

Sentencia C-1146/01

CARRERA ADMINISTRATIVA-Continuidad de servidores nombrados en provisionalidad

CARRERA ADMINISTRATIVA-Prolongación excepcional de nombramiento en provisionalidad

REGIMEN DE TRANSICION EN CARRERA ADMINISTRATIVA-Situación jurídica consolidada

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Pérdida de vigencia y no producción de efectos

MUNICIPIO-Entidad fundamental

MUNICIPIO-Capacidad para asunción de responsabilidades y prestación de servicios

No todos los municipios cuentan con la capacidad institucional necesaria para asumir la totalidad de sus responsabilidades y la prestación de todos los servicios de su competencia. Ello ha llevado a que las leyes relativas a la materia desarrollen mecanismos para que las entidades territoriales, y en particular, los municipios, obtengan en los términos señalados por estas mismas normas, las funciones para las que se encuentran institucionalmente preparados.

DEPARTAMENTO-Descentralización de dirección y prestación de servicios de salud y educación/DEPARTAMENTO-Descentralización de funciones en municipios

MUNICIPIO-Requisitos para dirección y prestación de servicios de salud y educación

AUTONOMIA MUNICIPAL-Solicitud de cesión de prestación de servicio de salud/MUNICIPIO-Incremento de competencias y recursos

Hay en el caso del municipio que adelanta las gestiones necesarias para que le sea cedida la prestación del servicio de salud, una clara manifestación del ejercicio de su autonomía -en la medida en que adopta la decisión política de buscar que se le ceda la función referida- y de su capacidad de gestión -que se expresa en que puede dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas-. En efecto, las normas demandadas, proveen al municipio de la posibilidad de incrementar sus competencias y sus recursos y, en esa medida, el ámbito real de su propia autonomía. De esta manera, la norma, lejos de vulnerar la autonomía del municipio, la protege. Es al municipio a quien corresponde adoptar, de manera autónoma

-aunque bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley- la decisión de solicitar y de hacerse cargo de la prestación del primer nivel de salud.

DEPARTAMENTO-Traspaso del servicio de salud a los municipios

MUNICIPIO-Estructura de planta de personal para entrega de prestación de servicio de salud

Es evidente que para la descentralización de la prestación del primer nivel de salud, los municipios deben previamente determinar la estructura de la planta de personal. De esta manera, la Ley 60 de 1993 y la Ley 10 de 1990 dan cumplimiento a la prescripción según la cual los empleos públicos deben tener “funciones detalladas en ley o reglamento” al decir del artículo 122 de la Constitución.

MUNICIPIO-Prestación del primer nivel de salud con asignación de recursos del situado fiscal

MUNICIPIO-Transferencia de recursos del situado fiscal por función descentralizada

DEPARTAMENTO-Obligaciones prestacionales pendientes en descentralización del primer nivel de salud

AUTONOMIA MUNICIPAL-Condicionamiento uso de recursos para programas institucionales a autorización de planeación departamental

DEPARTAMENTO-Coordinación y complementariedad de acción municipal

MUNICIPIO-Ejercicio de competencias y administración de recursos sin aprobación departamental

MUNICIPIO-Ejecución de programas no supeditada a órgano departamental

MUNICIPIO-Grado de injerencia externa en administración de recursos

MUNICIPIO-Reducto mínimo de autogestión

MUNICIPIO-Funciones de coordinación administrativa por departamentos

Referencia: expediente D-3508

Normas Acusadas:

Artículo 17 de la Ley 10 de 1990, numeral 4° (parcial) del literal a) del artículo 16 y literal 13 (parcial) del artículo 21 de la Ley 60 de 1993

Demandante: Pedro Augusto Nieto Góngora

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil uno (2001).

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano Pedro Augusto Nieto Góngora solicitó a esta Corporación la declaración de inexecutable del artículo 17 de la Ley 10 de 1990 “Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones” y del numeral 4° (parcial) del literal a) del artículo 16 y el literal 13 (parcial) del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

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

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, así:

Ley 10 de 1990

(Enero 10)

Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones

Artículo 17. Derechos laborales. Las personas vinculadas a las entidades que se liquiden, conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, serán nombradas o contratadas, según el caso, por las entidades territoriales o descentralizadas, a las cuales se hayan cedido los bienes, elementos o instalaciones para la prestación de servicios de salud, sin perder la condición específica de su forma de vinculación.

A los empleados y trabajadores se les aplicará el régimen salarial y prestacional propio de la respectiva entidad, sin que se puedan disminuir los niveles de orden salarial y prestacional de que gozaban en la entidad liquidada. Cuando se trate de empleados de carrera administrativa, o que hayan desempeñado cargos de carrera sin pertenecer a ella, se les reconocerá continuidad en la carrera o el derecho de ingresar a ella, respectivamente.

En lo relativo a los cargos que sean suprimidos, se aplicará en materia laboral las mismas normas previstas en el Decreto 77 de 1987 y sus decretos reglamentarios, en cuanto sean compatibles, y se garantizará, igualmente, la continuidad en la carrera administrativa o el derecho de ingresar a ella.

Parágrafo. La Nación responderá por el pago de las prestaciones adeudadas a la fecha de la liquidación o supresión de que trata el artículo anterior a las personas vinculadas a las entidades, dependencias o programas que se liquiden o se supriman, según el caso, y cuya naturaleza jurídica sea del nivel nacional.

Ley 60 de 1993

(Agosto 12)

Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la

Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos

356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

Artículo 16. Reglas especiales para la descentralización de la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los municipios. Sin perjuicio de lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 14 de la presente ley, para la dirección y prestación de los servicios de salud y educación por parte de los municipios, se observarán las siguientes reglas:

a) En salud: Cuando se certifique el lleno de los requisitos que deben cumplir los municipios, los departamentos dictarán los actos tendientes a la cesión de los bienes y recursos que fueren necesarios y entregará por acta la infraestructura física y el personal a los municipios o a sus entidades prestadoras del servicio, dejando constancia de las obligaciones pendientes a cargo de los departamentos, especialmente en materia prestacional. [...]

Artículo 21. Participación para sectores sociales. Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades:

13. En desarrollo institucional: actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica incluidas en un programa de desarrollo institucional municipal, orientado a fortalecer su capacidad de gestión, previamente aprobado por la oficina de planeación departamental correspondiente [...]

III. LA DEMANDA

A juicio del demandante, las disposiciones acusadas son contrarias, por diversas razones, a los artículos 1, 122, 125, 151, 209 287, 288, 296, 298, 305, 311, 312, 313, 314, 333, 346, 347 y 351 de la Constitución Política.

Procede esta Corporación a resumir y agrupar los cargos formulados.

1. Cargos contra el artículo 17 de la Ley 10 de 1990 y el numeral 4° del literal a) del artículo 16 de la Ley 60 de 1993

Luego de hacer referencia al artículo 17 de la Ley 10 de 1990 y al numeral 4° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993 y de hacer algunas observaciones respecto del alcance de los mismos, el demandante concluye lo siguiente: “Con cualquiera de las dos normas, el análisis nos lleva a soluciones similares: la ley permite (u obliga) a los departamentos a que cedan la infraestructura a los municipios, y en caso de hacerse tal cesión, a que se “nombren o contraten” o a que se ceda las plantas respectivas”¹, lo cual considera inconstitucional, por

las siguientes razones.

1.1. Violación de la autonomía de las entidades territoriales (arts. 1, 287, 303 y 311 de la C.P.)

Afirma el demandante que de acuerdo con las normas constitucionales, las entidades gozan de la facultad de gobernarse por autoridades propias de manera autónoma, sin que haya lugar a una relación de subordinación entre el gobernador y el alcalde, salvo en el tema relativo al orden público.

Por otra parte, es al concejo municipal a quien compete, en virtud del artículo 313 de la Carta, determinar la estructura de las entidades descentralizadas municipales.

Las normas acusadas dan lugar a la violación de estas dos características del sistema político-administrativo colombiano que la propia Constitución ha establecido, pues conducen a que los municipios se hagan cargo de una planta laboral y de la administración de unos recursos en el tema de la salud, cuya reglamentación proviene de las autoridades departamentales. En concreto, se formulan las siguientes preguntas: “¿Es admisible constitucionalmente, que la ley, obligue a los municipios a vincular toda una estructura de personal, que sus autoridades no han determinado? Si la competencia para ejercer nivel I, corresponde a los municipios, es claro, que el derecho a ejercer tal competencia y a administrar tales recursos, implican que la planta que determinen sea la que señalan las autoridades municipales dentro de sus competencias y no las que hayan señalado las autoridades departamentales? ¿En qué queda la competencia, para ejercer el nivel I, si la determinación de la planta de personal la hace el departamento y no el municipio?”²

1.2. Competencia para determinar las plantas de personal y el presupuesto (art. 122, 151 y 345 de la C.P.)

Afirma el demandante que el inciso 1° del artículo 122 de la Carta, según el cual “No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que estén contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente”, resulta vulnerado “[...] ya que ni más ni menos, las normas demandadas obligan a vincular un personal, al que la autoridad competente (municipio) previamente no les determinaron planta ni mucho menos

presupuesto, ya que quienes las determinaron fueron las autoridades departamentales al momento de crear o reorganizar las respectivas entidades encargadas de prestar estos servicios”3.

Respecto de las disposiciones constitucionales en materia presupuestal, se afirma que las normas acusadas son contrarias a la Carta porque éstas ordenan transferir una planta de personal respecto de la cual no existe partida presupuestal. Así, “Es claro además que ningún gasto puede incluirse en el presupuesto si no es a iniciativa del Gobierno Municipal, no por imposición ni por orden de la Gobernación, o cualquier otra autoridad departamental”4.

1.3. Papel institucional de los departamentos y municipios y esquema de distribución de competencias (arts. 288, 296, 300, 305, 313 y 315 de la C.P.)

En opinión del actor, las normas demandadas son contrarias a la distribución de competencias establecidas en la Carta Política pues permite a los departamentos tener injerencia en asuntos de los municipios tales como la determinación de su planta de personal. Igual sucede con la facultad que, según afirma, tiene el departamento para trasladar a los municipios la carga prestacional correspondiente a la planta laboral transferida a los municipios para la atención de la salud.

Según se expresa en la demanda, el papel institucional que la Constitución prevé para el departamento, resulta vulnerado por las normas acusadas, pues éste cumple una función de intermediación y complementariedad, lo cual excluye la posibilidad de que la ley le atribuya “[...] la potestad de obligar a los municipios a aceptar una transferencia de personal, cuando su labor simplemente es de intermediación y la ejecución directa de la política en este campo compete al municipio”5.

En igual sentido se violan las normas constitucionales que versan sobre el papel institucional que corresponde al municipio, pues éste queda sujeto a la dirección, por parte del gobernador, de sus competencias en materia de salud, con la consecuencia de que los alcaldes y concejos municipales pierden las facultades que al respecto les han sido asignadas por la propia Carta Política.

1.4. Libertad de empresa (art. 333 de la C.P.)

De acuerdo con el texto de la demanda: “La ley 100 de 1993, obligó a las entidades estatales a transformarse en Empresas Sociales del Estado, que buscan dentro de un criterio de eficiencia, no solo la prestación de su servicio, sino eventualmente, la configuración de empresas estatales sólidas. Dentro de este esquema, los municipios, crean o deben crear sus propias Empresas Sociales del Estado, y se considera que la libertad de empresa que al respecto se les concede se vería vulnerada si de antemano debiera asumir las cargas, que casi siempre son exorbitantes de los hospitales o entidades del nivel departamental, por lo que se estima vulnerada esta disposición por parte de las normas demandadas”6.

2. Cargo contra el artículo 17 de la Ley 10 de 1990

Además de los cargos contra la transferencia a los municipios de la prestación del primer nivel de salud y del personal correspondiente, el actor cuestiona el artículo 17 de la Ley 10 de 1990 por violar el sistema constitucional de la carrera administrativa consagrado en los artículos 125, 13 y 209 de la Carta Política.

El actor considera que la norma demandada vulnera los principios que rigen la carrera administrativa, bajo el siguiente argumento: “En el presente caso, la norma ordena nombrar o contratar, es decir ingresar al servicio de la administración a determinadas personas que no han cumplido los requisitos de concurso. Además la ley no fija requisitos ni condiciones que sirvan para determinar los méritos y calidades de quienes obliga a nombrar, sino que obliga a nombrarlos por el mero hecho de venir vinculados a la respectiva entidad departamental que se liquida o reestructura”7.

Sustenta el cargo con base en la Sentencia C-030 de 1997, cuyo aparte citado es el siguiente: “De esta manera, esas normas facilitan el ingreso y permanencia en la carrera administrativa de cierto grupo de personas que, por estar en cierta condición (desempeñando un cargo de carrera), no requieren someterse a un proceso de selección para evaluar sus méritos y capacidades. Así se desconocen, no sólo el mandato constitucional contenido en el artículo 125 de la Constitución, que exige la convocatoria a concursos públicos para proveer los cargos de carrera, sino los principios generales que este sistema de selección tiene implícitos, tales como la igualdad y la eficacia en la administración pública (artículos 13 y 209 de la Constitución)”.

3. Cargo contra el numeral 13 (parcial) del artículo de la Ley 60 de 1993

Considera el accionante que la palabra “departamental”, contenida en el numeral 13 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 vulnera la Carta Política en sus artículos 1° y 287 porque condiciona la ejecución de los recursos del municipio a una aprobación por parte de una entidad departamental, lo cual es contrario al principio de la autonomía de los municipios. Así, “El concepto que señala la norma no es otra cosa que una especie de control de tutela, ejercido sobre el municipio, el cual es inadmisibile en el esquema de entidades territoriales con autonomía”⁸.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS

1. Intervención del Ministerio de Salud

Este Ministerio intervino mediante apoderado para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Afirma que el propósito perseguido con la expedición de la Ley 10 de 1990, fue reorganizar el Sistema Nacional de Salud, de tal forma que se recogiera la experiencia acumulada en la materia y, al mismo tiempo, se desarrollara una visión multifacética respecto de la prestación de dicho servicio.

La Ley 10 de 1990 atribuyó competencias a la Nación y a los entes territoriales. A la Nación le correspondió ser la rectora del sistema, los departamentos fueron responsabilizados de “[...] hacerse cargo de la política seccional de salud y de la coadministración del segundo y tercer nivel de atención”⁹ y a los municipios se les asignó “[...] la dirección de la política local de salud y la coadministración de los hospitales locales, puestos y centros de salud”¹⁰.

Se estableció también que habría un período de transición con una duración de cinco años para la descentralización de competencias y recursos. Así, “Para que los municipios reciban efectivamente los servicios y los recursos para salud, deben cumplir una serie de requisitos de orden administrativo, los cuales se encuentran contemplados taxativamente en el Artículo 37 de la Ley”¹¹.

Afirma también que “Con la expedición de la Ley 10 de 1990, más de cuarenta mil empleados públicos del sector pudieron ingresar masivamente a la Carrera Administrativa, aplicando las normas que para la época se encontraban vigentes, entre ellas la Ley 61 de

1987, que permitía tal ingreso”¹². No obstante, advierte que la norma carece ya de vigencia.

En lo que hace referencia al cargo formulado en contra del literal 13 (parcial) del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, el apoderado del Ministerio de Salud anota que la aprobación de las actividades de desarrollo institucional que quiera desarrollar el municipio, por parte de la oficina de planeación del departamento, se ajusta al papel de planificación que a éste le fue asignado por la Constitución.

2. Intervención del Departamento Administrativo de la Función Pública

Este Departamento Administrativo intervino mediante apoderado para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Señala que el traspaso de la atención de la salud que, en virtud de la Ley 60 de 1993, deben hacer los departamentos a los municipios, se ajusta a los preceptos sobre la descentralización contenidos en la Constitución.

El representante del Departamento Administrativo de la Función Pública no se pronunció sobre los demás cargos.

3. Intervención del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Este Ministerio intervino mediante apoderado para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Respecto del cargo formulado en contra del artículo 17 de la Ley 10 de 1990, indica que ésta fue expedido en una coyuntura particular y que tenía entre sus propósitos garantizar la estabilidad laboral de quienes habrían de pasar del nivel departamental al municipal, tal como se desprende del inciso segundo del artículo 16 de dicha ley.

4. Intervención del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Este Departamento Administrativo intervino mediante apoderado para solicitar a la Corte que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Con base en el artículo 356 de la Carta Política, modificado por el Acto Legislativo 1° de

1993, según el cual “Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales”, y en abundante jurisprudencia proferida por esta Corporación acerca de las reglas y parámetros que rigen la división político administrativa del Estado, el apoderado del DNP señala que la Constitución faculta “[...] plenamente a la ley para establecer los plazos, condiciones y requisitos para que los departamentos asuman la atención de los servicios y los faculta para autorizar a los municipios para que los presten”¹³.

Señala que, “Contrario a lo expresado por el demandante, la norma acusada establece que son los municipios que deseen asumir la prestación del servicio de salud, los llamados a cumplir los requisitos establecidos por la ley, entre ellos la determinación de la planta de personal requerida para la dirección y prestación de los servicios de salud. No se trata, entonces de que el departamento obligue a los municipios a asumir el personal sin que el municipio haya adoptado, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, las modificaciones fundamentales contempladas por la ley a efectos de garantizar la continuidad en la prestación de servicios”¹⁴.

En lo que se refiere al numeral 13 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 parcialmente demandado, dice que la facultad de la oficina departamental de planeación de autorizar los planes y programas de fortalecimiento institucional a desarrollar por el municipio en materia de salud, se justifica constitucionalmente en razón a que la ley no puede reglamentar la utilización que éste haga de sus recursos endógenos mas sí de los exógenos, de los cuales proceden los recursos para adelantar este tipo de actividades.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

1. Intervención del ciudadano Gilberto Toro Giraldo

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, aceptando la invitación que se le hizo en auto del 4 de mayo de 2001 en el que se admite la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, presentó a esta Corporación memorial en su calidad de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, en el que señala que la cesión por parte del departamento al municipio de competencias y recursos en materia de salud, lejos de implicar una reducción del ámbito de autonomía del que dispone el municipio, la incrementa.

Por otro lado, afirma que “En lo que sí le asiste razón al demandante es en cuanto a la obligación de vincular al servicio en cargos de carrera a personas que no han superado los procesos de selección, pues en principio la norma es contraria a la Constitución”¹⁵.

El interviniente no se pronunció sobre los demás cargos.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Indica el Procurador que el estudio de la demanda en cuestión implica resolver los siguientes tres puntos: “[...] si conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 60 de 1993 y 17 de la Ley 10 de 1990, en los procesos de descentralización del sector salud se les impone a los municipios la obligación de aceptar las plantas de personal que en tal virtud deben liquidarse, y si se desconoce el principio de autonomía de las entidades territoriales. [...] Si la vinculación que dispone el artículo 17 de la Ley 10 de 1990 de las personas que estuvieren vinculadas con anterioridad a las entidades que se liquiden en virtud de la descentralización de los servicios de salud, por parte de las entidades territoriales y descentralizadas, a las cuales hayan cedido los bienes, elementos o instalaciones para la prestación de servicios de salud, desconoce el artículo 125 Superior. [...] Si la aprobación de la oficina de planeación a la que alude el numeral 13 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, para destinar las participaciones de los ingresos corrientes de la Nación de que trata el artículo 357 de la Constitución para las actividades de desarrollo institucional, vulnera la autonomía municipal”¹⁶.

En lo que hace referencia al primer punto, la Vista Fiscal afirma: “A los municipios les corresponde la dirección y prestación de los servicios de salud del primer nivel de atención, que comprende los hospitales locales, los centros y puestos de salud, sin perjuicio de la prestación que pueda llegar a hacerse en el segundo y tercer nivel de atención, en desarrollo del principio de complementariedad conforme a lo previsto en el art. 3° de la Ley 10 de 1990, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que les corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento”¹⁷.

El artículo 16 de la Ley 60 de 1993 contiene las reglas que le corresponde aplicar al municipio para el efecto. Así, “Resulta necesario destacar, que para el cumplimiento de los requisitos de que trata el artículo 16 de la Ley 60 de 1993, y antes de producirse la entrega

por acta tanto de la infraestructura física como del personal, que es el puro objeto de tacha de constitucionalidad, las autoridades municipales ya han ejercido sus competencias administrativas y presupuestales al respecto”18.

En lo que hace referencia a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 10 de 1990, el Procurador indica que éste “[...] protege los derechos de los empleados de carrera administrativa, en caso de que haya habido supresión del cargo, lo cual resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley 443 de 1998, que establece que estos funcionarios pueden optar por ser incorporados en un empleo equivalente o recibir una indemnización”19.

Sobre el numeral 13 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 parcialmente acusado, el Procurador también solicita que se declare su constitucionalidad. Afirma que como los municipios obtienen sus recursos para atender el servicio de salud de fuentes exógenas, la ley puede imponer requisitos para su ejecución, lo cual sucede cuando en virtud de la norma en cuestión, se exige que previamente al desarrollo de planes de fortalecimiento institucional en dicho servicio, se deberá obtener aprobación de parte de la oficina de planeación del respectivo departamento.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal como las acusadas en la demanda que se estudia.

2. El problema jurídico que se plantea

Esta Corporación analizará los problemas jurídicos que a continuación se expresan: ¿vulneran las normas acusadas la autonomía municipal e impiden el ejercicio por parte de los municipios de sus competencias constitucionales?

¿Resulta contrario a la Carta Política que la ley señale como requisito de ejecución de los programas municipales de desarrollo institucional para mejorar su capacidad de gestión, que éstos cuenten con la aprobación de la oficina departamental de planeación?

3. Consideraciones

Antes de dar respuesta a las cuestiones jurídicas que han sido señaladas, en esta sentencia se analiza la vigencia del artículo 17 de la Ley 10 de 1990, atendiendo a lo expresado por los apoderados de los ministerios de Salud y de Trabajo.

Luego la Corte analiza las reglas sobre la cesión, de los departamentos a los municipios, de la prestación del primer nivel de salud y las contrasta con el texto constitucional.

En la parte final de esta sentencia, la Corte aborda el tema de la relación que existe entre departamento y municipio y el ámbito de autonomía del último respecto del primero.

3.1. Análisis de la vigencia del artículo 17 de la Ley 10 de 1990

3.1.1. Debido a que los apoderados del Ministerio de Salud y del Ministerio de Trabajo señalan que el artículo 17 de la Ley 10 de 1990 fue expedido en una coyuntura particular y que sus disposiciones ya no son aplicables, considera la Corte necesario hacer claridad respecto de la vigencia de la norma en cuestión.

3.1.2. El artículo 17 de la Ley 10 de 1990 versa sobre diferentes asuntos: contratación de personas vinculadas a las entidades que se liquiden por las entidades territoriales o descentralizadas, a las cuales se hayan cedido los bienes, elementos o instalaciones para la prestación de servicios de salud; régimen laboral aplicable a esas personas; garantía de conservación de las condiciones laborales para quienes ocupan cargos de carrera; derecho a ingresar a la misma de quienes hayan desempeñado cargos de carrera sin pertenecer a ella; normas aplicables a la supresión de cargos; y responsabilidad prestacional de la Nación respecto de la liquidación o supresión de entidades que se liquiden o se supriman, según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 10 de 1990.

3.1.3. La demanda, por su parte, solicita tan solo la declaratoria de inconstitucionalidad de los incisos primero y segundo del artículo 17 de la Ley 10 de 1990, es decir, de lo relativo al asunción por parte del municipio de la planta de personal que en el departamento ha estado a cargo de la prestación del servicio de salud que se descentraliza y a la incorporación a la carrera de quienes ocupaban cargos de carrera sin pertenecer a ella, mientras que la exequibilidad de lo señalado en el inciso tercero y en el párrafo no es objeto de

cuestionamiento.

3.1.4. A su vez, de la lectura de los argumentos sostenidos por los representantes de los ministerios de Salud y de Trabajo, se deduce que, en su opinión, las expresiones derogadas son tan solo “o que hayan desempeñado cargos de carrera sin pertenecer a ella” y “o el derecho de ingresar a ella, respectivamente”, contenidas en el inciso segundo del artículo 17 referido, es decir, las relativas al derecho que dicho artículo concedía a quienes desempeñaban cargos de carrera, sin pertenecer a ella, de ingresar a la misma.

3.1.5. En efecto, encuentra la Corte que, de acuerdo con lo prescrito de manera expresa por el artículo 27 de la Ley 10 de 1990, las expresiones indicadas ya no se encuentran vigentes:

El artículo 27 de la Ley 10 de 1990 señala: “Régimen de carrera administrativa. A los empleos de carrera administrativa de la Nación, de las entidades territoriales, y de las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo, para la organización, administración y prestación de los servicios de salud, se aplicará el régimen previsto en la Ley 61 de 1987 y en el Decreto 694 de 1975, incluidas las normas sobre calificación de servicios, en cuanto sea compatible con dicha ley y con lo previsto en la presente. Sin embargo, el Consejo Superior del Servicio Civil, el Departamento Administrativo del Servicio Civil y el Ministerio de Salud, podrán delegar las funciones correspondientes, que sean indispensables, en las autoridades que, para el efecto, determinen las entidades territoriales. A los empleados de las entidades territoriales o de sus entes descentralizados, que al entrar en vigencia, esta Ley, se encuentren desempeñando un cargo de carrera, sin estar inscritos en la misma, se les aplicará lo dispuesto en los artículos 5o. y 6o. de la Ley 61 de 1987, pero, se podrán tener en cuenta, además, del manual general de funciones que para el sector salud expida el Gobierno Nacional, los manuales específicos de cada entidad. Los municipios deberán acogerse al régimen de carrera administrativa, a más tardar el 30 de julio de 1991, y las demás entidades territoriales, antes del 30 de diciembre de 1990” (negrillas fuera de texto).

Así pues, esta Corporación encuentra que la Ley 10 de 1990 previó un régimen de transición cuyas dos principales características fueron: (i) la obligación a cargo de los municipios y de las demás entidades territoriales para que el 30 de julio de 1991 y el 30 de diciembre de 1990, respectivamente, adoptaran el régimen de carrera administrativa; y (ii) en razón de la

cesión de la prestación del servicio de salud a los departamentos, cuando fuera el caso, la posibilidad que se dio a quienes estando vinculados en el departamento en un cargo de carrera sin pertenecer a ella de poder ingresar a la misma.

3.1.6. Además, el artículo 16 de la Ley 10 de 1990, al cual se refiere expresamente el artículo demandado, introduce otro factor temporal que reafirma el carácter transitorio de la disposición que reconoció a los servidores el derecho de incorporación a la carrera. Dicho artículo dice:

Artículo 16. Autorización de cesión y facultades extraordinarias. A partir de la vigencia de esta Ley, autorízase a la Nación, y a sus entidades descentralizadas para ceder, gratuitamente, a las entidades territoriales, o a sus entes descentralizados, los bienes, elementos e instalaciones destinados a la prestación de servicios de salud, a fin, de que puedan atender los niveles de atención en salud que les corresponde, conforme a lo dispuesto en el artículo 6o. Por el término de dos años, a partir de la vigencia de la presente Ley, confiéranse facultades extraordinarias al Presidente de la República, para suprimir dependencias o programas de la Nación y entidades descentralizadas del orden nacional, que en virtud de la cesión, no puedan continuar realizando el objeto para el cual fueron creadas y organizadas, las cuales, por consiguiente, dejarán de existir jurídicamente, y serán liquidadas, conforme a las reglas que, en desarrollo de las mismas facultades, se establezcan. Los Departamentos, Intendencias y Comisarías, o sus entidades descentralizadas, podrán, igualmente, ceder a los municipios o a sus entes descentralizados, bienes, elementos e instalaciones, destinados a la prestación de servicios de salud, con el fin de contribuir al cumplimiento de lo dispuesto por la letra a) del artículo 6o. de esta Ley.

Por lo tanto, el plazo para ejercer las facultades extraordinarias, concedidas antes de que entrara en vigor la Constitución de 1991, fue de dos años y las autoridades debían acogerse a los términos dispuestos por los decretos extraordinarios correspondientes, ya que se trató de un régimen transitorio.

3.1.7. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Ley 443 de 1998 “por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones” introdujo nuevas modificaciones a la Ley 10 de 1990 respecto del régimen de carrera.

En efecto, el artículo 3 de la Ley 443 de 1998, establece claramente que el ámbito de

aplicación de esa ley cubija a los empleados estatales de nivel nacional o territorial, incluidos los del sector salud²⁰.

Luego, el artículo 5 de la Ley 443 de 1998 señala que, por regla general, los empleos del Estado son de carrera, salvo los cargos de libre nombramiento y remoción expresamente señalados en este artículo.

El artículo 7 de la Ley 443 de 1998, exige que todos los empleos de carrera deben proveerse, previo concurso, por nombramiento en período de prueba o por ascenso dentro de la carrera²¹.

El artículo 8 de la Ley 443 de 1998 establece las reglas sobre nombramientos en provisionalidad²² y el artículo 10 de la Ley 443 de 1998 contiene una regla excepcional para prorrogar los nombramientos en provisionalidad cuando hay creación, reestructuración, transformación, fusión o liquidación de entidades:

Artículo 10. Duración del encargo y de los nombramientos provisionales. El término de duración del encargo y del nombramiento provisional, cuando se trate de vacancia definitiva no podrá exceder de cuatro (4) meses; cuando la vacancia sea resultado del ascenso con período de prueba, de un empleado de carrera, el encargo o el nombramiento provisional tendrán la duración de dicho período más el tiempo necesario para determinar la superación del mismo. De estas situaciones se informará a las respectivas Comisiones del Servicio Civil.

Cuando por circunstancia debidamente justificada ante la respectiva Comisión del Servicio Civil, una vez convocados los concursos, éstos no puedan culminarse, el término de duración de los encargos o de los nombramientos provisionales podrá prorrogarse previa autorización de la respectiva Comisión del Servicio Civil, hasta cuando se supere la circunstancia que dio lugar a la prórroga.

La Comisión del Servicio Civil respectiva podrá autorizar encargos o nombramientos provisionales o su prórroga sin la apertura de concursos por el tiempo que sea necesario, previa la justificación correspondiente en los casos que por autoridad competente se ordene la creación, reestructuración orgánica, fusión, transformación o liquidación de una entidad.
(negrillas fuera de texto)

Como se anotó, las expresiones del artículo 17 de la Ley 10 de 1990 señaladas por los ministerios de Salud y Trabajo versan sobre la continuidad de los servidores nombrados en provisionalidad en cargos de carrera. Dicho artículo dispone que tales servidores sigan vinculados al Estado pero no en provisionalidad en la planta del municipio sino con el derecho de ser inscritos en la carrera. En cambio, la Ley 443 de 1998 permite excepcionalmente la prolongación de un nombramiento en provisionalidad pero no admite que una reforma administrativa genere para los nombrados en provisionalidad un derecho a ingresar a la carrera. Por eso, el artículo 87 de la Ley 443 de 1998 incluye expresamente entre las normas derogadas y modificadas a la Ley 10 de 1990, “en lo pertinente”:

Artículo 87. Vigencia. Esta ley rige a partir de su publicación, deroga las Leyes 61 de 1987, 27 de 1992, el artículo 31 de la Ley 10 de 1990, y el Decreto-ley 1222 de 1993; modifica y deroga, en lo pertinente, los títulos IV y V del Decreto-ley 2400 de 1968, el Decreto-ley 694 de 1975, la Ley 10 de 1990, los Decretos-leyes 1034 de 1991, el Decreto 2169 de 1992, el artículo 53 de la Ley 105 de 1994 en lo referente a los regímenes de carrera, salarial y prestacional, y las demás disposiciones que le sean contrarias. (...) (negritas fuera de texto)

Los que ejercieron el derecho a inscribirse en la carrera antes de que entrara en vigor la Ley 443 de 1998, mantiene su situación jurídica consolidada. Así lo dispone el artículo 86 de dicha ley:

Artículo 86. Validez de la inscripción. Las inscripciones en el escalafón de la carrera administrativa que se efectuaron en vigencia de las disposiciones que la presente ley deroga o modifica, conservarán plena validez.

3.1.8. En consecuencia, y visto que las expresiones referidas del artículo 17 de la Ley 10 de 1990 sobre carrera no están vigentes, esta Corporación procederá a inhibirse para pronunciarse de fondo sobre ellas:

La Corte Constitucional ha reiterado que en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos²³. En cambio, si la norma demandada excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto.²⁴

En este orden de ideas, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse sobre el cargo expresado en la demanda, según el cual el artículo 17 de la Ley 10 de 1990 es inexecutable porque permite el ingreso a la carrera administrativa de personas que no han cumplido con los requisitos para el efecto, es decir, porque se vulnera el artículo 125 de la Constitución Política.

3.2. Análisis de los cargos a la luz de las normas sobre el traspaso del servicio de salud de los departamentos a los municipios

3.2.1. Considera el demandante que el numeral 4° (parcial) del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 17 de la Ley 10 de 1990 son contrarios a la Constitución porque obligan a los municipios a recibir de parte de los departamentos funciones relativas a la prestación del servicio de salud, lo cual, en su concepto, contraviene la autonomía de la que gozan las entidades territoriales (artículos 1, 287, 303 y 311 de la C.P.). Con base en esta consideración, el demandante deduce varios cargos adicionales que han sido ya relacionados en esta sentencia y que serán estudiados más adelante.

3.2.1.1. El artículo 311 de la Constitución señala que “Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.

Esta Corporación, en diferentes fallos en los que se ha pronunciado sobre la historia del municipio y su transformación institucional en la Carta de 1991, ha exaltado su importancia:

[...] el municipio que antes aparecía relegado en un tercer plano, después de la nación y los departamentos, es hoy la célula fundamental de la estructura política y administrativa del Estado; lo que significa que el poder central no puede injerir en las gestiones y decisiones que se asuman a nivel local, de acuerdo con las competencias establecidas, pues si tal ocurre se compromete la autonomía administrativa, patrimonial y fiscal que la Constitución les reconoce a los entes territoriales descentralizados con las limitaciones señaladas en la Constitución y la ley”²⁵.

Es del caso observar también que no todos los municipios cuentan con la capacidad institucional necesaria para asumir la totalidad de sus responsabilidades y la prestación de todos los servicios de su competencia. Ello ha llevado a que las leyes relativas a la materia desarrollen mecanismos para que las entidades territoriales, y en particular, los municipios, obtengan en los términos señalados por estas mismas normas, las funciones para las que se encuentran institucionalmente preparados²⁶.

3.2.1.2. Así, el literal a) del artículo 6° de la Ley 10 de 1990 dice que corresponde: “A los municipios, al Distrito Especial de Bogotá, al Distrito Cultural y Turístico de Cartagena y a las áreas metropolitanas, directamente, o a través de entidades descentralizadas municipales, distritales o metropolitanas, directas o indirectas, creadas para el efecto, o mediante asociación de municipios, la dirección y prestación de servicios de salud del primer nivel de atención, que comprende los hospitales locales, los centros y puestos de salud”.

3.2.1.3. No obstante, no quiere ello decir que todos los municipios deban asumir inmediatamente la responsabilidad de ejercer tales competencias. En efecto, el numeral 1° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993, señala que, para que los departamentos puedan descentralizar funciones en los municipios, es necesario el cumplimiento, por parte de estos últimos, de los requisitos allí contenidos²⁷.

Corresponde al municipio dar cumplimiento a los requisitos contemplados en la norma mencionada, con el propósito de que le sea entregada por el departamento la prestación del nivel de salud que es de su competencia, según lo establecido en la Ley 10 de 1990.

En ese orden de ideas, la asunción por parte del municipio de la función de prestar el primer nivel de salud y de los recursos del situado fiscal correspondientes, es consecuencia del ejercicio de su decisión autónoma, que se encamina hacia tal propósito, tanto respecto del cumplimiento de los requisitos señalados como de la presentación de la solicitud por medio de la cual pide que la prestación del servicio le sea cedida²⁸.

3.2.1.4. Hay, pues, en el caso del municipio que adelanta las gestiones necesarias para que le sea cedida la prestación del servicio de salud, una clara manifestación del ejercicio de su autonomía -en la medida en que adopta la decisión política de buscar que se le ceda la función referida- y de su capacidad de gestión -que se expresa en que puede dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas-. En efecto, las normas demandadas

que se analizan en esta sección, proveen al municipio de la posibilidad de incrementar sus competencias y sus recursos y, en esa medida, el ámbito real de su propia autonomía. De esta manera, la norma, lejos de vulnerar la autonomía del municipio, la protege²⁹.

Así pues, considera la Corte que el demandante interpreta las normas demandadas de manera aislada y parcial. En efecto, la lectura integral del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993, muestra que la afirmación según la cual el departamento es quien toma la decisión de transferir al municipio la prestación del primer nivel del servicio de salud, no tiene asidero. Por el contrario, es claro que es al municipio a quien corresponde adoptar, de manera autónoma -aunque bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley- la decisión de solicitar y de hacerse cargo de la prestación del primer nivel de salud. En este orden de ideas, este cargo no está llamado a prosperar porque no hay imposición de una función ni traslado automático de una competencia, sino adopción por parte del municipio de la decisión de asumirla.

3.2.2. En segundo término, señala el demandante que las normas acusadas vulneran las competencias municipales para determinar sus plantas de personal y su presupuesto, es decir, los artículos 122, 151 y 345 de la Constitución.

3.2.2.1. Respecto de lo establecido en el artículo 122 de la Constitución, encuentra la Corte que las normas relativas a la transferencia de la prestación del primer nivel de salud, contemplan los mecanismos adecuados para dar cumplimiento al mismo.

En efecto el literal b. del numeral 1° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993 establece que uno de los requisitos que debe cumplir el municipio para que le sea entregada la prestación del primer nivel de salud es “La determinación de la estructura de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6° de esta Ley”.

El artículo 37 de la Ley 10 de 1990 (cuyo cumplimiento se exige en el literal a. del numeral 1° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993) también contempla cuestiones relativas al traspaso de la prestación del servicio de salud de los departamentos a los municipios: “Para efectuar el giro de los recursos correspondiente al situado fiscal para salud, se requiere que los municipios, distritos y demás entidades territoriales, de que trata el artículo 182 de la Constitución Política [de 1886], hayan: [...] 2. Organizado el régimen de carrera administrativa, expedido el manual de cargos, o adoptado el manual elaborado por el

Ministerio de Salud, e inscrito a todos los funcionarios que tengan derecho a ingresar a la carrera administrativa”.

Es evidente, pues, que para la descentralización de la prestación del primer nivel de salud, los municipios deben previamente determinar la estructura de la planta de personal. De esta manera, la Ley 60 de 1993 y la Ley 10 de 1990 dan cumplimiento a la prescripción según la cual los empleos públicos deben tener “funciones detalladas en ley o reglamento” al decir del artículo 122 de la Constitución.

3.2.2.2. Una vez analizado el punto anterior, procede la Corte al estudio de la afirmación del demandante en el sentido de que las normas acusadas son contrarias a las prescripciones constitucionales en materia presupuestal, y en particular, a los artículos 151 y 345 de la Carta Política porque exigen a los municipios asumir una planta laboral que no hace parte del presupuesto municipal.

La obtención por parte de los municipios de la prestación del primer nivel de salud, está acompañada de la asignación de los recursos del situado fiscal necesarios para el efecto, tal como lo indican el cuarto inciso del artículo 356 de la Constitución y el numeral 1° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993.

Cuando se haya certificado el cumplimiento de los requisitos aludidos, la Nación comenzará a transferir directamente al municipio certificado los recursos del situado fiscal correspondientes a la función descentralizada³⁰.

A la luz del artículo 345³¹ de la Constitución, para que el municipio pueda hacer uso de los nuevos recursos que le son asignados para la prestación del primer nivel de salud, es necesario que éstos sean incorporados al presupuesto del respectivo municipio.

Las normas relativas a los ajustes presupuestales que corresponde realizar a los municipios para que les sea cedida la prestación del primer nivel de salud, reflejan lo prescrito en la Constitución y en la Ley Orgánica del Presupuesto respecto de las modificaciones presupuestarias³².

En efecto, el artículo 19 de la Ley 60 señala que “los municipios organizarán en su presupuesto cuentas especiales para salud” para la administración de los recursos del

situado fiscal que les sean girados.

Por su parte, el artículo 31 del Decreto Ley 1298 de 1998 indica:

Las entidades territoriales deben organizar un Fondo Local o Seccional de Salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, con unidad de caja, sometida a las normas del régimen presupuestal y fiscal de la entidad territorial, bajo la administración de la dirección seccional o local de salud, cuyo ordenador del gasto será el respectivo jefe de la administración o su delegado.

A este Fondo se deberán girar, por los entes obligados para el efecto, todas las rentas nacionales cedidas o transferidas, con destinación específica, para la dirección y prestación de servicios de salud; los recursos correspondientes al situado fiscal para salud; los recursos libremente asignados para salud, y, en general, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial respectivo, y los recursos directos o provenientes de cofinanciación que se destinen, igualmente, para el sector salud, respetando los recursos de la seguridad social, la previsión social y del subsidio familiar.

Para los mismos fines, las entidades Locales y Distritales podrán organizar Fondos de Salud que utilicen como unidad de referencia la comuna o el corregimiento.

Así mismo podrán crear fondos especiales de suministros y medicamentos, en cada unidad de prestación de servicios.

Parágrafo. Sin perjuicio de la unidad de caja, los recursos del Situado Fiscal se contabilizarán en forma independiente por cada Fondo Seccional o local.

De manera que el procedimiento previsto por las normas pertinentes en materia presupuestal para que les sea cedida a los municipios la prestación del primer nivel de salud, es acorde con la Constitución. En consecuencia, carece de fundamento la afirmación del demandante en el sentido de que con la descentralización a los municipios de la prestación del primer nivel de salud, los departamentos estarían determinando la planta de personal de los municipios y, por ende, interfiriendo en los asuntos presupuestarios de aquéllos.

3.2.3. De acuerdo con el tercero de los cargos, el numeral 4° (parcial) del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 17 de la Ley 10 de 1990 son inconstitucionales porque

contravienen la función institucional de los departamentos y municipios y el esquema de distribución de competencias entre ellos, temas regulados en los artículos 288, 296, 300, 305, 313 y 315 de la Carta. En opinión del actor, las normas demandadas vulneran la asignación constitucional de competencias entre departamentos y municipios porque permiten la injerencia de aquéllos en los asuntos propios de éstos y porque conducen a que los departamentos trasladen a los municipios la carga prestacional correspondiente a la planta laboral transferida.

3.2.3.1. Esta Corporación considera que las normas acusadas obedecen a las prescripciones constitucionales acerca de la distribución de competencias entre niveles de gobierno. También dan cumplimiento al principio consagrado en el artículo 288 de la Constitución, según el cual, “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

De esta forma, el sistema de salud articula los diferentes niveles de gobierno con miras a garantizar la adecuada prestación del servicio, de acuerdo con el principio según el cual es un fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la Carta³³.

3.2.3.2. Respecto del traslado por parte de los departamentos a los municipios de la carga prestacional correspondiente a la planta laboral transferida, encuentra la Corte que la mera lectura del artículo del numeral 4° del literal A del artículo 16, evidencia lo contrario.

En efecto, dicho numeral señala con claridad que “Cuando se certifique el lleno de los requisitos que deben cumplir los municipios, los departamentos dictarán los actos tendientes a la cesión de los bienes y recursos que fueren necesarios [...] dejando constancia de las obligaciones pendientes a cargo de los departamentos, especialmente en materia prestacional. Por mutuo acuerdo podrán firmarse convenios interadministrativos que regulen un período de transición hasta la plena asunción de las competencias por parte de los Municipios de conformidad con lo previsto en el plan de descentralización y ajuste, de que trata el artículo 13 de esta ley”.

En este orden de ideas, es evidente que la propia norma ha determinado que cuando se descentralice en el municipio la prestación del servicio de salud, el departamento dejara

constancia de las obligaciones pendientes a su cargo, “especialmente en materia prestacional”³⁴.

Lo anterior muestra que no le asiste razón al demandante cuando indica que el departamento tiene la facultad de imponer al municipio la carga prestacional causada como resultado de la prestación del servicio de salud.

En consecuencia, el cargo no está llamado a prosperar.

3.2.4. Por último, considera el demandante que las normas acusadas son contrarias a la libertad de empresa consagrada en el artículo 333 de la Constitución. En su opinión, los artículos objeto de análisis exigen a los municipios a los que se les cede la prestación del servicio de salud asumir la carga prestacional de los departamentos, con lo que el ejercicio práctico de la libertad de empresa se torna imposible.

Como se anotó, es claro que las normas que se analizan no representan la imposición de cargas económicas que hicieran imposible el ejercicio práctico de tal derecho por parte de las empresas sociales municipales.

En efecto, como se indicó, los departamentos no tienen la facultad de imponer las obligaciones prestacionales causadas durante la prestación del primer nivel de salud a los municipios. Por ello mismo, no hay carga

desproporcionada e ineludible sobre la libertad de empresa consagrada en el artículo 333 de la Constitución.

3.2.5. Una vez analizados los cargos formulados por el actor en contra del numeral 4° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993 y del artículo 17 de la Ley 10 de 1990, encuentra la Corte que las normas acusadas se ajustan al texto de la Carta Política, de manera que así lo declarará en la parte resolutive de la presente providencia.

3.3. La autorización de la oficina departamental de salud como requisito para la realización de actividades de desarrollo institucional por parte del municipio

3.3.1. Considera el demandante que la palabra “departamental”, contenida en el numeral 13 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 es contraria a la Constitución porque otorga al

departamento, en ejercicio de una especie de control de tutela, la potestad de decidir sobre la utilización que hacen los municipios de sus recursos, con lo que se vulnera la autonomía de los mismos.

3.3.2. Sea lo primero aclarar que la palabra “departamental” hace parte de una expresión gramatical más amplia, que le da su completo sentido. En efecto, el numeral 13 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 indica que para que los municipios puedan llevar a cabo “actividades de capacitación, asesoría y asistencia técnica incluidas en un programa de desarrollo institucional municipal, orientado a fortalecer su capacidad de gestión”, dicho programa deberá ser “previamente aprobado por la oficina de planeación departamental”.

Si llegare a declararse exclusivamente la inexecutable de la palabra acusada -“departamental”-, quedaría vigente el mandato según el cual la realización de las actividades que indica el numeral 13 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 por parte de los municipios, deben estar incluidas en un programa de desarrollo institucional municipal, orientado a fortalecer su capacidad de gestión, “previamente aprobado por la oficina de planeación correspondiente”, es decir, la oficina de planeación municipal. En este orden de ideas, por virtud de una eventual declaratoria de inconstitucional de una palabra, la norma a la que pertenece adquiriría un significado por completo diferente a la establecida por el legislador en la ley. En consecuencia, la Corte analizará la constitucionalidad de la expresión “previamente aprobado por la oficina de planeación departamental correspondiente”.

3.3.3. Hecha la anterior aclaración, señala la Corte que el artículo 21 de la Ley 60 de 1993 versa sobre el destino que deberán dar los municipios a las participaciones que les son transferidas, de acuerdo con el artículo 357 de la Constitución. En este orden de ideas, corresponde a la Corte determinar si puede la ley condicionar, sin vulnerar la autonomía municipal, la utilización de los recursos que los municipios quieran destinar a programas de desarrollo institucional, a la autorización previa por parte de la oficina de planeación departamental. La Corte habrá de analizar si la limitación de la autonomía territorial es razonable o si no lo es.

3.3.4. En primer lugar, la Corte aprecia que la limitación a la autonomía municipal impuesta por la norma es severa. En efecto, la disposición no exige al municipio que informe al departamento las actividades de desarrollo institucional que pretenda realizar ni establece

un período de espera para que la oficina departamental de planeación rinda un concepto no obligatorio para el municipio. El artículo impone la restricción más gravosa ya que exige como requisito para la realización de programas municipales la aprobación previa por parte de la oficina de planeación correspondiente.

3.3.5. La Corte entiende que el fin de la norma consiste en dotar a los departamentos de la posibilidad de coordinar la actividad municipal como lo prescribe el artículo 298 de la Constitución –según el cual los departamentos ejercen funciones de coordinación y de complementariedad de la acción municipal–.

3.3.6. No obstante lo anterior, el medio utilizado –condicionar la realización de los programas financiados con los recursos municipales provenientes de las participaciones a la aprobación previa por parte de una entidad departamental– vulnera la Carta Política. De acuerdo con el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales tienen, entre otros, el derecho a ejercer sus competencias y a administrar sus recursos³⁵, lo cual resulta absolutamente obstaculizado si para ello deben contar con la aprobación del departamento. En una sentencia reciente sobre este particular, la Corte declaró inexecutable que la creación de los organismos de tránsito municipal estuviera supeditada a la aprobación, mediante concepto no sólo previo sino además favorable, de la oficina departamental de planeación. Dijo la Corte:

Siguiendo estos lineamientos en materia de planeación, el artículo 344 superior atribuyó a los organismos departamentales funciones específicas en relación con los municipios, a saber: “los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley.(...)” No obstante, la injerencia de los departamentos en los asuntos propios de los municipios no es absoluta, pues es claro que existe un ámbito que escapa a su competencia, quedando reservado a la plena autonomía municipal. En este sentido, la Corte, en anterior pronunciamiento, sostuvo que las oficinas departamentales de planeación solamente controlan, respecto de los municipios, lo relacionado con los mecanismos de participación en la planeación, la gestión y resultado de la actividad pública y la elaboración del presupuesto. En todo lo demás, opera el principio de la autonomía territorial³⁶. De este modo, las entidades territoriales elaboran libremente su plan de desarrollo, de acuerdo con el

programa de gobierno del gobernador, en el caso de los departamentos, o del alcalde, en el de los municipios, que resulte elegido. 37

En el presente caso, que la oficina de planeación de un departamento tenga la facultad de decidir si un municipio puede o no hacer uso de los recursos que se le transfieren por concepto de las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, es decir, de recursos protegidos por la garantía institucional de la autonomía territorial, para la ejecución de un programa de desarrollo institucional, contraviene los artículos 1° y 287 de la Constitución.

3.3.7. El hecho que se trate de recursos exógenos –según lo señalan el Procurador y varios de los intervinientes– no basta como argumento para considerar lo contrario. En efecto, la afectación de los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 no puede ir hasta un grado tal en que se suprima el ejercicio de los mismos.

La aprobación previa por parte de la oficina de planeación departamental del programa municipal de desarrollo institucional, como requisito para que el municipio pueda proceder a la realización de las actividades allí contempladas, conduce a que éste quede por completo subordinado a aquél respecto de una materia que forma parte de la gestión administrativa municipal y de la destinación de los recursos transferidos al municipio, lo cual es, a todas luces, contrario al principio de la autonomía consagrado en el artículo 287 referido.

3.3.8. Respecto de las diferencias entre fuentes endógenas y exógenas de financiación, la Corte ha señalado:

“En primer lugar [las entidades territoriales] disponen del derecho constitucional a participar de las rentas nacionales. Dentro de este capítulo, se ubican las transferencias de recursos a los departamentos y municipios, las rentas cedidas, los derechos de participación en las regalías y compensaciones, los recursos transferidos a título de cofinanciación y, en suma, de los restantes mecanismos que, para estos efectos, diseñe el legislador. Se trata, en este caso, de fuentes exógenas de financiación que, como será estudiado, admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno. Adicionalmente, las entidades territoriales disponen de aquellos recursos que, en estricto sentido, pueden denominarse recursos propios. Se trata fundamentalmente, de los rendimientos que provienen de la explotación de los bienes que son de su propiedad exclusiva o las rentas tributarias que se obtienen en virtud de fuentes tributarias – impuestos, tasas y contribuciones – propias. En

estos eventos, se habla de fuentes endógenas de financiación, que resultan mucho más resistentes frente a la intervención del legislador”.³⁸

Como se puede apreciar en la cita anterior, la Corte ha estimado que los recursos provenientes de fuentes exógenas de financiación “admiten un mayor grado de injerencia por parte del nivel central de gobierno”. Cabe preguntarse si ello permite que la ejecución de programas municipales de desarrollo institucional sea totalmente supeditada a la aprobación de un órgano ajeno a la estructura municipal.

En la misma sentencia citada, la Corte estableció algunos criterios para determinar hasta dónde puede llegar la injerencia externa al municipio en la administración de tales recursos. La Corte ha considerado ajustada a la Constitución las intervenciones del legislador con el fin de definir áreas prioritarias de destinación de los recursos provenientes de fuentes exógenas y de señalar porcentajes de distribución de tales recursos, “siempre que se trate de aquellas áreas que, constitucionalmente, merecen especial protección”³⁹. Este grado mayor de injerencia nacional no llega hasta vaciar de contenido el núcleo mínimo de la autonomía territorial. En efecto, dentro de los porcentajes y prioridades fijadas por el legislador, la entidad territorial puede ejercer su autonomía para gestionar sus propios intereses y administrar sus recursos para ejercer las competencias que les han sido asignadas por la Constitución y por la ley⁴⁰.

En este caso, la norma demandada no respeta ese reducto mínimo de autogestión puesto que supedita a la aprobación de un órgano externo a la estructura municipal la ejecución de programas típicamente municipales. Las mayores limitaciones que el legislador puede establecer respecto de la destinación de recursos municipales de fuente exógena deben, en todo caso, preservar un ámbito mínimo de autogestión municipal. La norma demandada invade dicho ámbito por las razones expuestas.

Adicionalmente, el artículo demandado no impone un requisito que permita a la Nación incidir en términos generales en la destinación de recursos por ella transferidos sino que exige la intervención específica de un órgano del nivel departamental. El que el órgano externo al municipio sea de orden departamental, no hace menos lesiva la injerencia prevista en la disposición demandada de la autonomía municipal. La oficina departamental de planeación es tan externa a la estructura municipal como una entidad nacional y la

invasión de la autonomía municipal no es menor por provenir del departamento, sino igualmente onerosa por su alcance material consistente en someter a autorización externa una decisión propia del municipio.

Por lo tanto, la expresión correspondiente será declarada inexecutable.

3.3.9. No obstante lo anterior, dicha declaración no impide que los departamentos ejerzan sus funciones de coordinación en el ámbito administrativo. Las autoridades departamentales de planeación podrán informar a los municipios acerca de los programas de desarrollo institucional para mejorar la capacidad de gestión municipal que estén organizando o que vayan a ser realizados por otros municipios aledaños. Podrán también ofrecer la coordinación de las actividades de los municipios interesados en aunar sus esfuerzos con otros municipios para el mismo fin. Pero el alcance de la función de coordinación asignada a los departamentos no llega hasta supeditar el ejercicio de la autonomía municipal a la aprobación previa de la oficina de planeación departamental en asuntos propios de la gestión administrativa municipal, es decir, el núcleo de la autonomía del municipio.

VIII. DECISION

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

Primero.- Declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los siguientes apartes del artículo 17 de la Ley 10 de 1990: “o que hayan desempeñado cargos de carrera sin pertenecer a ella” y “o el derecho de ingresar a ella, respectivamente”.

Segundo.- Declarar la exequibilidad del numeral 4° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993 y del artículo 17 de la Ley 10 de 1990, salvo lo dispuesto en el ordinal anterior.

Tercero.- Declarar la inexecutable de la expresión “previamente aprobado por la oficina de planeación departamental correspondiente” contenida en el literal 13 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Folio 5.

2 Cfr. Folio 7.

3 Cfr. Folio 9.

4 Cfr. Folio 12.

5 Cfr. Folio 14.

6 Cfr. Folio 15.

7 Cfr. Folio 10.

8 Cfr. Folio 17.

9 Cfr. Folio 42.

10 Cfr. Folio 42.

11 Cfr. Folio 42.

13 Cfr. Folio 78.

14 Cfr. Folio 79.

15 Cfr. Folio 51.

16 Cfr. Folios 88 y 89.

17 Cfr. Folio 92.

18 Cfr. Folio 94.

19 Cfr. Folio 96.

20 El artículo 3° de la Ley 443 de 1998 señala: “Campo de aplicación. Las disposiciones contenidas en la presente ley son aplicables a los empleados del Estado que prestan sus servicios en las entidades de la Rama Ejecutiva de los niveles Nacional, Departamental, Distrital, Municipal y sus entes descentralizados; en las Corporaciones Autónomas Regionales; en las Personerías; en las entidades públicas que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud; al personal administrativo de las Instituciones de Educación Superior de todos los niveles, cuyos empleos hayan sido definidos como de carrera; al personal administrativo de las instituciones de educación primaria, secundaria y media vocacional de todos los niveles; a los empleados no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, así como a los de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas a los anteriores. (...)” (negritas fuera de texto)

21 El artículo 7° de la Ley 443 de 1998 señala: “Provisión de los empleos de carrera. La provisión de los empleos de carrera se hará, previo concurso, por nombramiento en período de prueba, o por ascenso”.

22 El artículo 8° de la Ley 443 de 1998 señala: “Procedencia del encargo y de los nombramientos provisionales. En caso de vacancia definitiva, el encargo o el nombramiento provisional sólo procederán cuando se haya convocado a concurso para la provisión del empleo. Mientras se surte el proceso de selección convocado para proveer empleos de carrera, los empleados de carrera tendrán derecho preferencial a ser encargados de tales empleos, si acreditan los requisitos para su desempeño. Sólo en caso de que no sea posible realizar el encargo podrá hacerse nombramiento provisional. El cargo del cual es titular el empleado encargado, podrá ser provisto en provisionalidad mientras dure el encargo del titular, y en todo caso se someterá a los términos señalados en la presente ley. Los nombramientos tendrán carácter provisional, cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera con personal no seleccionado mediante el sistema de mérito. Cuando se presenten vacantes en las sedes regionales de las entidades y en éstas no hubiere un empleado de carrera que pueda ser encargado, se podrán efectuar nombramientos provisionales en tales empleos. Parágrafo. Salvo la excepción contemplada en el artículo 10 de esta ley, no podrá prorrogarse el término de duración de los encargos y de los nombramientos provisionales, ni proveerse nuevamente el empleo a través de estos mecanismos”.

23 Al respecto puede verse, entre otras, las sentencias C-454/93, C-457/93, C-467/93, C-541/93, C-103/93, C-377/93, C-047/94 y C-104/94.

24 Sentencia C-505 de 1995; M.P. Alejandro Martínez Caballero (En esta sentencia, la Corte Constitucional se declaró inhibida para proferir fallo de fondo sobre la norma demandada por encontrar que ésta había sido derogada y no surtía ya efecto alguno).

25 Sentencia C-506 de 1995; M.P. Vladimiro Naranjo Mesa (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de una norma restrictiva de la facultad impositiva de los municipios. La Corte analizó el alcance de la autonomía de los municipios y encontró que la norma acusada no era vulneratoria de la misma).

26 En efecto, encuentra la Corte que los departamentos y distritos también se hallan sujetos al cumplimiento de determinados requisitos necesarios para poder recibir, de la Nación, el ejercicio de ciertas funciones. Así, por ejemplo, respecto de los servicios de salud y educación, el inciso primero artículo 14 de la Ley 60 de 1993 señala “Para asumir la administración de los recursos del situado fiscal en los términos y condiciones señalados en la presente ley, los departamentos y distritos deberán acreditar ante los Ministerios de Salud y Educación, según el caso, los siguientes requisitos”. Igualmente es del caso tener en cuenta que no siempre los departamentos administran el situado fiscal de los municipios. Así lo señala el parágrafo del artículo 13 de la Ley 60” (negritas fuera de texto).

27 El numeral 1° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993 indica: “De conformidad con el artículo 356, inciso 4o de la Constitución Política, no se podrán descentralizar funciones sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderla, y por lo tanto de acuerdo al procedimiento previsto en el Artículo 11, los departamentos podrán descentralizar funciones solo con la respectiva cesión de los recursos del situado fiscal a los Municipios, siempre y cuando éstos cumplan los siguientes requisitos: - La organización y puesta en funcionamiento de un sistema básico de información según normas técnicas expedidas por la autoridad competente, y la adopción de los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los Programas de Salud. - La adopción de la metodología para elaborar anualmente, de acuerdo con los criterios formulados por el Departamento, de un Plan de Desarrollo para la prestación del servicio de Salud, que permite evaluar la gestión del Municipio en cuanto a la calidad,

eficiencia y cobertura de los Servicios. – La realización, con la existencia del Departamento respectivo, de los siguientes ajustes institucionales: a) El cumplimiento de los requisitos señalados por la Ley 10 de 1.990 en su artículo 37, y en forma especial la creación de las unidades hospitalarias y de prestación de servicios de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia. b) La determinación de la estructura de la planta de personal de acuerdo con lo previsto en el artículo 6° de esta Ley. Las plantas de personal se discriminarán en las de la dirección municipal de salud y la de las entidades descentralizadas de prestación de servicios, de conformidad con las disposiciones legales sobre la materia”.

28 El artículo 44 del Decreto Reglamentario 1770 de 1994, que contiene el procedimiento que deben observar los municipios para obtener la certificación necesaria para que les sea cedida la prestación del primer nivel de atención en salud y los recursos del situado fiscal correspondientes, señala: “Los departamentos, a través de sus Direcciones Seccionales de Salud, serán los competentes de la certificación del cumplimiento de requisitos para la cesión de competencia y recursos de Situado Fiscal a los Municipios. [...]. Para efectos de la certificación, se adelantará el siguiente procedimiento: 1. Petición presentada por el Alcalde ante la Dirección Seccional de Salud, anexando la documentación que fundamente el cumplimiento de los requisitos señalados” (negritas fuera de texto).

29 Obsérvese, por ejemplo, que según el numeral 2° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993, “Los municipios a los cuales el departamento no certifique el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente Ley para la cesión de las competencias y recursos del situado Fiscal, y que hubieren a su propio criterio satisfecho los mismos, podrán solicitar al Ministerio de Salud la certificación correspondiente”.

30 En efecto el inciso primero del artículo 19 de la Ley 60 de 1993 señala: “Los recursos del situado fiscal serán transferidos directa y efectivamente [...] a los municipios, previo el cumplimiento de las condiciones y términos señalados en la presente ley, mediante giros mensuales que efectuará el Ministerio de Hacienda”.

31 El inciso segundo del artículo 345 de la Constitución señala: “Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

32 De hecho, el párrafo 3° del artículo 20 del Decreto Reglamentario 1770 señala “Para efectos del manejo de los Fondos de Salud, los departamentos y distritos deberán someterse a las normas que los reglamenten y a las disposiciones que sobre esta materia contemple la Ley Orgánica del Presupuesto” (negritas fuera de texto). Si bien esta última norma citada no hace mención expresa a los municipios, encuentra que la lectura completa de las normas pertinentes, indica que dicha prescripción les es también aplicable. En efecto, los fondos de salud cumplen similar función respecto de los departamentos y distritos como de los municipios, e implican en todos los casos una modificación presupuestal, asunto reglamentado por el referido estatuto.

33 En la Sentencia C-685 de 1996; M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional puso de presente que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad encuentran su razón de ser en tanto que son guías para la adecuada realización de las funciones a cargo de cada nivel de gobierno. En esa oportunidad, esta Corporación señaló que el instrumento de los fondos de cofinanciación “[...] permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas –como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (CP art. 356 y 357)– sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP art. 288)”.

34 No obstante lo indicado en el numeral 4° del literal A del artículo 16 de la Ley 60 de 1993 en el sentido de que los departamentos dejarán constancia de sus obligaciones pendientes, las normas pertinentes autorizan que éstos y los municipios celebren los convenios

interadministrativos para facilitar la transición de la prestación del primer nivel de salud del departamento al municipio. Así lo señala el artículo el artículo 48 del Decreto 1770 de 1994, según el cual: “En desarrollo de lo previsto en el numeral 4º del literal a), del artículo 16 de la Ley 60 de 1993, los Departamentos, de conformidad con el Plan Sectorial de Desarrollo de Salud y de descentralización, podrán firmar, previo a la certificación, convenios interadministrativos con los Municipios que regulen la etapa de transición de las competencias que serán asumidas por el respectivo Municipio”.

35 El artículo 287 de la Constitución indica: “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: [...] 2. Ejercer las competencias que les correspondan 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”.

36 Sentencia C-011 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero

37 Sentencia C-1051 de 2001; M.P. Jaime Araujo Rentería (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la palabra “favorable” del artículo 12 de la Ley 53 de 1989, el cual señalaba: “Para la creación de los organismos de tránsito de nivel municipal se requerirá concepto previo favorable de las oficinas departamentales de planeación”).

38 Sentencia C-219 de 1997; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la inexecutable del artículo 236 de la Ley 223 de 1995 por encontrar que excedía la competencia del legislador al restringir la utilización de los recursos endógenos de los departamentos y del Distrito Capital).

39 *Ibidem*.

40 Sentencia C-520 de 1994; M.P. Hernando Herrera Vergara (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró la executable del artículo 22 de la Ley 60 de 1993 en lo relativo a la distribución porcentual de los recursos de las participaciones de los municipios. En la sentencia se realiza un resumen de la jurisprudencia acerca del alcance de la autonomía de las entidades territoriales y de la forma como se integran la autonomía y la unidad del Estado) y Sentencia C-151 de 1995; M.P. Fabio Morón Díaz (En esta sentencia, la Corte Constitucional declaró executable que el legislador fijara porcentajes mínimos de inversión

para cada uno de los sectores sociales de que trata la Constitución para darle prioridad al gasto público social).