

Sentencia C-262/15

Referencia: Expediente D-10452

Actor: Raúl de Jesús Lugo Hernández

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 64 y 71 (parciales) de la Ley 1617 de 2013 '*Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales*'.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., seis (6) de mayo de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución, el ciudadano Raúl de Jesús Lugo Hernández demanda los artículos 64 y 71 (parciales) de la Ley 1617 de 2013 '*Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales*'. En su concepto, estas normas legales desconocen los artículos 1, 2, 118, 209, 272, 287, 288, 312, 313, 314, 315, 334, 336, 356, 357, 358 y 359 de la Carta. Mediante auto del 10 de octubre de 2014 se admitió la acción, y se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Cultura, a las Facultades de Derecho de las Universidades Externado, Pontificia Javeriana y Nacional de Colombia y Nacional, y a la Federación Nacional de Municipios. De igual modo se ordenó correr traslado al Ministerio Público, y fijar en lista el proceso para efectos de las intervenciones ciudadanas (CP art 242 y Dcto 2067/91 art 7).

2. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe y resalta la norma acusada parcialmente, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 48695 de febrero 5 de 2013:

“LEY 1617 DE 2013

(febrero 5)

Diario Oficial No. 48.695 de 5 de febrero de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 64. PARTICIPACIÓN EN EL PRESUPUESTO DISTRITAL. A partir de la vigencia fiscal de esta ley, 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.

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 del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados.

PARÁGRAFO. El alcalde distrital se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, so pena de incurrir en falta disciplinaria.

[...]

ARTÍCULO 71. DE LA COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO. El presupuesto anual de los Fondos de Desarrollo Local se compone de las siguientes partes:

1. El Presupuesto de Rentas e Ingresos. Comprende la disponibilidad inicial, **los ingresos corrientes, las transferencias** y los recursos de capital que se espera recaudar en la vigencia.
2. El Presupuesto de Gastos. Comprende las apropiaciones de gastos de inversión. Los gastos causados con cargo a los presupuestos de los Fondos de Desarrollo Local que no se paguen en la vigencia respectiva deberán incluirse en el presupuesto del año siguiente como obligaciones por pagar.
3. Disponibilidad Final. Corresponde a la diferencia existente entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos de inversión.

PARÁGRAFO. Las disposiciones del presente artículo aplicarán a partir del presupuesto de la vigencia fiscal siguiente a la sanción de esta ley”.

III. LA DEMANDA

3. El ciudadano Raúl de Jesús Lugo Hernández solicita declarar inexecutable los artículos 64 y 71 (parciales) de la Ley 1617 de 2013 *‘Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales’*. En su concepto, los segmentos normativos citados vulneran los artículos 1, 2, 118, 209, 272, 287, 288, 312, 313, 314, 315, 334, 336, 356, 357, 358 y 359 de la Constitución. Sintetiza sus acusaciones en cuatro cargos que se presentan a continuación:

3.1. En primer término sostiene que el artículo 64 (parcial) desconoce la autonomía de los distritos como entidades territoriales, y las competencias constitucionales de sus autoridades (CP arts. 1, 2, 287, 312, 313, 314 y 315). Considera que la norma legal citada, al destinar a las localidades el 10% de los recursos que componen los ingresos corrientes del distrito, viola *“de una forma u otra la autonomía”* de estos entes territoriales, por cuanto los alcaldes no podrán en virtud suya *“hacer uso [d]el 100% de los ingresos corrientes”*, lo cual 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”*. Aparte, estima que no existe una fórmula matemática que les permita a las autoridades territoriales *“escindir ese 10% de los ingresos corrientes, sin que dicha acción desborde sus competencias”*, de modo que este precepto además constituye un obstáculo para la administración distrital y las corporaciones públicas del orden territorial.

3.2. En segundo lugar aduce que el legislador, al destinar hacia localidades un porcentaje de los *“ingresos corrientes”* del distrito, sin ulteriores especificaciones, atentan contra el principio de eficacia administrativa (CP art 209). En su opinión, aplicar el porcentaje a una base conformada por todos los ingresos corrientes, sin discriminar cuáles son recursos exógenos y cuáles tienen destinación específica, se *“ha creado un caos que solo la Corte Constitucional puede solucionarlo declarando [su] inexecutable”*. El ciudadano considera que *“[r]esulta imposible aplicar las normas demandadas”* tal como están, sin desconocer al mismo tiempo el principio de eficacia, al ser *“complicado girar los recursos a las localidades separando de los ingresos corrientes aquellos provenientes de fuentes exógenas de financiación de la entidad territorial”*. En su criterio, si el artículo 64 (parcial) se mantiene en el orden jurídico *“generaría un grave problema a la hora de estructurar los presupuestos de los distritos”*. No existe, en su opinión, ninguna razón válida para que los ingresos corrientes y las transferencias

hagan parte del presupuesto de rentas e ingresos de los Fondos de Desarrollo Local, pues el lugar de estos es el presupuesto distrital.

3.3. En tercer lugar, la acción pública plantea que las disposiciones cuestionadas amenazan el ejercicio efectivo de las funciones de los Concejos, Personerías y Contralorías Distritales (CP arts. 118, 272, 312 y 313). Desde el punto de vista del actor, la norma acusada limita el monto de los ingresos corrientes disponibles en el presupuesto distrital. Ahora bien, la Ley 617 de 2000 señala que el valor máximo de los gastos de concejos, personerías y contralorías distritales no puede sobrepasar el valor total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado por la ley, *“más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación”*. Dado que los Concejos, las Personerías y las Contralorías Distritales se financian entonces con recursos del presupuesto, y específicamente con ingresos corrientes de libre disposición, al reducirse estos se disminuye igualmente la fuente de la cual se nutren estos organismos. En consecuencia, *“se pone en riesgo la óptima capacidad institucional de las Personerías, las Contralorías y los Concejos Distritales”*.

3.4. Finalmente, el ciudadano considera vulneradas las limitaciones constitucionales a la destinación de recursos del Sistema General de Participaciones (CP arts. 356, 357, 358 y 359). Dice que las entidades territoriales cuentan con dos clases de fuentes de financiación: las exógenas, provenientes de *“transferencias de recursos de la nación o participación en recursos del Estado”*, como es el caso de las regalías; o endógenas, que son recursos originados en la circunscripción de la respectiva entidad, *“en virtud de un esfuerzo propio, por decisión política de sus autoridades locales o seccionales”*. En su opinión, las normas cuestionadas disponen de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, que son rentas exógenas de los entes territoriales, con lo cual se violan entonces las mencionadas disposiciones constitucionales, las cuales prohíben utilizar estos recursos para fines distintos a los expresamente consagrados en la Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

4. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene para solicitar la declaratoria de inexecutable de las normas demandadas, por violar la autonomía de las entidades territoriales. En subsidio, pide declarar su executable condicionada bajo el entendido de que la expresión *“ingresos corrientes”* se refiere únicamente a los que son de libre destinación. Para empezar considera que la Corte debe inhibirse de emitir un fallo de fondo respecto de los cuestionamientos por supuesta violación de los artículos 1, 2, 118, 209, 272, 288, 312, 313, 314, 315, 334, 336, 356, 357, 358 y 359 de la Carta. Dice que el actor no expone con suficiencia el concepto de violación. No obstante, en lo que respecta a la supuesta violación del artículo 287 de la

Constitución, sostiene que este consagra el principio de autonomía de los entes territoriales en la administración de los recursos. En esa medida, al definirse en el orden legal la destinación a las localidades de una parte de los ingresos corrientes de las entidades territoriales, se desconoce este principio. El Ministerio reconoce que las previsiones legales acusadas buscan ampliar la descentralización, pero a su juicio esto no puede hacerse en detrimento de la autonomía, por ser este un atributo esencial de los distritos. En cualquier caso, si la Corte considera que la norma es exequible, pide condicionar su validez a que solo sean los ingresos corrientes de libre disposición los sometidos al precepto acusado, pues de lo contrario la norma podría conducir a desfinanciar a los entes, a violar normas orgánicas sobre topes de gasto, o a incumplir compromisos que se proyectaba satisfacer con la totalidad de estos ingresos.¹

Federación Colombiana de Municipios – FCM

5. La FCM solicita declarar inexecutable la disposición acusada. En su criterio, la jurisprudencia ha sostenido que al legislar sobre los ingresos corrientes, el Congreso tiene una facultad de configuración amplia pero no absoluta. A su modo de ver, en la sentencia C-1072 de 2002 esta Corporación sostuvo que tal potestad debe ser ejercida de forma racional y razonable, por las implicaciones que esta clase de ingreso tiene en materia presupuestal para el cumplimiento de los fines esenciales de las instituciones (CP art 2). Tras analizar la composición presupuestal de los ingresos corrientes, señala que estos tienen preponderantemente una destinación específica, establecida en la Constitución. Los ingresos del Sistema General de Participaciones y el Sistema de Regalías, deben tener el destino fijado en la Constitución (CP arts. 356, 357, 360 y 361). Los recursos provenientes de multas e infracciones tienen regulaciones legales en las que se definen los sectores a los que debe dirigirse el recaudo; las tasas y tarifas “*responden a la prestación de servicio específico*”; y las contribuciones o bien pretenden financiar obras públicas o beneficiar al mismo sector del que se extraen. De lo cual considera que se puede sacar una conclusión, de acuerdo con la cual las normas cuestionadas pueden causar “*un caos financiero*”. Aparte, dice que la Ley 617 de 2000 prevé que los distritos de categoría especial solo pueden usar un máximo de

¹ Dice el Ministerio: “[e]n el evento en que la Corte Constitucional despachara desfavorablemente los argumentos expuestos, [...] se solicita formalmente una expresión de dicho órgano en el sentido de que las normas así demandadas serían constitucionales, condicionadas a que la expresión ‘ingresos corrientes’ se entienda en su acepción de libre destinación’. [...] Lo anterior por cuanto es bien sabido, por una parte, que la Ley 617 de 2000 establece una serie de limitaciones a los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios, lo que materializa un reconocimiento expreso de inflexibilidades del gasto que se traducen en que determinados gastos, los de funcionamiento se deben siempre realizar, con lo que unas normas como las demandadas podrían significar posibles desfinanciamientos de tal gasto o, lo que es peor, condiciones impulsadas desde el legislador para violaciones de las normas orgánicas que establecen límites al gasto. Por otra parte, las normas demandadas desconocen realidades financieras de las entidades territoriales. En efecto, los distritos, como entidades territoriales de la mayor importancia política y financiera, en la actualidad se encuentran desarrollando inversiones de mediano y largo plazo, que han exigido su garantía a través de la disposición autónoma de rentas y recursos. De esta forma, si se declarara, sin más, la constitucionalidad de las normas acusadas, con plena certeza se llegaría a una situación de insostenibilidad financiera, pues, unas rentas ya dispuestas, tendrían que ser desviadas hacia las localidades, llevando a la entidad – distrito a una situación de caos financiero e incumplimiento de compromisos adquiridos”.

entre 50 y 60% de sus ingresos corrientes de libre destinación a gastos de funcionamiento. Así, las disposiciones demandadas vendrían a contraer todavía más el ámbito de actuación de las entidades.

**Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana –
Grupo de Acciones Públicas del Departamento de Derecho Público**

6. Esta intervención coadyuva la demanda. Dice que según la jurisprudencia constitucional, el legislador puede intervenir en la autonomía de las entidades territoriales *“para temas de interés nacional macroeconómico o de orden público”* pero sin afectar *“el núcleo duro”* de la autonomía. Este *“núcleo duro”*, según el Grupo de Acciones Públicas, está conformado en parte por las responsabilidades indicadas en la sentencia C-540 de 2001. A su juicio, en esta última la Corte dijo que la autonomía de los entes territoriales tiene tres aspectos nucleares: la capacidad de autogobierno y autogestión, la independencia para desarrollar el programa de gobierno, y la definición de prioridades según las particularidades regionales o locales. En tal contexto, la Corte señaló –según la interviniente- que no existe *“una justificación constitucional que avale, de manera general, la intervención del legislador en la definición de la destinación de los recursos que, stricto sensu, son de propiedad exclusiva de las entidades territoriales”*. El Congreso sí puede –según la sentencia citada- *“fijar el destino de las rentas tributarias de propiedad de las entidades territoriales, cuando ello resulte necesario para proteger la estabilidad económica de la nación y, especialmente, para conjurar amenazas ciertas sobre los recursos del presupuesto nacional”*. Considera entonces que la norma demandada debe declararse inexecutable, pues interfiere en el núcleo duro de la autonomía de los entes territoriales, en tanto limita su autonomía económica y presupuestaria.

7. En lo que atañe a los restantes cargos, el Grupo de Acciones Públicas desestima una posible infracción del principio de eficacia administrativa toda vez que al destinarse el porcentaje señalado de ingresos corrientes a las localidades, se logra cumplir el principio de eficacia en tanto *“se brindan soluciones a problemas de los ciudadanos”*. Con todo, está de acuerdo en que la norma demandada puede llegar a afectar el funcionamiento de Contralorías, Concejos y Personerías distritales, ya que al disminuirse el presupuesto los entes territoriales contarían con menos recursos para financiar estos organismos. Finalmente, subraya una discrepancia con el demandante en cuanto se refiere a la opinión de este último sobre la imposibilidad de determinar el destino administrativo de los recursos del Sistema General de Participaciones. Dice que según la jurisprudencia el legislador está autorizado para señalar la destinación de los recursos exógenos; es decir, de aquellos cuyo origen es externo a los entes territoriales, como ocurre con las transferencias, el situado fiscal, las compensaciones y las rentas cedidas. Así, sobre la destinación de los ingresos corrientes exógenos puede en principio haber una regulación legal, sin que esto afecte la naturaleza de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Centro de Estudios Fiscales - CEF

8. El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado interviene para pedirle a la Corte inhibirse de emitir un fallo de fondo. Considera que la acción pública presenta “*deficiencias*” no solo en la conceptualización de los ingresos fiscales, sino además en la forma de construir los argumentos de inconstitucionalidad, pues se limita a indicar hipotéticas consecuencias derivadas de la norma, que sin embargo no tienen ningún sustento en su texto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

9. El Procurador General de la Nación, en su concepto 5862, le pide a la Corte declarar exequibles las expresiones demandadas. Considera importante señalar que las localidades son parte integral de los distritos, y no son entes autónomos diferentes a estos. Los distritos se dividen en localidades “*precisamente para hacer más eficientes las administraciones*”. Por tanto, una asignación mínima de una parte del presupuesto distrital a las localidades no contradice, sino que de hecho refuerza, la autonomía territorial o las competencias de las autoridades territoriales, pues las primeras son elementos integrantes de los distritos. Tampoco estima que se desconozca el principio de eficacia administrativa, pues los ingresos corrientes de los distritos no están integrados por recursos con destinación constitucional específica, o con finanzas exógenas o transferencias que reciban estos entes territoriales procedentes de la Nación o de los departamentos, sino por recursos propios o endógenos. De no ser así, sí que habría una vulneración de tal principio pues en ese caso la destinación presupuestal para las localidades se calcularía sobre un total mayor a los ingresos corrientes disponibles mientras las asignaciones tendrían que financiarse solo con estos últimos. Aparte, no considera la Vista Fiscal que esta destinación afecte el funcionamiento de organismos distritales como Concejos, Personerías y Contralorías, pues no prevé una limitación presupuestal en ese sentido. Finalmente, sostiene que no se desconocen principios constitucionales con la conformación del presupuesto de las localidades distritales tal como está en la Ley 1617 de 2013, pues no se viola la destinación específica establecida en la Carta Política para los recursos exógenos de las entidades territoriales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241 numeral 4 de la Carta.

Asunto previo. Las solicitudes de inhibición por ineptitud de la demanda. Integración de la unidad normativa

2. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Centro de Estudios Fiscales de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia sostienen que la demanda no es apta, parcial o totalmente, para provocar un fallo de fondo. En opinión del citado Ministerio la ineptitud es parcial, pues considera que los cuestionamientos por supuesta violación de los artículos 1, 2, 118, 209, 272, 288, 312, 313, 314, 315, 334, 336, 356, 357, 358 y 359 de la Carta no despiertan una duda mínima de inconstitucionalidad sobre las norma acusadas, de modo que le solicita a la Corte contraer el pronunciamiento al cargo por violación del principio de autonomía territorial, previsto en el artículo 287 Superior. El Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado estima en cambio que la demanda carece de aptitud, ya que no solo tiene problemas de conceptualización en lo que atañe a los ingresos corrientes, sino que además las acusaciones no están construidas de un modo adecuado, por lo cual no están dadas entonces las condiciones para tomar una decisión de fondo. Esos son, en síntesis, los motivos en los cuales se fundan las solicitudes de inhibición. La Corte Constitucional no comparte sino parcialmente estos planteamientos, por las razones y en el sentido como se expondrá a continuación.

3. Dos de las acusaciones contra el artículo 64 (parcial) reúnen las condiciones para un juicio de fondo. Así ocurre con las censuras por presunta vulneración de los principios de autonomía territorial (CP arts. 1, 2, 287, 312, 313, 314 y 315) y respeto por la destinación de los recursos del Sistema General de Participaciones (CP arts. 356, 357, 358 y 359). Para empezar se dirigen contra una proposición que se deduce del texto legal. Dicen que el precepto ordena a los distritos especiales destinar al menos un 10% de sus ingresos corrientes a las localidades, teniendo en cuenta algunos criterios allí definidos, lo cual es *cierto*. Las razones que se exponen para cuestionar la previsión están planteadas de modo inteligible, por lo cual los argumentos son entonces además *claros*. Asimismo, los cuestionamientos mencionados proponen una confrontación entre normas legales y principios constitucionales. Por tanto, estos cargos son también *pertinentes*. La acción pública, por lo demás, señala que en virtud del artículo 64 acusado los distritos tendrán que sacrificar autonomía, y aparte deberán afectar la destinación constitucional específica de algunos recursos en vista de que la normatividad censurada no distingue entre ingresos corrientes sino que los incluye todos, sin discriminación, dentro de la base para su aplicación. Estas acusaciones son *específicas*, y además despiertan una sospecha de inconstitucionalidad *suficiente* para estudiarlas de fondo.

4. Asunto distinto acontece con los cuestionamientos contra el artículo 64 (parcial) por presunto desconocimiento del principio de eficacia administrativa (CP art 209), por supuestamente afectar el funcionamiento efectivo de concejos, contralorías y personerías distritales, y por infringir lo previsto en los artículos 334 y 336 de la Carta, como pasa a mostrarse:

4.1. El actor sostiene en este punto que la regulación acusada ha “*creado un caos*” que solo se puede solucionar con una declaratoria de inconstitucionalidad. Señala que si la norma se conserva en el ordenamiento “*generaría un grave problema a la hora de estructurar los presupuestos de los distritos*”, en tanto resultaría “*engorroso y difícil el cálculo*” del déficit fiscal y su financiación. Más difícil sería, en su concepto, calcular la meta de superávit. La Corte considera, sin embargo, que estas críticas no se constituyen como un cargo de inconstitucionalidad, por cuanto no proponen una confrontación entre la norma legal y la Carta Política. Ciertamente el accionante invoca un principio constitucional, el de eficacia de la función pública, pero en primer lugar no muestra por qué este impide al legislador establecer previsiones que hagan “*difícil*” o “*engorrosa*” una estimación presupuestal, ni aporta tampoco elementos de juicio suficientes para demostrar que esta actividad en efecto sea difícil o imposible, y evidencien el caos al cual en su opinión conduciría la vigencia de la norma. La Corte constata que el actor podía aportar evidencias empíricas de la supuesta situación caótica, pues aunque la Ley 1617 de 2013 es reciente, en el ordenamiento hay otras previsiones semejantes en vigor desde hace más de dos décadas, por ejemplo para el Distrito Capital, y sin embargo el ciudadano se abstiene de ofrecer elementos de esa naturaleza.² Sus acusaciones en este aspecto no son entonces *pertinentes ni suficientes*.

4.2. Otro tanto ocurre con la acusación que dirige el ciudadano contra el artículo 64 por presuntamente afectar el funcionamiento efectivo de concejos, personerías y contralorías distritales. Señala que la norma cuestionada infringe los artículos 118, 272, 312 y 313 de la Constitución, porque la Ley 617 de 2000 limita el valor máximo de financiamiento distrital para concejos, personerías y contralorías distritales, en tanto precisa que no puede sobrepasar el valor total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado por la ley, “*más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación*”. Como los citados organismos se financian con ingresos corrientes de libre disposición, al reducirse estos se disminuye igualmente, en virtud de la Ley 617 de 2000, la fuente de la cual se nutren estos organismos. No obstante, pese a que el actor identifica que el limitante financiero es el artículo 10 de la Ley 617 de 2000, se abstiene de incorporar dicha norma al juicio. Con lo cual la proposición que cuestiona carece de certeza pues el tope de financiación no proviene en exclusiva del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, sino necesariamente además del artículo 10 de la Ley 617 de 2000. La Corte no puede integrar de oficio este último a la unidad normativa por cuanto la disposición acusada tiene un contenido deóntico claro, no se trata de un precepto que reproduzca el texto no demandado o que resulte necesario incorporar para evitar un fallo inocuo, ni

² El Decreto 1421 de 1993, el cual contiene el régimen especial para el Distrito Capital, en su artículo 89 dice: “[a] partir de la vigencia fiscal de mil novecientos noventa y cuatro (1994), no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del Distrito, se asignarán a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas y según los índices que para el efecto establezca la entidad distrital de Planeación”.

presenta a primera vista dudas de inconstitucionalidad. Por tanto, en este punto la Corte habrá también de inhibirse.

4.3. Lo mismo hará la Corporación en lo referente a las acusaciones por supuesta infracción de los artículos 334 (intervención legal en la economía, en un marco de sostenibilidad fiscal) y 336 (monopolios rentísticos) de la Constitución. La demanda simplemente se limita a señalar que estos preceptos fueron infringidos, pero al desarrollar el concepto de violación no explicita los argumentos orientados a sustentar sus cuestionamientos. En consecuencia, también en este punto la Corte se abstendrá de emitir un fallo de fondo.

5. La Corte considera, por otra parte, que el demandante no invocó ninguna razón específica y suficiente para cuestionar la constitucionalidad del artículo 71 (parcial) de la Ley 1617 de 2013. Las expresiones normativas “*los ingresos corrientes, las transferencias*”, contenidas en esa disposición, tienen un sentido distinto del que se advierte en el artículo 64 de la misma Ley, pues no ordenan una destinación porcentual del presupuesto distrital a las localidades como lo hace este último, sino que se limitan a consagrar dos rubros generales o categorías de ingresos dentro del presupuesto de rentas de las localidades. En vista de su diverso contenido normativo, la acción pública debía *especificar* las acusaciones dirigidas en su contra. Sin embargo, el actor no lo hizo. La Corte no considera tampoco que el simple hecho de disponer dos categorías de ingresos –corrientes y transferencias- dentro del presupuesto de las localidades, en los términos en los cuales lo hace la Ley 1617 de 2013, suponga necesariamente que en ellas deban incluirse solo y de forma excluyente recursos provenientes del sector central del distrito. Por lo mismo, las invocaciones de autonomía territorial, eficacia administrativa y destinación específica del Sistema General de Participaciones no son suficientes para provocar una sospecha de inconstitucionalidad sobre el artículo 71 (parcial) de la Ley 1617 de 2013. En este respecto se impone entonces un pronunciamiento inhibitorio.

6. Con todo, la demanda se dirige contra un segmento normativo del artículo 64, y concretamente contra los vocablos “ingresos corrientes”. El actor cuestiona esta expresión sobre la base de que viola entre otros el principio de autonomía territorial, en tanto interviene en la destinación de recursos que a su juicio deben administrar los distritos de forma independiente. Ahora bien, si la acción prospera y se suprime el fragmento acusado, el fallo sería a la luz de los cargos inocuo. El texto del artículo 64 conservaría la obligación para los distritos de destinar a las localidades, con los criterios y fines allí previstos, el 10% no ya solo de los ingresos corrientes sino del total del presupuesto de rentas de las entidades territoriales. La Corte ha señalado en su jurisprudencia, no obstante, que con el propósito de garantizar el derecho a una administración de justicia efectiva (CP arts. 2 y 229) en ciertos casos puede integrar incluso de oficio la unidad normativa, con textos legales no expresamente demandados. Una de las hipótesis en que ello es viable se presenta cuando el objeto del control está conformado apenas por parte de la

proposición normativa necesaria para evitar un fallo inocuo.³ En consecuencia, para garantizar el acceso a una justicia constitucional efectiva, la Sala Plena de la Corporación integrará la unidad normativa con todo el texto del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013.

Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

7. A la Corte le corresponde examinar dos acusaciones contra el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 *‘Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales’*. Primero, un supuesto desconocimiento de la autonomía territorial de los distritos al fijar el destino de un porcentaje de sus ingresos (CP arts. 1, 2, 287, 312, 313, 314 y 315). Segundo, una presunta infracción de las normas constitucionales que prevén una destinación específica para los recursos del Sistema General de Participaciones (CP arts. 356, 357, 358 y 359). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Federación Colombiana de Municipios y el Grupo de Acciones Públicas de la Pontificia Universidad Javeriana coinciden en que se vulnera la autonomía territorial, pues las normas interfieren en la autogestión de los recursos distritales. El Ministerio Público no comparte los cargos. Sostiene que los ingresos corrientes a los que se refiere el artículo 64 son solo los endógenos, y no los exógenos con destinación específica. La regulación se justifica en su concepto, no obstante, en cuanto no sustrae los recursos a los distritos sino que los entrega a las unidades que lo conforman.

8. Con fundamento en lo anterior, la Corte debe resolver los siguientes problemas jurídicos:

8.1. ¿Vulnera el legislador el principio constitucional de autonomía territorial (CP arts. 1, 2, 287, 312, 313, 314 y 315), al ordenar a los distritos especiales la asignación de un porcentaje determinado (no menos del 10% ni más del 30%) de todos los ingresos corrientes a sus localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una y según los índices que establezca la entidad distrital de planeación?

8.2. ¿Vulnera el legislador las normas constitucionales que prevén un destino específico para los recursos del Sistema General de Participaciones (CP arts. 356, 357, 358 y 359), al ordenar la asignación de un porcentaje de los ingresos corrientes de un distrito a sus 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”*?

³ El Decreto 2067 de 1991 dice en su artículo 6 que una acción pública puede no admitirse cuando “no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo”. No obstante, si la Corte advierte esta circunstancia tras admitir la demanda, en la sentencia puede integrar de oficio la unidad normativa con las normas o segmentos normativos que contribuyan a evitar un fallo inocuo. En la sentencia C-539 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. SV Alfredo Beltrán Sierra, Carlos Gaviria Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa), la Corte sostuvo que la integración de la unidad normativa en la sentencia, se justifica por ejemplo cuando “la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexecutable resulte inocuo”.

El contenido de la norma bajo control. Los distritos especiales a los cuales aplica la Ley 1617 de 2013. Ingresos corrientes del presupuesto distrital

9. La Ley 1617 de 2013 contiene el régimen para los distritos especiales. No obstante, no se extiende hacia todos los distritos con un régimen constitucional especial. La Constitución de 1991 prevé un régimen especial para los siguientes distritos: Distrito Capital de Bogotá (CP arts. 322 y ss.), Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias (CP art 328), Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta (CP art 328), Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla (Acto Legislativo 01 de 1993), Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico de Buenaventura (CP art 356 párrafo). No obstante, la Ley 1617 de 2013 expresamente excluye de su ámbito de aplicación al Distrito Capital de Bogotá (art. 2. párrafo).⁴ Igualmente prevé la posibilidad de formar “*nuevos distritos*”, a los cuales se les apliquen sus disposiciones, bajo los requisitos que en dicha Ley se enumeran (L 1617 art 8). En cuanto a las autoridades territoriales, el artículo 4 de la Ley establece expresamente que “*el gobierno y la administración*” están a cargo del Concejo Distrital (num. 1), el Alcalde Distrital (num. 2), los Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales (num. 3) y las entidades “*que el Concejo, a iniciativa del Alcalde, cree y organice*” (num. 4). Como organismos de control enuncia a “*la Personería Distrital y la Contraloría Distrital*” (art 4 párrafo).

10. El artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 prevé que a partir de esa vigencia fiscal los distritos especiales a los cuales se aplica deben destinar a sus localidades “*no menos del diez por ciento (10%)*” de los “*ingresos corrientes del presupuesto de la administración central*” teniendo en cuenta en su asignación dos criterios: en primer lugar “*las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una*”, y en segundo lugar “*los índices que establezca la entidad distrital de planeación*”. El Concejo Distrital, no obstante, puede “*a iniciativa del alcalde mayor*” incrementar dicha participación de forma anual y acumulativa “*en un dos por ciento (2%)*”, sin que la misma supere el total del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados. El alcalde, por su parte, debe atenerse a estas previsiones “*so pena de incurrir en falta disciplinaria*”. En este proceso se ha discutido cuál debe ser el sentido de las expresiones “*ingresos corrientes*” en el contexto del artículo 64 objeto de control. La Corte considera que su sentido es en principio el mismo que se consagra en la Constitución, el Estatuto Orgánico del Presupuesto y la jurisprudencia constitucional. Para efectos de mayor claridad, la Corporación expondrá a continuación la conceptualización de estos ingresos en cada una de estas fuentes, y mostrará por qué es un criterio aplicable a presupuestos distritales.

11. La Constitución dice en el artículo 358 que para efectos de lo contemplado en los dos artículos anteriores –es decir, en los artículos 356 y 357- son

⁴ La Ley 1617 de 2013 dice en su artículo 2 párrafo: “[l]as disposiciones contenidas en la presente ley, son aplicables a todos los distritos creados y que se creen, a excepción del Distrito Capital de Bogotá”.

ingresos corrientes “*los constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital*”. Esta definición parece circunscribirse expresamente solo al cálculo de los recursos del Sistema General de Participaciones, que se regula en los artículos 356 y 357 Superiores. Ambos preceptos empleaban en la Constitución de 1991 el término “*ingresos corrientes*” para determinar los montos a que debían ascender el situado fiscal (CP art 356) y la participación de los municipios en las rentas de la nación (CP art 357). No obstante, tras la expedición de los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, solo el artículo 357 usa esta expresión presupuestal –“*ingresos corrientes*”- dentro de una fórmula para fijar el incremento periódico del sistema general de participaciones. Podría pensarse, en consecuencia, que tal estipulación de lo que debe entenderse por *ingresos corrientes*, aplica solo a los cálculos del sistema general de participaciones, en los términos antes señalados, y no a una materia de presupuesto de rentas del orden puramente distrital, como ocurre con la que está regulada en el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013.

12. No obstante, a pesar de la aparente fuerza de la anterior conclusión, lo cierto es que el artículo 358 Superior forma parte del Título XII de la Constitución, que trata “[d]el Régimen Económico y de la Hacienda Pública”. Esto es relevante por cuanto dentro del mismo Título el artículo 353 dice que: “[l]os principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto”. Esto significa entonces que incluso si textualmente el artículo 358 de la Carta parece aludir a los ingresos corrientes dentro del contexto exclusivo del sistema general de participaciones, no es menos cierto que por hacer parte del Título XII el artículo 358 consagra una categoría hacendística que en virtud del artículo 353 de la Constitución puede tenerse como “*pauta*” susceptible de aplicarse en lo pertinente a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto de las entidades territoriales.⁵ Ciertamente, esto no significa que la Constitución haya agotado los atributos necesarios y suficientes de los ingresos corrientes. La Constitución también defiere en la ley orgánica del presupuesto la regulación de “*lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos [...] de las entidades territoriales*” (CP art 352). Por tanto, la ley orgánica de presupuesto debe hacer la caracterización subsiguiente de estos ingresos.

13. Ahora bien, la definición de “*ingresos corrientes*” contenida en el Estatuto Orgánico del Presupuesto –Decreto 111 de 1996- no va mucho más allá. Este último dice que “[l]os ingresos corrientes se clasificarán en

⁵ Sentencia C-478 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En ese caso se demandó una norma del que para entonces era Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. La disposición acusada decía que las entidades territoriales debían seguir principios análogos a los contemplados en dicha Ley. La Corte declaró exequible la disposición, sobre la base de que dicha previsión general de analogía se ajustaba al esquema constitucional, en tanto no perdía de vista que había ciertas diferencias entre los ámbitos nacional y territorial. En ese contexto señaló que “[e]l sentido natural de esta aplicación analógica será servir de pauta para las disposiciones orgánicas tanto Departamentales como Municipales, que regularán la expedición de otras ordenanzas y acuerdos en materia presupuestal anual” (énfasis añadido).

tributarios y no tributarios” (art 27). Pero a continuación agrega “[l]os ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas” (ídem). De tal suerte, los ingresos corrientes son los tributarios y no tributarios. Si bien a primera vista la ley orgánica parece distanciarse de la estipulación del artículo 358 Superior, en tanto no excluye de esa categoría expresamente los recursos de capital, lo cierto es que una lectura sistemática de la legislación orgánica en materia presupuestal evidencia que también en este plano los ingresos corrientes se diferencian conceptual y prácticamente de los recursos de capital. El Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que el presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación “*contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional*” (art 11 lit. a). Esta disposición, que en lo pertinente se aplica a los presupuestos territoriales en virtud del artículo 352 de la Carta en concordancia con el artículo 1° del mismo Estatuto Orgánico del Presupuesto, aclara que los ingresos corrientes son una categoría de renta pública distinta a los recursos de capital.⁶

14. Conforme a lo anterior, según lo previsto en los artículos 358 de la Constitución y 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, puede entonces decirse a título de pauta general en materia presupuestal que los ingresos corrientes están conformados por las rentas tributarias y no tributarias, excepto al menos los recursos de capital. A su vez, de acuerdo con el artículo 27 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, las rentas tributarias están integradas por los impuestos directos e indirectos mientras que las no tributarias lo están por las tasas y multas. Todo lo cual es a su turno aplicable, en lo pertinente, a los presupuestos territoriales por disposición de los artículos 352 y 353 de la Constitución, 1° del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y la jurisprudencia. Los principios y reglas previstos para el presupuesto general de la nación no son objeto de aplicación integral, exacta y excluyente a los presupuestos territoriales. Se aplican *mutatis mutandis*; es decir, cambiando lo que requiera modificarse, según el caso. Esta es una precaución necesaria establecida en la Constitución (art 353) e históricamente en la ley y la jurisprudencia. Por eso la Corte, en la sentencia C-478 de 1992, al examinar una norma del Estatuto Orgánico del Presupuesto, indicó que las reglas aplicables al presupuesto general de la nación eran en principio pautas pertinentes para los presupuestos territoriales, pero no en todos los aspectos sino en algunos:

“[...] es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la Ley 38 de 1989 mencionados a las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de éstas, a los respectivos presupuestos anuales.

⁶ El artículo 1° del Decreto 111 de 1996 dice claramente que el Estatuto Orgánico del Presupuesto es aquel al cual se refiere el artículo 352 de la Constitución. Este último, según se mostró, establece que lo atinente a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de las entidades territoriales ha de someterse a lo previsto en “*la ley orgánica del presupuesto*”.

El Constituyente, al insertar el término "en lo que fuere pertinente" dentro del texto del artículo 353 de la Constitución, reconoció las diferencias que existen y tienen que darse entre un presupuesto Nacional, con una mayor cantidad de variables y rubros y los presupuestos locales. También supuso que los propósitos de unos y otros podían ser distintos en razón de las tareas que la Constitución encomienda a cada uno de los niveles. En resumen, esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y propio, esto es, de autónomo. Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello. En donde no exista materia para su aplicación quedará el campo libre para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas Departamentales y Municipales.

Lo que se predica de los principios constitucionales, con mayor razón debe decirse de los principios orgánicos de rango legal, que también se aplicarán en lo pertinente, es decir, en tanto sean compatibles con el sustrato al cual se les está superponiendo. La adaptación de los principios superiores, constitucionales o legales, a los ámbitos territoriales siempre conllevará una operación reductiva y de aproximación a un campo menos amplio y de conversión para servir propósitos distintos.

El sentido natural de esta aplicación analógica será servir de pauta para las disposiciones orgánicas tanto Departamentales como Municipales, que regularán la expedición de otras ordenanzas y acuerdos en materia presupuestal anual. Así se ejercerá una función de manera autónoma, pues serán autoridades locales las que, adoptando los principios constitucionales y legales, expedirán la norma orgánica, la cual a su vez les servirá de base para expedir los presupuestos anuales. Lo específico, lo propio de los principios y bases que nutrirán las normas orgánicas de los presupuestos territoriales, vendrá dado por la aplicación analógica. Si los principios fueran exactamente los plasmados en el nivel nacional, o si su aplicación fuere idéntica, se estarían gobernando los asuntos locales con instrumentos y con principios nacionales, lo que sería igual a anular la originalidad propia de esos ámbitos territoriales.”

15. En ese sentido, puede decirse que en las rentas municipales y distritales pueden distinguirse también al menos dos grandes géneros. Por una parte los recursos de capital, que se conforman básicamente por las rentas obtenidas a partir de operaciones de crédito público, rendimientos financieros, diferenciales cambiarios, entre otras operaciones de capital. Por otra parte se encuentran entonces los ingresos corrientes, que son el género relevante dentro

de este proceso. Los ingresos corrientes tienen núcleo de contenido fuera de duda, conformado por dos sub géneros: las rentas tributarias y las no tributarias. Los ingresos corrientes tributarios del orden distrital son esencialmente impuestos distritales como por ejemplo el predial unificado, el de industria y comercio en sus distintas fases, el de espectáculos públicos, entre otros. Los ingresos corrientes no tributarios comprenden por lo menos las tasas y las multas, según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y los demás ingresos de la misma naturaleza. Cuando el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 emplea la expresión “*ingresos corrientes*” está usándola entonces cuando menos en este sentido.

16. Fuera de lo anterior, a partir de las notas esenciales identificadas en la Constitución, las leyes orgánicas de presupuesto y la doctrina de la hacienda pública, la jurisprudencia de la Corte ha reconocido algunos rasgos constitucionales inherentes a los ingresos corrientes. Desde la sentencia C-423 de 1995 esta Corporación ha señalado como propiedades de los ingresos corrientes: (i) su regularidad, lo cual significa que son rentas percibidas con relativa estabilidad, y tienen vocación de permanencia por lo cual su recaudo puede predecirse con suficiente certidumbre; (ii) su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con grado semejante de certeza; (iii) aunque conforman una base aproximada, es sin embargo una base cierta, que sirve de referente en consecuencia para la elaboración del presupuesto anual; (iv) constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias.⁷ Estos criterios, que han sido usados por la Corte en el control constitucional de la clasificación legal de rentas públicas, son entonces también parámetros para definir si aparte de los antes mencionados hay otros ingresos corrientes.⁸

17. Todo lo cual es relevante en el presente proceso, habida cuenta del debate que se ha presentado en torno a si la categoría “*ingresos corrientes*” incluye, además de las fuentes endógenas o recursos propios de la entidad territorial como es el caso de los impuestos territoriales, las multas y las tasas, también otras rentas no tributarias exógenas que, siendo propiedad del Estado, la nación u otros entes territoriales, se transfieren a los distritos a título de aportes, de cofinanciación, del Sistema General de Participaciones o del Sistema General de Regalías. En este punto la Corte observa que existe un debate dentro del proceso, pues mientras el demandante parece suponer que incluso estas transferencias se incorporan al presupuesto distrital como ingresos corrientes, el Ministerio Público juzga que estos últimos solo están conformados por rentas endógenas, propias de las entidades territoriales.⁹ A

⁷ Sentencia C-423 de 1995 (MP Fabio Morón Díaz. SV Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Hernando Herrera Vergara y Vladimiro Naranjo Mesa). En ese caso, la Corte consideró inconstitucional una norma que clasificaba los recursos recibidos por concepto de concesión a particulares del servicio de telefonía celular como recursos de capital, a pesar de tratarse de ingresos corrientes. En tal contexto, caracterizó del modo señalado los ingresos corrientes. Dicha doctrina se ha reiterado por ejemplo en la sentencia C-1072 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett. Unánime).

⁸ sentencia C-1072 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett. Unánime).

⁹ Expresamente señala: “del contexto constitucional y legal orgánico [...] se puede determinar que los ingresos corrientes de la administración central de los distritos están conformados por los ingresos de carácter

este respecto, no obstante, la Ley 1617 de 2013 no consagra una enunciación expresa de la totalidad de las rentas corrientes a los cuales se refiere el artículo 64 demandado. Durante las etapas del trámite parlamentario que antecedió la aprobación de la Ley 1617 de 2013 tampoco se observa que hubiese existido una caracterización detallada de las mismas. Finalmente, ni la Constitución ni las leyes orgánicas de presupuesto prevén con exactitud si estas rentas exógenas son ingresos corrientes de las entidades territoriales a las cuales se destinan, como se muestra enseguida.

18. En primer término, la Ley 1617 de 2013 no trae una definición exacta de la noción “*ingresos corrientes*”, que prevea los atributos necesarios y suficientes de esta categoría presupuestal. En segundo lugar, en el procedimiento de formación de la ley tampoco se constata que hubiese existido una concepción terminante de las rentas que integran dicha categoría, dentro del ámbito distrital. El proyecto de ley que se radicó no tenía una norma de esa naturaleza.¹⁰ El informe de ponencia para primer debate no incorporó tampoco una modificación en ese sentido.¹¹ Durante el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara, una Representante planteó a título de constancia la opción de fijar en el texto de la ley un campo porcentual de participación de las localidades en los “*ingresos corrientes*” del distrito, aclarando que para tales efectos “*no se tendrán en cuenta los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, ni de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, que se apropien en el presupuesto distrital*”.¹² El informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes incluyó dentro de las modificaciones un nuevo inciso, que preveía una participación de las localidades en un rango porcentual de los ingresos corrientes del distrito, y precisaba también: “[n]o se tendrán en cuenta los ingresos corrientes de los establecimientos públicos ni de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado que se apropien en el presupuesto distrital”.¹³ Este texto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara, sin ulteriores modificaciones.¹⁴ En ninguna de estas etapas se hizo explícito, más allá de lo que acaba de señalarse, cuáles eran los “*ingresos corrientes*”.

tributario –impuestos directos e indirectos – y no tributarios – tasas y multas-, los cuales no pueden confundirse con las fuentes exógenas de financiación de los presupuestos distritales (transferencias nacionales y departamentales).”

¹⁰ Gaceta del Congreso No. 876 de 2011.

¹¹ Gaceta del Congreso No. 976 de 2011.

¹² Gaceta del Congreso No. 268 de 2012. La Representante manifestó: “[p]ara aclarar mis proposiciones en el sentido de que queden como constancia, y en aras de que la Comisión pueda avanzar confiado plenamente en los coordinadores ponentes, en los ponentes para que en segundo debate se redacten nuevamente como están, aclaro presenté proposición [...] hay una adición al inciso 2º del artículo 60, previamente expuesto que tienen que ver con la vigencia fiscal al menos del 10% de los ingresos corrientes del presupuesto de la administración distrital, con destinación a la financiación de servicios públicos, y la construcción de obras a su cargo, no se tendrán en cuenta los ingresos corrientes de los establecimientos públicos, ni de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, que se apropien en el presupuesto distrital. Dejando sustentado todas las proposiciones las dejo como constancia para que sean analizadas por los señores ponentes, y esperamos que tengan el aval del Gobierno como fueron anunciadas, gracias Presidente.”

¹³ Gaceta del Congreso No. 142 de 2012.

¹⁴ Gaceta del Congreso No. 235 de 2012.

19. El proyecto pasó entonces al Senado de la República. Desde la ponencia para primer debate en Comisión Primera se aceptó fijar un marco porcentual de participación de las localidades en los ingresos corrientes de los distritos, pero a diferencia de lo que había ocurrido en Cámara se propuso dentro del pliego de modificaciones la supresión del segmento que aludía a que para calcular el porcentaje de participación en los ingresos corrientes no se tendrían en cuenta los ingresos de la misma denominación estimados para los establecimientos públicos o las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.¹⁵ La Comisión Primera del Senado aprobó el texto normativo con las modificaciones propuestas.¹⁶ Luego de ello, ni en la ponencia para segundo debate ni en las deliberaciones en la Plenaria del Senado se le introdujeron variaciones a lo así aprobado por la Comisión Primera de esa célula.¹⁷ En vista de que hubo, sin embargo, discrepancias entre los textos que fueron objeto de aprobación en Senado y Cámara, el proyecto se sometió a conciliación, y en ella se acogió –en lo atinente a la norma controlada– la fórmula del Senado.¹⁸ No obstante, en ninguna de estas fases se efectuó una determinación de los ingresos que, para efectos de aplicar el artículo 64 demandado, deben considerarse *corrientes*.

20. Por otra parte, la Constitución y las leyes orgánicas de presupuesto (Decreto 111 de 1996 y Leyes 617 de 2000 y 819 de 2003) ni excluyen ni incorporan de forma expresa, indudable y terminante las transferencias en la categoría de “*ingresos corrientes*” de las entidades territoriales. La Ley 617 de 2000 se limita a señalar que “[l]os ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto”. Lo cual, sin embargo, no añade ninguna propiedad a las ya identificadas en la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Este último considera *ciertas* transferencias como ingresos corrientes. Así, por ejemplo, el traslado de rentas del fondo de recursos del superávit de la Nación hacia el presupuesto general de la Nación, se considera como una “*transferencia*” y esta a su vez como un ingreso corriente de la Nación. No obstante, no es esta una transferencia equiparable a las que reciben como fuentes exógenas las entidades territoriales, pues en realidad no son transferencias de un ente externo sino de un fondo independiente hacia el presupuesto general de la nación. De tal manera, ni la Constitución ni las leyes orgánicas de presupuesto contemplan entonces una determinación expresa,

¹⁵ Gaceta del Congreso No. 645 de 2012. El texto del artículo propuesto era entonces, como lo es ahora, el siguiente: “**Artículo nuevo. Participación en el presupuesto distrital.** A partir de la vigencia fiscal de esta ley, no menos del diez (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 del treinta por ciento (30%) de los ingresos mencionados. **Parágrafo.** El alcalde distrital se sujetará a lo dispuesto en la presente ley, so pena de incurrir en falta disciplinaria.”

¹⁶ Gaceta del Congreso No. 901 de 2012.

¹⁷ Gaceta del Congreso No. 901 de 2012, contentiva del informe de ponencia para segundo debate en Senado. Gaceta del Congreso No. 922 de 2012, contentiva del texto aprobado por la Plenaria del Senado.

¹⁸ Gacetas del Congreso No. 929 y 935 de 2012.

precisa y cerrada en torno a si las fuentes exógenas de las entidades territoriales deben considerarse ingresos corrientes.

21. En vista de lo anterior, la expresión “*ingresos corrientes*” en materia presupuestal de los distritos especiales tiene un núcleo de certeza pero también una zona de penumbra. Es claro que son corrientes los ingresos propios tributarios, y algunos no tributarios (las tasas y multas). La pregunta por la clasificación de las transferencias efectuadas por otros órdenes a los entes distritales no tiene sin embargo una respuesta acabada en la Constitución ni en la ley orgánica, por lo cual hay en esto entonces una zona de penumbra. En la cual, no obstante, existen algunas luces o parámetros constitucionales para la clasificación. Estos son esencialmente los mencionados en la jurisprudencia y antes reseñados en el presente fallo. El legislador o en su defecto los distritos tienen en ese marco un margen para clasificar cada rubro exógeno. Como ni la Constitución ni las leyes orgánicas prevén hasta el momento criterios suficientes, no es función de la Corte determinar con efectos de cosa juzgada cuáles rentas exógenas deben clasificarse como ingresos corrientes. Lo cual no obsta para advertir que, por sí mismas, las transferencias a los distritos no son de suyo incompatibles con la noción de ingresos corrientes de estas entidades.

22. Conforme a lo anterior, la Corte procederá a resolver los cargos, en los términos en los cuales fueron planteados.

Primer cargo. La ley no viola la autonomía territorial cuando determina el destino de un porcentaje reducido de los ingresos corrientes de un ente territorial, si busca profundizar la descentralización dentro de él y sin interferir en la autonomía de las unidades que la conforman

23. La jurisprudencia ha abordado en distintas ocasiones la pregunta por los límites constitucionales que le impone la autonomía territorial al legislador para definir el destino de los ingresos de los entes territoriales. Al decidir esta cuestión ha distinguido las rentas territoriales en dos grandes clases, según su origen: exógenas cuando provienen de una fuente externa, y endógenas cuando son propias. Entre las especies de rentas exógenas pueden incluirse por ejemplo los aportes y las participaciones que la nación le transfiera a un distrito, y entre las endógenas se encuentran a título de ejemplo impuestos territoriales como el predial unificado o el de industria y comercio. Esta distinción es importante en el control constitucional de la ley que ordena el destino de recursos estimados en el presupuesto de rentas de los entes territoriales, toda vez que el Congreso tiene un mayor margen de actuación en el trato de fuentes exógenas de origen nacional, mientras que el mismo se reduce estrictamente cuando se trata de rentas propias de los entes territoriales por ser fuentes endógenas. Para el presente caso la Corte Constitucional considera que cualquiera sea la clase de renta, sea esta exógena o endógena, el legislador podía, sin violar la autonomía territorial y sin perjuicio de lo que corresponda con las restantes previsiones constitucionales, ordenar la asignación de un

rango porcentual reducido (al menos el 10%) de los ingresos corrientes de los distritos hacia sus localidades.

24. En el caso de las rentas exógenas, consideradas exclusivamente desde el punto de vista de la autonomía de las entidades territoriales, la jurisprudencia de la Corte ha señalado desde 1997 que *“el legislador está autorizado, en los términos de la Constitución, para intervenir en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados”*.¹⁹ A esta conclusión la ha conducido el análisis de la regulación constitucional atinente a las transferencias y aportes de la nación hacia las entidades territoriales. Puede decirse que, incluso tras las reformas introducidas a los sistemas generales de participaciones y regalías, dicho régimen constitucional general no ha sufrido alteraciones relevantes y la regla jurisprudencia en torno a los recursos exógenos de propiedad de la nación se conserva. Para mayor claridad conviene sin embargo detenerse en cada una:

24.1. Los ingresos que perciben las entidades territoriales a causa de lo previsto en el Sistema General de Participaciones son en esencia rentas nacionales (CP arts. 357 y 359) y los entes territoriales participan de ellas en virtud del derecho que les reconocen los artículos 287 numeral 4, y 359 numeral 1° de la Carta. Estos recursos tienen una destinación general especificada en la Constitución. El artículo 356 dice que tales recursos *“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”*. Si bien la Carta Política les fija entonces a estos recursos como destino unas áreas de inversión, lo hace en términos amplios y no cerrados. En ese marco, precisamente, le confiere al legislador la potestad de regular dentro de los parámetros constitucionales la organización, el funcionamiento y los criterios de distribución de este Sistema (CP arts. 356 y 357). El Congreso de la República puede entonces intervenir, mediante las leyes a que se refiere la Carta y dentro del margen que esta le depara, en la concreción del destino que han de correr las finanzas territoriales originadas en este sistema.

24.2. Las rentas del Sistema General de Regalías son del Estado (CP art 360). Lo eran incluso desde antes de la reforma introducida por el Acto Legislativo 5 de 2011.²⁰ Ahora bien, la jurisprudencia ha sostenido que cuando la Constitución emplea la palabra *“Estado”*, en principio debe interpretarse que

¹⁹ Sentencia C-219 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. AV Hernando Herrera Vergara. SV Vladimiro Naranjo Mesa). En ese caso la Corte efectuó la distinción entre fuentes endógenas y exógenas, para determinar la constitucionalidad de una norma legal que definía el destino de ciertos ingresos territoriales. La Corporación declaró inexecutable el precepto acusado, sobre la base de que constituía una intervención en el destino de un recurso endógeno, sin justificación conforme a la Constitución.

²⁰ Sentencia C-221 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En ese caso, al pronunciarse sobre la titularidad de los recursos de regalías, la Corte sostuvo que *“las regalías son del Estado, el cual es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (CP art. 332), por lo cual la explotación de estos últimos causa en su favor una contraprestación económica definida por la ley (CP art. 360)”*

“habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales”.²¹ No obstante, la Corte les ha dado a las transferencias de recursos de regalías hacia las entidades territoriales el trato de las que se originan en rentas de la nación.²² En el marco constitucional vigente las regalías se incorporan inicialmente en los fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; de Ahorro y Estabilización; de Pensiones Territoriales; o se asignan directamente a las entidades mencionadas en el inciso 2º del artículo 361 constitucional. El legislador conserva, no obstante, la competencia para determinar dentro del marco constitucional *“la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios”* (CP art 360).

24.3. Finalmente la Corte ha identificado otro grupo de posibles fuentes exógenas sujetas también a la potestad legislativa de ordenación de las áreas de destino. De un lado está la cesión anticipada de rentas a las entidades territoriales por parte de la Nación.²³ Asimismo se encuentran los recursos del presupuesto nacional que se transfieren a las entidades territoriales a través de los fondos de cofinanciación (Estatuto Orgánico arts. 68 y ss.).²⁴ Estos ingresos, que la jurisprudencia constitucional ha clasificado como exógenos en tanto no son de generación propia, pueden ser objeto de una destinación por parte del legislador, sin comprometer la autonomía territorial y mientras no desconozcan las restantes prohibiciones constitucionales, relacionadas por

²¹ Justamente en la sentencia citada C-221 de 1997, al definir el alcance del término Estado en las normas constitucionales que regulaban la titularidad pública sobre las regalías, la Corte señaló que en tal contexto el vocablo ‘Estado’ aludía a “las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales”. Luego esta posición fue reiterada por ejemplo en la sentencia C-272 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero). En ese fallo se demandaba una norma que le permitía al Presidente de la República delegar en las comisiones de regulación de servicios públicos la competencia de señalar las políticas generales de administración y control de eficiencia, con fundamento en que violaba el artículo 370 de la Carta. La Corte sostuvo entonces que la regulación y el control de los servicios públicos están en cabeza del “Estado”, según el artículo 365 de la Constitución, y sobre el alcance de ese término (‘Estado’) se remitió a lo sostenido en la sentencia C-221 de 1997. En el mismo sentido, más recientemente, ver la sentencia C107 de 2013 (MP María Victoria Calle Correa).

²² Sentencia C-219 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. AV Hernando Herrera Vergara. SV Vladimiro Naranjo Mesa). Al examinar la posibilidad por parte del legislador de configurar el destino de los recursos exógenos de propiedad de la nación, sostuvo que el mismo tratamiento que estos recibían los de regalías. De hecho indicó expresamente: “el tratamiento que debe otorgarse a la destinación de las regalías es similar al que la Ley 60 de 1993 asigna al situado fiscal y a las transferencias municipales, toda vez que las regalías se inscriben dentro de la política general de gasto público social y de planeación económica”.

²³ Sentencia C-036 de 1996 (MP José Gregorio Hernández Galindo. Unánime). En ese caso la Corte controlaba una norma legal que, entre otras, cedía anticipadamente a algunas entidades territoriales el impuesto de transporte por todos los oleoductos y gasoductos estipulados en los contratos y normas vigentes, incluyendo los de Ecopetrol –los municipios no productores cuyas jurisdicciones atravesen los oleoductos o gasoductos -. La Corporación sostuvo que el legislador podía delimitar el destino de estas rentas cedidas, por cuanto si bien se trataba de rentas a favor de la nación, la ley las cedía anticipadamente con arreglo a criterios de razonabilidad. Igualmente, en la sentencia C-219 de 1997 la Corte señaló que “las rentas que la Nación cede anticipadamente a las entidades territoriales no constituyen rentas nacionales, y que no viola la Constitución la norma legal que les fija una destinación específica”.

²⁴ Sentencia C-219 de 1997 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz. AV Hernando Herrera Vergara. SV Vladimiro Naranjo Mesa). Por ser estos recursos del orden nacional, y estar destinados a cofinanciar proyectos específicos, su vocación –dice la Corte- es “ab -initio” la de tener “destinación específica (Decreto-Ley 2132/92)”.

ejemplo con la configuración de rentas nacionales con destinación específica (CP art 359).

25. Por tanto, conforme a la postura jurisprudencial de la Corte el legislador puede definir el destino de aquellos ingresos corrientes que se consideren exógenos, en los términos antes mencionados, sin que esto suponga vulnerar el principio de autonomía territorial (CP arts. 1, 2, 287, 312, 313, 314 y 315).

26. Ahora bien, resta por establecer si el Congreso está también facultado para indicar la destinación de los ingresos corrientes que tengan el carácter de rentas endógenas. En este aspecto la potestad de configuración legislativa se encuentra restringida, precisamente en virtud de la autonomía territorial (CP art 287 y conc), razón por la cual existe un test mucho más estricto de control. La Corte Constitucional ha sostenido que la ley puede intervenir las rentas endógenas o propias de los entes territoriales en tres supuestos, y solo si además la medida persigue un fin legítimo, es adecuada, necesaria y proporcional:

(i) En primer lugar, el legislador puede intervenir en la destinación de rentas territoriales cuando la Constitución así lo ordena o autoriza *expresamente*, como ocurre con el artículo 317, el cual establece que la ley debe destinar un porcentaje determinado de los gravámenes sobre la propiedad inmueble “*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*”. Como se ve, a pesar de que el impuesto predial unificado es un tributo estrictamente territorial, al ser un gravamen sobre la propiedad inmueble un porcentaje de sus recaudos se debe destinar mediante ley a las áreas precisadas debidamente en la Constitución.²⁵

(ii) En segundo lugar, una interferencia legislativa de esa naturaleza es admisible cuando resulte precisa para proteger el patrimonio de la Nación o mantener la estabilidad constitucional o macroeconómica interna o externa.²⁶ La Constitución contempla una hipótesis, si bien para los casos de estado de guerra exterior, en el artículo 362 cuando dice que los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y por ende “*la ley*” no puede trasladarlos a la Nación, “*salvo temporalmente en caso de guerra exterior*”. Igualmente la jurisprudencia ha sostenido que puede interferir en la destinación de un ingreso territorial, como por ejemplo la sobretasa a la gasolina, “*con el fin de garantizar la capacidad de pago de las entidades territoriales y, de este modo, evitar que se hicieran efectivas las*

²⁵ La Ley 44 de 1990 unifica el impuesto predial, y en su artículo 2 dice: “El Impuesto Predial Unificado es un impuesto del orden municipal”

²⁶ Sentencia C-089 de 2001 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En ese caso, al reconstruirla, la Corte señaló que eran dos causales diferentes las de proteger el patrimonio de la Nación, y mantener la estabilidad económica interna y externa. Sin perder su autonomía conceptual, pueden mencionarse en una sola.

garantías otorgadas por la Nación a créditos externos concedidos a dichos entes".²⁷

(iii) En tercer lugar, cabe establecer mediante ley el destino de rentas endógenas cuando *"las condiciones sociales y la naturaleza de la medida así lo exigen por trascender el ámbito simplemente local o regional"*. En la sentencia C-089 de 2001 la Corte declaró exequible una norma que le fijaba un destino especial a un recurso endógeno, en la medida en que constituía *"un mecanismo para contribuir al fortalecimiento de una institución [como la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, en serios problemas financieros] que por su naturaleza e impacto social, trasciende más allá del ámbito simplemente local"*.²⁸ Asimismo, en la sentencia C-925 de 2006 la Corte Constitucional reiteró esta jurisprudencia, y admitió que mediante ley se restringiera el recaudo de un recurso endógeno, de propiedad de entidades territoriales, sobre la base de que concurría justamente este supuesto de habilitación de la intervención legislativa, toda vez que *"los efectos no se restringen a la jurisdicción de cada región, sino que tienen implicaciones en el ámbito nacional"*.²⁹

(iv) Finalmente, en cualquiera de las hipótesis antes indicadas, la medida legal debe también satisfacer además un juicio de proporcionalidad, y resultar idónea, necesaria y proporcional como medida para perseguir alguno de los fines indicados en los supuestos anteriores. En la sentencia C-925 de 2006 la Corporación sostuvo por tanto que *"[v]erificada la concurrencia de uno de los supuestos fijados por la jurisprudencia constitucional para la intervención del legislador en los recursos endógenos de las entidades territoriales, debe la Corte analizar si esa restricción se ajusta a criterios de necesidad, utilidad y proporcionalidad al fin constitucional buscado por el legislador, de forma tal que resulte protegido el grado de autonomía de las entidades territoriales"*.³⁰

27. Ahora bien, tras aplicar los anteriores criterios al examen del artículo 64 de la Ley 1617 de 2013, se obtiene que la misma no prevé una intervención expresamente ordenada o autorizada por la Constitución, pues en ninguno de sus preceptos la Carta establece *expresamente* que el legislador deba o pueda destinar un rango porcentual de los ingresos corrientes de los distritos a las localidades. Por otra parte, ni en el texto de la disposición demandada ni en las discusiones parlamentarias que antecedieron a su expedición se advierten para concluir que la normatividad legal contemple una medida orientada a proteger el patrimonio de la Nación o a mantener la estabilidad constitucional o

²⁷ Así fue como la Corte sintetizó, en la sentencia C-219 de 1997, la regla de las sentencias C-004 de 1993 (MP Ciro Angarita Barón. Unánime) y C-070 de 1994 (MP Hernando Herrera Vergara. Unánime). En la sentencia C-004 de 1993, por ejemplo, la Corte declaró exequible una norma legal que le confería a una entidad distinta a la territorial la administración de la sobre tasa a la gasolina, a pesar de ser esta una renta propia.

²⁸ Sentencia C-089 de 2001 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime).

²⁹ Sentencia C-925 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño. Unánime). La norma acusada decía que *"La renovación de las actuales licencias de conducción expedidas legalmente no tendrá costo alguno para el titular de las mismas, por una sola vez"*, lo cual suponía exonerar a quienes efectuaran el trámite, del deber jurídico que les correspondía ordinariamente de pagar una tasa cuyos recaudos se destinaban a entes territoriales.

³⁰ Sentencia C-925 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño. Unánime), citada.

macroeconómica interna o externa. Por último, no es una medida de forzosa implementación que trascienda el ámbito simplemente local o regional. Por el contrario, su pretensión es singularmente particularizada, en tanto se refiere solo a los distritos especiales enunciados en la Ley, y dentro de ellos al ámbito puntual de las localidades. En consecuencia, pareciera en principio que no se da ninguno de los supuestos que habilita la intervención del legislador en la definición del destino de las fuentes endógenas de los entes territoriales.

28. No obstante, la Corte considera que la jurisprudencia no se ha enfrentado hasta la fecha a un problema como el que plantea la norma cuestionada y es entonces natural que no haya reconocido hasta hoy un supuesto que exactamente se ajuste al caso bajo examen. Ciertamente, el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 fija el destino de un porcentaje de los ingresos corrientes de los distritos, dentro de lo cual puede entonces estar predeterminando el de algunas fuentes endógenas. En esa medida, la norma parecería dar la idea de estar interfiriendo en la autonomía de los distritos, pues no les confiere plena independencia a los alcaldes mayores y concejos distritales para asignar parte de los ingresos corrientes endógenos, en tanto sustrae de esa libre administración un porcentaje con el fin de reconducirlo hacia las localidades. Sin embargo, un examen más detenido muestra que la disposición prevé la asignación forzosa de un porcentaje reducido, y de una especie definida de rentas, pues la obligación es destinar a las localidades puntualmente un monto no inferior al 10% de los ingresos corrientes. Depende de la decisión autónoma de cada ente que ese porcentaje se aumente o no. Además, lo que hace la norma es tomar el manejo de este segmento preciso de las rentas corrientes y descentralizarlo hacia las localidades; es decir, trasladar su administración autónoma - dentro del marco de la Constitución, la ley y las normas de presupuesto- desde el sector central de cada distrito hacia sus unidades constitutivas. Por lo cual, la norma compensa entonces de modo suficiente la interferencia sobre la autonomía de la administración central, con una medida que profundiza la descentralización, dentro de la propia entidad distrital.

29. La Corte Constitucional observa por tanto que el precepto demandado descentraliza, dentro de cada distrito especial, la administración autónoma de este porcentaje reducido de las rentas corrientes del orden distrital. Lo cual tiene una profunda y extensa justificación en el derecho constitucional colombiano. Cuando en Colombia se introdujo, a partir del Acto Legislativo 01 de 1968, la posibilidad de crear en los municipios cuerpos colegiados llamados juntas administradoras locales, el Constituyente pretendía responder a un problemático círculo vicioso detectado en la insuficiente descentralización. La misión liderada por Lauchlin Currie había revelado, entre otros aspectos, que cierta ineficiencia de las administraciones locales parecía aconsejar al Estado centralizar las funciones. Esta centralización administrativa, a su vez, despojaba a los entes municipales de la responsabilidad que toda agrupación de esa naturaleza debe tener como participante en la dirección de los asuntos colectivos. La ausencia de

responsabilidades locales debilitaba a su turno las capacidades comunales de autogestión y autogobierno, lo cual conducía por su parte a incrementar los niveles de ineficiencia, y estos consecencialmente repetían el ciclo de desconfianza en la descentralización administrativa.³¹

30. El Constituyente de 1968 constató además otros problemas urbanos, como el crecimiento demográfico y territorial de las ciudades, y el incremento en la complejidad de los problemas.³² Pretendió entonces enfrentar estas transformaciones, y contribuir al rompimiento del ciclo vicioso detectado por la misión Currie, y permitió la creación de las juntas administradoras locales. Con esta decisión, el Constituyente expresó su confianza en la descentralización administrativa dentro de los municipios como una forma de (i) promover prácticas de autogobierno en células constitutivas del ente municipal y aumentar la participación de los habitantes en los asuntos comunes, y (ii) racionalizar la administración pública, por la vía de dividir el territorio, así garantizar un mayor contacto con los problemas locales y las personas, y reducir las distancias para tramitar soluciones a las necesidades comunitarias.³³ La Constitución Política de 1991 retomó expresamente la competencia de los concejos para dividir el territorio municipal en comunas o corregimientos, según si el área es urbana o rural, o en localidades cuando se trata de distritos (CP arts. 318). Ahora bien, la Carta expresamente señala que esta división territorial persigue el “*fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos de carácter local*” (CP art 318).

31. La creación de distritos especiales abre un umbral para la división política y administrativa de sus territorios en localidades, y para la consecuente distribución entre estas de funciones que antes residían en el sector central de la entidad territorial. En general, la repartición de funciones del sector central entre sus unidades constitutivas contribuye a la descentralización administrativa. Pero descentralizar la administración no es tanto un fin cuanto

³¹ Villar Borda, Luis. *Democracia municipal. Autonomía, Planificación y Desarrollo*. Madrid. Instituto de Estudios de Administración Local. 1984, pp. 159 y ss.

³² Villar Borda, Luis. “Ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes al Proyecto de Reforma Constitucional”. Presidencia de la República. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Bogotá. Imprenta Nacional. 1969, p. 377. Esta última dice lo siguiente: “[e]s imposible pensar hoy que en una ciudad de más de doscientos mil habitantes pueda un concejo municipal mantener un contacto directo con los ciudadanos y conocer sus problemas. Particularmente ello es así en las grandes ciudades, en donde van surgiendo sectores altamente poblados que constituyen, como es el caso de Kennedy en Bogotá, zonas urbanas independientes. O se presenta el problema de localidades vecinas que van quedando absorbidas, perdiendo su autonomía sin quedar sometidas a un estatuto definido. Para tales situaciones resulta de evidente conveniencia la creación de estas corporaciones, una especie de pequeños concejos, que tendrán la posibilidad de establecer canales directos de comunicación entre los administrados y la administración”.

³³ Villar Borda, Luis. “Ponencia para primer debate en Cámara de Representantes al Proyecto de Reforma Constitucional”. Presidencia de la República. *Historia de la Reforma Constitucional de 1968*. Bogotá. Imprenta Nacional. 1969, p. 362. Dice que, junto con la división de los municipios en localidades, la creación de juntas administradoras locales permite en primer lugar “una más amplia participación de la ciudadanía en la gestión de los negocios públicos”, en segundo lugar configurar “cuerpos a través de los cuales puedan expresarse las necesidades populares y, finalmente, células “que, por su contacto más directo con los problemas y personas, están en mejor condición de entrar a resolver muchas de las cosas que generalmente no se solucionan por el burocratismo, el exceso de papeleo o la distancia entre los administrados y los centros de decisión”.

un medio para satisfacer todo un haz de principios constitucionales. Primero asegura la división del poder pues distribuye funciones entre autoridades distintas, aun cuando sean del mismo orden y su autonomía sea relativa (CP arts. 1, 113 y 121).³⁴ En segundo lugar, garantiza el principio democrático y participativo, en la medida en que propicia prácticas de autogobierno y autogestión a nivel comunal (CP arts. 1, 2, 40 y 318). Finalmente, la descentralización de gestiones entre las localidades de los distritos contribuye a una administración más eficiente de los asuntos públicos, en tanto tiende hacia provocar un mayor y mejor contacto de la administración con los problemas locales, lo cual permite prescindir de intermediarios y facilita una especialización en las particularidades que presenta cada localidad (CP arts. 209 y 318). Todo lo cual, en definitiva, indica que la regulación profundiza la descentralización. No obstante, lo hace sin sacrificar de forma drástica la autonomía territorial.

32. En efecto, la autonomía territorial es un atributo de los entes territoriales como un todo. Por otra parte, autoridades de los distritos especiales, según el artículo 4 de la Ley 1617 de 2013, son no sólo los concejos distritales y los alcaldes mayores, sino también las juntas administradoras y los alcaldes locales. La autonomía de los entes territoriales no puede entonces confundirse con el exclusivo funcionamiento autónomo de su sector central. La satisfacción de la autonomía administrativa de los distritos implica necesariamente lograr un equilibrio razonable entre la de su administración central y la de sus unidades locales. El hecho de que la Constitución Política configure a Colombia como un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria supone que el legislador puede tener un nivel, si bien relativo y limitado, de incidencia en la consecución de tal equilibrio (CP art 1). La autonomía que les reconoce la Carta a los entes territoriales para la gestión de sus intereses se debe dar, en ese sentido, “*dentro de los límites de la Constitución y la ley*” (CP art 287).

33. En consecuencia, no puede considerarse como contraria a la autonomía territorial una medida legislativa que interfiere en el manejo autónomo de un porcentaje –como el que prevé la norma acusada– de rentas endógenas de los distritos, cuando el sentido es descentralizar dentro de ellos el manejo autónomo de tales ingresos. Una Constitución organizada en forma de República “*unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista*” (CP art 1) no puede interpretarse en el sentido de que se oponga a una (i) medida legal, que precisamente es símbolo de un Estado unitario, (ii) mediante la cual se interfiere la autonomía de sus entes territoriales para administrar una porción menor de sus rentas corrientes, y que (iii) además profundiza la descentralización precisamente como un medio que (iv) materializa la división

³⁴ Lijphart, Arend. *Las democracias contemporáneas*. 3ª edición. Madrid. Ariel. 1998, p. 184. Los Estados democráticos tienden a dividir el poder público entre el sector central y los gobiernos del ámbito local. Los mecanismos previstos para ello son el federalismo y la descentralización. Ambos persiguen, no obstante, el propósito común y subyacente a otras instituciones y disposiciones constitucionales de separar el ejercicio de funciones constitucionales como garantía de la libertad y de limitación del poder público.

del poder, (v) democratiza la administración de los asuntos locales al promover prácticas de autogestión y autogobierno, y (vi) racionaliza las funciones para facilitar la gestión eficiente de los asuntos públicos. Por ende, no existe ninguna justificación en términos de autonomía territorial para impedir que el legislador adopte una medida como la que se demandada, ni siquiera si esta fija el destino de ingresos corrientes endógenos.

34. Conforme a lo anterior resta, no obstante, examinar la proporcionalidad de la medida, en el modo como lo ha definido la jurisprudencia para casos en que el legislador define el destino de rentas endógenas.³⁵ Es decir, la Corte debe preguntarse si la norma contempla un medio idóneo, necesario y proporcional para alcanzar los fines que se propone. En este caso la Corte advierte que la medida presta una contribución positiva para conseguir los fines que persigue, en tanto ordena transferir montos fijos a las localidades, cuyas administraciones son unidades con funciones de democratización y descentralización política y administrativa. La norma es además necesaria, y no se ha planteado dentro de este proceso ni en las deliberaciones parlamentarias un instrumento alternativo para garantizar, con menor afectación para la autonomía gestionaaria de concejos distritales y alcaldes mayores, una destinación definida de recursos a las localidades. Finalmente la disposición es proporcional. Existe una disposición legal que interviene en la destinación de rentas territoriales. No obstante, es una intervención menor pues no afecta sino un porcentaje reducido de una especie de rentas - forzosamente el 10% de sus ingresos corrientes. Este porcentaje puede o no ser incrementado por las autoridades citadas, y debe distribuirse pero conforme a criterios fijados autónomamente por cada ente territorial, conforme a la ley. Esta interferencia no solo es entonces reducida, sino que además se ve compensada por los beneficios que produce, ya que no sólo ofrece mayor autonomía a las unidades locales, en tanto les garantiza unas rentas mínimas periódicas, descentraliza la administración y, de ese modo, divide el poder distrital y además democratiza y racionaliza la gestión pública.

35. La Corte considera entonces que la primera acusación no prospera.

Segundo cargo. La norma acusada no prevé para el porcentaje de ingresos corrientes en ella indicado una destinación incompatible con la prevista en la Constitución para los recursos del Sistema General de Participaciones

³⁵ Sentencia C-089 de 2001 (MP Alejandro Martínez Caballero. Unánime). En ese caso, al declarar exequible una norma legal que ordenaba el destino de una fuente endógena, la Corte justificó la decisión no solo en que cumplía las hipótesis –reseñadas en el cuerpo de esta providencia-, que toda medida de esa naturaleza “en cuanto implica la destinación específica de sus recursos propios [de los entes territoriales], tendrá que ser necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar, o de lo contrario deberá ser declarada inexecutable”. Recientemente, en la sentencia C-615 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva. Unánime). En ella, al referirse a la jurisprudencia citada, dijo la Corte: “Si [...] son de fuente endógena la autonomía es mayor y para reconocer la posible intervención del legislador es más exigente que en el caso de las formas exógenas, en este tema solo será constitucionalmente admisible la intervención del Legislador si, en consideración del Congreso, adicionalmente de buscar una finalidad imperiosa, resulta adecuada, necesaria y proporcionada”.

36. Por último, como se indicó con antelación en el presente fallo, la Constitución ciertamente contempla unos sectores a los cuales deben forzosamente destinarse los recursos que integran el Sistema General de Participaciones. El artículo 356 de la Carta establece que dichos recursos “*se destinarán a la financiación de los servicios*” a cargo de los departamentos, distritos y municipios. Asimismo prescribe que en su destinación se le debe dar 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*” (CP art 356). La Constitución no predetermina, sino que delega esta función en el legislador, la organización y funcionamiento de este sistema, y la reglamentación de los criterios de distribución de los recursos (CP art 356 incisos 6 y párrafo transitorio). De igual forma, en uno de sus incisos, el artículo 356 Superior dice que “[l]os recursos del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos, y municipios se distribuirán por sectores que defina la ley”. Al desarrollar estas previsiones, el legislador puede ejercer las facultades que allí se le reconocen, sin alterar en todo caso el destino previsto en el inciso 4 del artículo 356.

37. Ahora bien, el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 no contraviene la destinación constitucional que tienen los recursos del sistema general de participaciones. Las rentas que por este concepto se lleguen a clasificar como ingresos corrientes tendrían que engrosar la base a la cual se aplica el porcentaje que ha de asignarse a las localidades distritales. No obstante, observa la Corte que cuando el artículo 64 demandado se refiere a la distribución del porcentaje obtenido, menciona que debe efectuarse “*teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población*”. Con lo cual, sin embargo, el legislador no solo traza un criterio de repartición de recursos distritales entre las localidades, sino que además –cuando su origen es el Sistema General de Participaciones- respeta su destino específico. Las rentas que en virtud de estas normas se confían a las localidades deben destinarse a la atención de las necesidades básicas insatisfechas de la población local, conforme a lo previsto en la Constitución, y en las leyes que la desarrollan, sobre el Sistema General de Participaciones. Mientras esto sea así, y la Ley 1617 de 2013 no tiene previsiones incompatibles con ello, no encuentra la Corte motivos para juzgar la norma cuestionada contraria a los artículos 356, 357, 358 y 359 Superiores. Por consiguiente, la Sala Plena la declarará exequible.

Conclusión

38. En suma, en primer lugar, el legislador no vulnera el principio de autonomía territorial de los distritos (CP arts. 1, 2, 287, 312, 313, 314 y 315) al destinar hacia sus localidades al menos el 10% de los ingresos corrientes. En el marco del presupuesto distrital, los ingresos corrientes pueden ser a la luz de la Constitución fuentes endógenas o exógenas, siempre que estas

últimas cumplan las condiciones fijadas en la jurisprudencia. Tratándose de rentas exógenas, el legislador puede por regla general definir su destino, dentro del marco constitucional, sin vulnerar el principio de autonomía territorial. En lo que atañe a las rentas corrientes que se consideren endógenas, si bien en principio la ley no puede interferir en su destinación, por cuanto compromete la autonomía territorial, excepcionalmente puede hacerlo cuando la interferencia versa sobre el manejo de un porcentaje reducido de esos ingresos, si además tiene como fin descentralizar dentro de los entes distritales, trasladándolo hacia sus unidades locales, el manejo autónomo de tales recursos, y si asimismo la medida legislativa es idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto. En segundo lugar, el Congreso no infringe las normas constitucionales que prevén una destinación específica para los recursos del Sistema General de Participaciones (CP arts. 356, 357, 358 y 359), si asigna un porcentaje de al menos el 10% de los ingresos corrientes de los distritos hacia sus localidades, mientras la destinación de estos recursos tenga en la ley como destino la atención de las necesidades básicas insatisfechas de la población local, conforme a lo previsto en la Constitución Política sobre el Sistema General de Participaciones.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos examinados, el artículo 64 de la Ley 1617 de 2013 *‘Por la cual se expide el Régimen para los Distritos Especiales’*.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con excusa

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Ausente con excusa

ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)