

C-048-96

Sentencia No. C-048/96

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

Ref.: Expediente No. D-1015

Acción pública de inconstitucionalidad contra los incisos 3o. y 4o. del artículo 36 de la Ley 188 de 1995 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998.”

Materia:

Reorganización del Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

Actora:

Rosa María Macias Pedraza.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santa Fe de Bogotá, febrero 08 de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, procede a resolver la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana ROSA MARIA MACIAS PEDRAZA contra los incisos 3o. y 4o. del artículo 36 de la Ley 188 de 1995 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998.”

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista la norma acusada en la Secretaría General por el término de diez (10) días para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la

República, a los Ministros del Interior y Transporte y al Director del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma parcialmente demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41876 del lunes cinco (5) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995) Se subraya lo acusado.

"LEY 188 DE 1995

(JUNIO 2)

Plan Nacional De Desarrollo e Inversiones 1995-1998

EL CONGRESO DE COLOMBIA

D E C R E T A :

Artículo 36. La Nación, a través del Instituto Nacional de Vías y sus seccionales, realizará las inversiones en proyectos de rehabilitación, hará mantenimiento y construcción de la infraestructura vial de la red troncal y transversal a su cargo, y hará el seguimiento de los proyectos de concesión de vías nacionales.

El Gobierno reglamentará y organizará cada seccional del Instituto Nacional de Vías para su buen funcionamiento, que corresponda a los actuales distritos de obras.

De la misma manera, el Gobierno Nacional reorganizará dentro de los próximos seis meses, a partir de la vigencia de la presente Ley, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y sus correspondientes seccionales para que, sin perjuicio del proceso de descentralización establecido en la Constitución, dicha entidad continúe atendiendo con recursos del programa de construcción de red terciaria (4.4.1.2.2) y del Fondo de Cofinanciación de Vías, la construcción, conservación y mantenimiento de la red terciaria, hasta tanto los departamentos y municipios demuestren que pueden asumir dichas funciones.

Suspéndese el proceso de liquidación que se viene adelantando. La Comisión del Congreso

de la República encargada de vigilar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo se encargará específicamente de vigilar todo el proceso de reorganización del Fondo Nacional de Caminos Vecinales.”

A juicio del actor, la norma cuya constitucionalidad cuestiona vulnera la Constitución Política en sus artículos 13, 25, 29, 83 y 230.

IV. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

Considera el actor que la norma acusada desconoce los principios relativos a la descentralización administrativa, e ignora lo establecido en el artículo 20 transitorio de la Carta en el sentido de suprimir o fusionar entidades para modernizar el Estado.

Manifiesta que no solo es inoficioso revivir a Caminos Vecinales, sino que además existen normas tales como el artículo 42 del Decreto 2171 de 1992 y el artículo 24 de la Ley 105 de 1993 que dotan a tres entes al mismo tiempo de las funciones y patrimonio del Fondo Nacional de Caminos Vecinales como son la Subdirección de Caminos Vecinales como dependencia del Ministerio del Transporte, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y el Fondo de Cofinanciación de Vías dependiente de Findeter, a los cuales la Ley 188 de 1995 no hace referencia alguna en torno a su desaparición.

Esta situación, afirma, contraviene el artículo 113 de la Carta según el cual los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas bajo colaboración armónica. No pueden entonces, existir 3 instituciones diferentes con funciones similares.

Esto conlleva además violación de lo dispuesto en el artículo 210 de la Carta, ya que los fundamentos de la creación de las entidades del orden nacional descentralizadas, son los principios que orientan la actividad administrativa y no puede concebirse que dicha actividad opere si se presentan conflictos de competencias insalvables en relación con el presupuesto.

Según indica la demandante, no existe ninguna disposición legal que reestructure al Ministerio del Transporte, además de que el Decreto 2171 de 1992 suprimió a caminos vecinales, por lo cual no es procedente ordenar una reorganización de esta entidad, si previamente no se ordena la creación nuevamente de la misma además porque, reitera, la

Subdirección de Caminos Vecinales del Ministerio del Transporte, asume las funciones del Fondo Nacional de Caminos Vecinales y a su vez el Fondo de Cofinanciación de Vías, asume el patrimonio.

Finalmente aduce que las normas acusadas desconocen el concepto de descentralización administrativa, además de que a los municipios se les otorga un tratamiento irrespetuoso, pues se les obliga a rendir cuentas de su gestión al Fondo de Caminos Vecinales, como si fueran solo filiales de dicho establecimiento público, lo cual origina un total contrasentido en las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

V. INTERVENCIONES.

Dentro del término de fijación en lista fueron presentados los siguientes escritos:

1. El Doctor Carlos Josué Merchán Madero, como representante legal del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, presenta escrito justificando la constitucionalidad de la norma parcialmente acusada.

Inicia su exposición indicando que mal podría la norma acusada expedida en junio de 1995, violar una norma constitucional inexistente hoy, como lo es el artículo 20 transitorio, el cual perdió vigencia en diciembre de 1992.

Expresa que contrario a lo estimado por el actor, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales viene cumpliendo su objetivo, respetando la autonomía que la Constitución Política le otorga a los entes territoriales, tal como se desprende del Decreto 1212/94.

A su juicio, cuando la norma acusada dispuso la reorganización del Fondo aludido, previó que ello se surtiera sin perjuicio del proceso de descentralización establecido en la Constitución Política. En consecuencia, mal puede el Legislador no prever las circunstancias limitativas de los entes territoriales respecto a su capacidad para ejercer estas funciones, dejando a la comunidad desamparada y desprovista del servicio público que viene prestando el Fondo trasladando tal responsabilidad a los departamentos y municipios.

Por ello era necesario prever transitoriamente la existencia de una entidad a nivel central que se encargara de ejecutar tal servicio en coordinación con los entes territoriales hasta que ellos estén en capacidad de asumir tal función.

Frente a la posible comunidad de funciones del Fondo, de la Subdirección de Caminos Vecinales del Ministerio del Transporte y del Fondo de Cofinanciación de Vías, como sistema especial de cuentas dependiente de Findeter a que alude la actora, estima que no existe ninguna confusión ya que cada uno de estos organismos cumple atribuciones diferentes así: la primera entidad cumple funciones de ejecución, la segunda cumple funciones de planeación y el fondo de Cofinanciación cumple funciones de administración de recursos.

Finalmente y en cuanto a la inquietud de la actora sobre la confusión de recursos del Fondo de Cofinanciación de Vías y los del fondo Nacional de Caminos Vecinales, indica que los activos, derechos y obligaciones pasarían a Findeter al concluir la liquidación de la entidad, proceso que se suspendió el pasado 2 de junio al entrar en vigencia la Ley 188 de 1995.

2. El Doctor Manuel Douglas Avila Olarte, obrando como apoderado del Ministerio de Hacienda, presenta escrito en el que reitera las consideraciones plasmadas en los procesos D-990 y D-1000 (acumulados), en los que se estudia la misma norma de la que hacen parte los incisos acusados y en el que después de aludir al carácter preeminente que la ley del Plan Nacional de Desarrollo tiene sobre las otras leyes, solicita la exequibilidad de lo acusado.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Mediante oficio No. 740 de septiembre ocho (8) del año en curso, el señor Procurador General de la Nación Dr. Orlando Vásquez Velásquez envía el concepto de rigor, solicitando a esta Corporación declarar exequibles los incisos acusados, salvo que a la fecha de este fallo ya se hubiese proferido decisión en los procesos D-990 y D-1000, caso en el cual solicita a la Corte estarse a lo allí resuelto.

Respecto a la afirmación del demandante de que el Fondo Nacional de Caminos Vecinales no puede reorganizarse, tal como lo dispone la norma acusada, por cuanto ya fue eliminado por el Decreto 2171 de 1992 con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Carta, estima el Procurador que en primer lugar, es al Congreso a quien corresponde determinar la estructura de la administración nacional creando, fusionando o suprimiendo entidades del orden nacional, y en su sentir, nada obsta para que en forma posterior reasumiera la función que transitoriamente la Constitución le concedió al Gobierno, por encontrarse en ese momento en receso el Congreso.

Además considera que no puede desconocerse el carácter preeminente que tiene la Ley 188 de 1995 que adopta el Plan Nacional de Desarrollo y que contiene por eso mismo en sus normas, descripciones y recomendaciones condicionantes por ministerio de la misma Constitución, al igual que posee también los atributos de toda ley para interpretar, reformar y derogar otras leyes, ante lo cual resulta admisible que plantee la reorganización del Fondo de Caminos Vecinales.

Por otra parte, advierte que la Carta Política de 1991 dotó a las entidades territoriales de autonomía, pero destaca que dentro del criterio de flexibilidad que ella misma plasmó en cuanto a la distribución de competencias, se enmarca precisamente el inciso 3o. acusado al prescribir que la reorganización del Fondo de Caminos Vecinales se debe hacer sin perjuicio del proceso de descentralización contemplado en la Constitución.

Además anota, que tal como lo prevé este inciso, la asignación de las funciones allí estipuladas es de carácter temporal mientras las asumen los departamentos y municipios; así mismo consagra que el traslado de esas funciones se realice en forma gradual mientras que dichas entidades territoriales estén en la capacidad de asumirlos, lo cual impide que se prive a la comunidad de estos servicios.

En consecuencia, a su juicio, en este caso se está en presencia del principio de subsidiariedad, consistente en que los niveles superiores estén prestos a complementar la acción administrativa propia de los niveles inferiores, cuando su capacidad no sea suficiente para cumplir determinadas funciones. En momento alguno se desconoce la autonomía de las entidades territoriales ni el proceso de descentralización.

Para concluir su concepto, se refiere el Procurador a la posible dualidad de funciones que plantea la demandante, ante lo cual precisa, que ellas son diferentes ya que las que ejerce el Fondo Nacional de Caminos Vecinales tienen carácter ejecutivo, las de la Subdirección del Ministerio del Transporte son de asesoría y de planeación, y las que ejerce Findeter corresponden simplemente a la administración de recursos, lo cual no conduce a conflicto de competencia alguno ni a la violación del principio de eficiencia administrativa consagrado en el artículo 209 Superior.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera Competencia.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad que contra los incisos 3o. y 4o. del artículo 36 de la Ley 188 de 1995, se presentó.

B. Cosa Juzgada Constitucional.

Los incisos 3o. y 4o. del artículo 36 de la Ley 188 de 1995 cuya constitucionalidad se cuestiona por parte del actor ya fueron objeto de estudio y pronunciamiento por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional, la cual, mediante sentencia C- 032 de fecha 1o. de febrero de 1996, (Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz), resolvió declarar exequibles los referidos apartes de la norma acusada.

Hay que advertir que si bien la actora expresa que demanda los inciso 2o. y 3o. del mismo artículo 36, sin embargo del concepto de la violación y de la transcripción de las normas acusadas, se deduce con claridad que los impugnados son los incisos 3o. y 4o., que corresponden a los analizados por la Corte en la referida sentencia.

Por lo anterior, en virtud de que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional que ampara las decisiones de esta Corporación, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 243 de la Constitución Política y 46 del Decreto 2067 de 1991, no hay lugar a emitir un nuevo pronunciamiento sobre la norma parcialmente acusada, por lo que en la parte resolutiva de esta providencia se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia No. C- 032 de 1996.

VIII. DECISION.

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

R E S U E L V E :

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-032 de 1996 mediante la cual se declaró la exequibilidad de los incisos 3o. y 4o. del artículo 36 de la Ley 188 de 1995.

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

JOSE GREGORIO HERNADEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Secretaria General

