de primer orden.

La aplicación de la norma como ha sido concebida⁵, podría llevar a las autoridades a incumplir los deberes sociales del Estado a que están obligadas éstas en consonancia con lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 2 de la Constitución Política.

La autonomía administrativa se ve lesionada, al no podrá hacer uso el mandatario local del 100% de los ingresos corrientes, que en la mayoría de los casos ya están comprometidos y se traduce en la afectación directa a los proyectos incorporados en los planes de desarrollo distrital, perjudicando su materialización y atentando contra el principio de planificación, toda vez que no se armoniza el presupuesto local con el sistema de planeación nacional.

² Ordinal 2º del artículo 313 de la Constitución Política.

³ Ordinal 3º del artículo 315 de la Constitución Política.

⁴ Un claro ejemplo de ello es la distribución del recaudo del impuesto sobre vehículos automotores (rodamiento), así como las sanciones e intereses, en su jurisdicción, se realizará así: del total recaudado por dicho concepto, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%) y el veinte por ciento (20%), corresponde a los municipios (entiéndase para este ejemplo distrito) de la dirección informada en la Reclamación.

⁵ Me refiero a los apartes demandados del artículo 64 y el numeral 1º del 71 de la Ley 1617 de 2013.

En consecuencia, la capacidad de autogobierno y autogestión de los distritos es desconocida por los apartes de las normas demandadas⁶.

2º. Los apartes demandados del artículo 64 y el numeral 1º del 71 de la Ley 1617 de 2013, desconocen el artículo 209 de la Constitución Política, por atentar contra el principio de eficacia.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha protegido el denominado “principio de eficacia de la administración pública”, según el cual las autoridades administrativas ostentan cargas relativas al desempeño de sus funciones, en orden a implementar y brindar soluciones a problemas de los ciudadanos. Dichas problemas constituyen deficiencias atribuibles a deberes específicos de la administración, y así las mencionadas soluciones han de ser ciertas, eficaces y proporcionales a éstos⁷.

La utilización del concepto “ingresos corrientes” representa un atentado contra ese principio, el legislador en vez de hacer más expedito, claro y eficiente el manejo y la distribución de los recursos para el desarrollo de las localidades, en aras de que se materialice la descentralización administrativa en los distritos creados a partir de la expedición de la Constitución de 1991, ha creado un caos que solo la Corte Constitucional pudo solucionarlo declarando la inexecutable de los apartes de las normas demandadas o dándole un sentido interpretativo entendible por todos los ciudadanos.

Resulta imposible aplicar las normas reprochadas sin que no se atente contra este principio, por ser complicado girar los recursos a las localidades separando de los ingresos corrientes aquellos provenientes de fuentes exógenas de financiación de la entidad territorial, las que no son recursos propios.

El artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, al señalar que de los ingresos corrientes del distrito un porcentaje no inferior al diez por ciento (10%) se asignará a las localidades, desconoce el alcance del concepto “ingresos corrientes”, explicado en las páginas anteriores de esta demanda, comprometiendo los elementos que lo conforman, disponiendo de todos los recursos generados por la entidad territorial, los que recibe por transferencias, así como aquellos cuya destinación específica impiden que sean utilizados para cubrir gastos distintos a aquellos que están previamente establecidos tanto en las leyes que lo crean como en el presupuesto del distrito aprobado mediante acuerdo distrital o por decreto del respectivo alcalde, según el caso.

Do mantenerse vigente los apartes cuestionados de la norma, generaría un grave problema a la hora de estructurar los presupuestos de los distritos, especialmente el marco fiscal de mediano plazo⁸, programa macroeconómico y fiscal del cual se derivan las metas anuales de gasto público bajo la coordinación del Ministerio de Hacienda y la participación del Departamento Nacional de Planeación, sería engorroso y difícil el cálculo del déficit fiscal y su financiación; mucho menos establecer cuál sería la meta de superávit.

⁶ Violación simultánea de los artículos 1 y 287 del texto constitucional.

⁷ T-733-09

⁸ Infringiéndose además el artículo 345 de la Carta Política, del cual se desprende la base normativa en que se inspira el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

No existe una razón válida para que los *ingresos corrientes* y las *transferencias* hagan parte del Presupuesto de Rentas e Ingresos de los Fondos de Desarrollo Local, cuando por ministerio de la ley ya éstos tienen su destinación, los cuales solo es factible su distribución y manejo dentro del presupuesto del distrito y no de dichos fondos creados por la Ley 1617 de 2013.

Los apartes de las normas demandadas de la Ley 1617 de 2013, afectan de manera ostensible la autonomía financiera de los distritos, causando un caos administrativo que solo es posible impedirlo, declarando su inexequibilidad o dándole un sentido interpretativo a las normas, por violación flagrante al artículo 209 de la Constitución Política, así como a los artículos 287 (3), 313 y 315 de la misma carta, poniéndose en riesgo el cumplimiento de los fines del Estado contenido en el artículo 2º ibídem.

3º. El artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, pone en riesgo el ejercicio y función de los organismos de control en los distritos, esto es, las Personerías Distritales y las Contralorías Distritales, desconociendo los artículos 118 y 272 de la Constitución Política. Igualmente atenta contra el normal desempeño de los Concejos Distritales, infringiendo los artículos 312 y 313 de la Constitución Política.

La disminución del porcentaje en el presupuesto del distrito, en el que a partir de la vigencia de la Ley 1617 de 2013, "*... no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación...*", lesiona a las Personerías, a las Contralorías y los Concejos Distritales, toda vez que al verse disminuido el presupuesto del distrito, igualmente los recursos que deben destinarse para el funcionamiento de estos entes se ven reducidos en un porcentaje no menor al diez por ciento (10%), si partimos de la base que los recursos de que se nutren dichas entidades devienen de los ingresos corrientes de libre destinación⁹, que a su vez hacen parte de los *ingresos corrientes* de los distritos.

El legislador no puede exceder los límites que la constitución y las mismas leyes expedidas por éste le imponen; en el presente caso, es evidente el desconocimiento de los artículos 118, 272, 312 y 313 de la Constitución Política, porque al asignarse no menos del diez por ciento (10) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito a las localidades, se pone en riesgo la óptima capacidad institucional de las Personerías, las Contralorías y los Concejos Distritales. El control ejercido por estas entidades, contribuye a la realización de los fines del Estado (art. 2 C.P.) y al impedir que estas actúen con la totalidad de sus recursos económicos, se disminuye su fuerza para el ejercicio pleno de sus funciones.

⁹ El artículo 10 de la Ley 617 de 2000 señala: "VALOR MAXIMO DE LOS GASTOS DE LOS CONCEJOS, PERSONERIAS, CONTRALORIAS 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 ..."

4º. Los apartes demandados del artículo 64 y el numeral 1º del 71 de la Ley 1617 de 2013, vulnera los artículos 356, 357 y 359 de la Constitución Política.

Las entidades territoriales cuentan con dos tipos de fuentes de financiación (i) las denominadas fuentes exógenas, que provienen de la transferencias de recursos de la nación o participación en recursos del Estado, como provenientes de las regalías y (ii) las fuentes endógenas, que son aquellas que se originan en la jurisdicción de la respectiva entidad, en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de sus autoridades locales o seccionales.

Los apartes de las normas demandadas desconocen los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, al disponer de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, que son fuentes exógenas de financiación de los distritos, dineros estos que hacen parte de los ingresos corrientes, los cuales no son generados por el esfuerzo de la entidad territorial que la ley ordena disponer en un 10% con destino a los Fondos de Desarrollo Local, sino que, en su gran mayoría, se reciben del gobierno nacional.

Las normas enjuiciadas se contraponen a la Carta Política, la misma que prohíbe utilizar los recursos del Sistema General de Participaciones para fines distintos a lo consagrado en dicha carta.

Las razones que anteceden, espero sean suficientes para que la honorable Corte Constitucional declare la inexecutable del artículo 64 de la Ley 1617 y del numeral 1º del artículo 71 de 2013, por lo que así lo solicito de manera respetuosa o en su defecto, establezca las pautas interpretativas que correspondan.

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

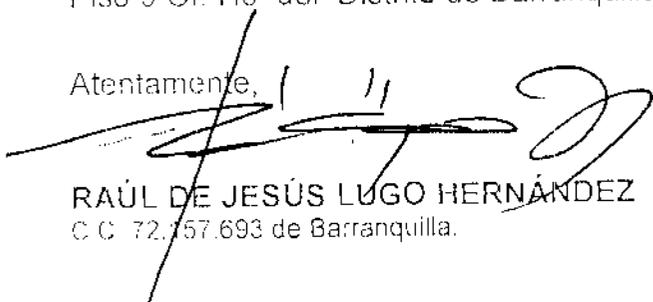
Conforme a los artículos 241 de la Constitución Política y 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y con tal fin, cumplirá la función de "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación". Por su parte, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional.

Son ustedes, Honorables Magistrados, competentes para conocer y fallar sobre esta demanda.

NOTIFICACIONES

El suscrito recibe notificaciones en la Calle 39 N° 43 – 123 Edificio Las Flores, Piso 9 Of. H6 del Distrito de Barranquilla. E-mail: lugorauldejesus@hotmail.com

Atentamente,



RAÚL DE JESÚS LUGO HERNÁNDEZ
C.C. 72.757.693 de Barranquilla.