

C-169-95

Sentencia No. C-169/95

COSA JUZGADA

REF.: Expediente No. D-693

Normas acusadas: Parágrafo 1o. del artículo 10 y artículo 22 excepto su numeral 6o. de la ley 60 de 1993.

Demandantes: Federico Cervantes Atía y Fredy Alberto Alvarez Martinez.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Acta No. 13

Santafé de Bogotá, D.C., abril veinte (20) de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos FEDERICO CERVANTES ATIA y FREDY ALBERTO ALVAREZ MARTINEZ, solicitan a la Corte que declare inexecutable el parágrafo 1o. del artículo 10 y el artículo 22, excepto su numeral 6o., de la ley 60 de 1993, por infringir distintos preceptos del Estatuto Superior.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS ACUSADAS

Dentro de las disposiciones legales a que pertenecen, se subraya lo demandado:

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”

“Artículo 10. Nivel del situado fiscal. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 356 de la Constitución Política y las disposiciones de esta ley, el situado fiscal será un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la nación que como mínimo tendrá los siguientes niveles de participación en ellos, así:

a) Para el año de 1994: 23%

b) Para el año de 1995: 23.5%

c) Para el año de 1996: 24.5%

Su cesión efectiva y autónoma a las entidades territoriales se realizará de conformidad con las disposiciones previstas sobre la descentralización de la salud y educación y en los términos y condiciones dispuestos en la presente ley.

Parágrafo. 1o. Del total que corresponda a cada departamento, será obligatorio destinar como mínimo el 60% para educación y el 20% para salud. El 20% restante lo deberá destinar el departamento o distrito, a salud o educación según sus metas en coberturas y demás fuentes de financiación de estos sectores.

Como mínimo el 50% del situado fiscal destinado a salud deberá aplicarse al primer nivel de atención y debe ser transferido a los municipios y distritos cuando estos asuman esa competencia. Cada nivel territorial deberá aplicar al menos cinco puntos porcentuales a prevención de la enfermedad y fomento de la salud.

Mediante motivación debidamente justificada y aprobada por los Ministerios del sector podrán asignarse valores diferentes a cualquiera de los porcentajes mínimos obligatorios aquí establecidos.”

Parágrafo 2o.....”

“Artículo 22. Reglas de asignación de las participaciones para sectores sociales. Las

participaciones para sectores sociales se asignarán por los municipios a las actividades indicadas en el artículo precedente, conforme a las siguientes reglas:

1. En educación, el 30%.
2. En salud, el 25%
3. En agua potable y saneamiento básico, el 20%, cuando no se haya cumplido la meta de cobertura de un 70% de la población con agua potable. Según concepto de la Oficina Departamental de Planeación o de quien haga sus veces se podrá disminuir este porcentaje, cuando se acredite el cumplimiento de metas mínimas y destinarlo a las demás actividades.
4. En educación física, recreación, deporte, cultura, y aprovechamiento del tiempo libre, el 5%.
5. En libre inversión conforme a los sectores señalados en el artículo precedente, el 20%.
6. En todo caso a las áreas rurales se destinará como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del respectivo municipio, tales porcentajes se podrán variar previo concepto de las oficinas departamentales de planeación.

En aquellos municipios donde la población rural represente más del 40% del total de la población deberá invertirse adicionalmente un 10% o más en el área rural.

Parágrafo. Los porcentajes definidos en el presente artículo se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999. Antes de este año se podrán destinar libremente hasta los siguientes porcentajes: en 1994 el 10%, en 1995 el 40%, en 1996 el 10%, en 1997 el 20% y en 1998 el 10%; el porcentaje restante en cada año se considerará de obligatoria inversión.

A partir de 1999, los municipios, previa aprobación de las oficinas departamentales de planeación o de quien haga sus veces, podrán destinar hasta el 10% de la participación a gastos de funcionamiento de la administración municipal, en forma debidamente justificada y previa evaluación de sus esfuerzo fiscal propio y de su desempeño administrativo. El Departamento Nacional de Planeación fijará los criterios para realizar la evaluación respectiva por parte de las oficinas departamentales de planeación o de quien haga sus veces”.

III. RAZONES DE LA DEMANDA.

Manifiestan los demandantes, que los apartes acusados de los artículos 10 y 22 de la ley 60 de 1993, violan el artículo 1o. de la Carta, al desconocer el principio de autonomía, “en la medida en que limitan a los entes departamentales en la toma de decisiones que les son propias, como en la asignación de los porcentajes del situado fiscal, según la necesidad de cada ente seccional”, pues si bien es cierto que en la Constitución se les da una destinación específica a los recursos del situado fiscal, los que sólo pueden ser utilizados en salud y educación, “en ningún momento (el constituyente) le otorgó competencia al legislador para establecer porcentajes, que se convierten en verdaderas trabas para la planeación departamental, que obedecerá más a criterios prefijados, de manera estricta, desde el nivel central y no a la filosofía de una planificación participativa que nace en el municipio y asciende hasta el poder central”.

En consecuencia, consideran que el legislador puede señalar los niveles de salud que se atenderán con los recursos del situado fiscal (art. 356 C.N.) y determinar las áreas prioritarias de inversión social que serán financiadas con la participación de los ingresos corrientes de la Nación (art. 357 C.N.), pero no definir porcentajes “que de manera específica y expresa no le haya indicado la Constitución”. En consecuencia, las normas impugnadas, violan la Carta “en la medida que (sic) se contraponen al principio general de la autonomía, el que sólo puede limitar la ley, cuando de manera manifiesta se lo determine la Carta Política”.

Y agregan, que el párrafo del artículo 22, viola además el artículo 357 Superior, que “señala una destinación específica para las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación”, las que sólo podrán ser utilizadas para áreas prioritarias de inversión social, de acuerdo con la ley, y no como lo establece dicha norma, esto es, permitiendo “que para este año y los subsiguientes se puedan destinar porcentajes de estas transferencias para gastos de funcionamiento, lo cual está, según nuestra opinión, en abierta contradicción con lo establecido en el artículo 357, que sólo permite la utilización de estos dineros para el sector social”.

Para concluir, expresan los demandantes que los artículos 356 y 357 de la Constitución establecen cuáles son las facultades que tiene el legislador para limitar la autonomía de los entes territoriales, al permitirle “fijar los servicios a cargo de la Nación y de las entidades

territoriales, determinar el situado fiscal y los niveles de salud que serán financiados con los recursos, fijar los plazos para la cesión de estos ingresos..... determinar el porcentaje de participación en los ingresos corrientes de la Nación, definir las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos y disponer que un porcentaje de estos ingresos se invierta en la zona rural. Como se puede observar, el constituyente, contrariando la técnica constitucional, le detalló al legislador las facultades que podía ejercer. Por eso, cuando quiso que estableciera porcentajes, así se lo indicó. Por tal razón, consideramos que la ley extralimitó su poder reglamentario”.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término legal se presentaron varios escritos destinados a justificar la constitucionalidad de las normas impugnadas, así:

1.- El Ministro de Salud, actuando por intermedio de apoderado, manifiesta que los artículos 356 y 357 de la Constitución que se consideran vulnerados, no se pueden interpretar en forma aislada, sino en concordancia con los preceptos de ese mismo Ordenamiento que regulan los servicios públicos y los asuntos económicos, pues en materia de servicios públicos “el constituyente instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local”, correspondiendo a la ley establecer su régimen y a los departamentos y municipios desarrollar la preceptiva legal y adecuarla a las peculiaridades propias del ámbito territorial.

La regulación, por parte de las autoridades competentes del orden nacional, de “un aspecto de la distribución de los recursos del situado fiscal y de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, cuya articulación desborda el ámbito local, compete definirlo al nivel central, en la medida en que la ausencia de regulación podría afectar los fines que se pretenden alcanzar con las transferencias otorgadas, que en lo fundamental apuntan a cumplir con el mandato constitucional de buscar en la medida de las disponibilidades presupuestales, solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, que son las áreas en las cuales hace énfasis la Constitución (artículo 366), como las de mayor eficacia para reducir la pobreza”.

La determinación de porcentajes como los contenidos en las disposiciones acusadas tienen fundamento también en el artículo 334 de la Carta, que autoriza al Estado para intervenir en

la economía y en los servicios públicos y privados, con el fin de promover el desarrollo armónico de las regiones.

Finalmente, considera que la asignación de participaciones para gastos de funcionamiento encaja dentro de lo dispuesto por el artículo 357 de la Carta, pues en ella no se establece que “necesariamente la participación de los municipios deba destinarse exclusivamente a inversión social”, además de que la asignación de porcentajes mínimos de recursos para gastos de funcionamiento de la administración municipal, está íntimamente ligada con la forma como los municipios deben atender la ejecución de estos recursos, “para lo cual deben acreditar un desempeño administrativo y fiscal adecuado y sólo en la medida que demuestren un uso adecuado de los recursos, se podrá excepcionalmente utilizar un porcentaje mínimo de las transferencias, cuando demuestren que a pesar del esfuerzo realizado, sus ingresos propios son insuficientes para financiar sus gastos corrientes”.

2.- El Ministro de Hacienda y Crédito Público, actuando por medio de apoderado, expone lo siguiente:

Los actores parten de un supuesto falso al afirmar que el principio de autonomía debe prevalecer sobre el de unidad, sin tener en cuenta que son complementarios y que este último, en el caso materia de debate, tiene prevalencia.

La ley establece “las bases, principios y directrices que deben regir la distribución por parte de los departamentos y distritos, en el caso del situado fiscal, y por parte de los municipios, en el caso de las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación. Dentro de tales marcos, las entidades territoriales podrán determinar sus prioridades y gestionar sus intereses en lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos de acuerdo con el artículo 287 de la Constitución que de esta forma no se ve quebrantado, sino por el contrario desarrollado”, además, no se puede olvidar que es imposible llevar a cabo la descentralización “sin la asignación de los recursos fiscales suficientes para atender la prestación de los servicios públicos”.

El párrafo del artículo 10 de la ley 60 de 1993 “no ata a los departamentos ni distritos a una distribución rígida del situado fiscal; por el contrario, les otorga la flexibilidad que requieren para el desempeño de sus funciones”, de manera que las entidades territoriales pueden variar los porcentajes establecidos por la ley “cuando el particular estado de

desarrollo de los servicios públicos y sus fuentes de financiación así lo justifiquen”.

La rigidez que, según los demandantes, existe en las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, es inexistente ya que el 20% de los recursos adicionales “puede ser invertido por los municipios de acuerdo al desarrollo en la prestación de los servicios públicos y a las fuentes de financiación de los respectivos municipios. Y cuando las metas de cobertura de agua potable lleguen a un 70% de la población respectiva, puede disminuirse el porcentaje reseñado y destinarlo a las demás actividades (educación, salud, recreación, deporte y cultura), de manera autónoma por parte de los municipios”.

3.- El Ministro de Educación Nacional, actuando por intermedio de apoderado, considera que no se viola el artículo 298 de la Constitución porque la autonomía está condicionada a la Constitución y a las leyes, además de que la autonomía “es siempre un concepto que se aplica hacia adentro dentro (sic) del ente en cuestión, no frente a los poderes centrales superiores”. El situado fiscal está constituido por recursos que la Nación cede a los departamentos y distritos, y “ceder” no significa donar o regalar, lo que permite mantener el control sobre lo cedido (art. 356 C.N.), además, como la Constitución no señala los porcentajes en que se distribuirá el situado fiscal, corresponde a la ley hacerlo y señalar las condiciones bajo las cuales operará.

“La autonomía municipal significa que cada cual puede organizarse internamente dentro de lo que el Estado le permite, al concederle la calidad de municipio. Pero las actuaciones que trascienden su propia identidad están determinadas por el Estado”, y cuando la Constitución autoriza a los municipios a gobernarse les impone que sea de acuerdo con la ley. En consecuencia, “el artículo 22 de la ley 60 no debilita la unidad de la República sino, más bien, la hace realidad, la ejerce, pone en juego los nexos que en orden jerárquico existen entre el centro y la periferia del sistema. De acuerdo con esta cita los entes territoriales tienen facultad política para decidir cuales son sus necesidades, pero no facultad financiera para decidir sobre el manejo de los recursos que le sitúa la Nación”.

4.- El Director del Departamento Nacional de Planeación, obrando por medio de apoderado, manifiesta que el legislador no se extralimitó en sus facultades constitucionales al determinar los porcentajes en la distribución del situado fiscal, mediante las normas que son objeto de acusación, y por el contrario, al leer los artículos 356 y 357 de la Carta se

demuestra la voluntad del Constituyente de “asignarle a la ley la facultad de distribuir en forma porcentual tales recursos”.

La facultad que se le confiere al legislador para distribuir los recursos del situado fiscal “tiene fundamento en el principio de la descentralización administrativa el cual supone una autonomía limitada en la gestión de los asuntos locales puesto que el poder central ejerce sobre ellas (las entidades territoriales) un control de tutela o indirecto que comporta la relativa independencia en la prestación del servicio, en la organización de las instituciones encargadas de prestarlo, en la provisión del personal vinculado a la función pública, así como en el financiamiento del presupuesto destinado a cumplirlo”.

Los porcentajes de distribución de los recursos del situado fiscal no son totalmente rígidos, sino que como se lee en el mismo artículo 10 “son susceptibles de modificación para acomodarse a las necesidades especiales de las entidades territoriales. La distribución porcentual contenida en la ley 60 obedece a las actuales circunstancias socioeconómicas del país, sin embargo, como estas son cambiantes, tanto la Constitución como la ley contemplaron la posibilidad de modificar tales porcentajes”.

V. CONCEPTO FISCAL

Ante el impedimento manifestado por el Procurador General de la Nación y aceptado por esta Corporación mediante auto del 20 de octubre de 1994, correspondió al Viceprocurador General emitir el concepto de rigor, el que concluye solicitando a la Corte que declare exequible el párrafo 1o. del artículo 10 de la ley 60 de 1993 y en lo que respecta a la parte acusada del artículo 22 del mismo ordenamiento, se esté a lo resuelto en la sentencia C-520/94. Son estos algunos de los argumentos en que se fundamenta dicho concepto:

- Como la autonomía que se concede a las entidades territoriales no es absoluta “sino sólo aquella que fuere posible dentro y bajo las premisas básicas del Estado Unitario”, la jurisprudencia y la doctrina han reiterado que en esa autonomía existe “un reducto mínimo intocable que en ningún caso puede desconocérsele (sic) a las entidades territoriales”, el cual está conformado por los elementos que aparecen consignados en el artículo 287 de la Carta.
- El artículo 356 Superior “resuelve uno de los grandes interrogantes de las finanzas públicas,

como es el definir cuál es el nivel de transferencias de recursos y de responsabilidades en la ejecución del gasto público que debe transferirse del centro a las entidades territoriales”. También se consagra en esta disposición el denominado situado fiscal, cuya génesis “está ligada a la intención de solucionar la escasa capacidad de las entidades territoriales, carentes de recursos propios para encarar con suficiencia las crecientes tareas a ellas encomendadas, fundamentalmente en el campo de la salud y de la educación”.

- El párrafo 1o. del artículo 10 objeto de demanda, desarrolla el artículo 356 del Estatuto Superior, norma que autoriza a la ley para señalar el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que deba cederse a los departamentos y distritos especiales para la atención de los servicios de salud y educación; en consecuencia, “antes de ser una traba a la planificación departamental los porcentajes dispuestos en el precepto acusado racionalizan y sirven de criterio de distribución del situado global, puesto que orienta y garantiza un manejo no equivocado de los recursos que se transfieren a los municipios”.

- El precepto impugnado consagra, además, la posibilidad de que mediante motivación debidamente justificada y aprobada por los ministerios del sector se puedan asignar valores diferentes a cualquiera de los porcentajes mínimos que allí se establecen, lo que “permite concluir que carecen de razón los actores al glosar con insistencia los porcentajes señalados en el párrafo 1o. del artículo 10 y calificarlos como límites para los entes departamentales en la toma de decisiones. Así pues, contrario a lo que opinan los demandantes, los entes territoriales no aparecen limitados con criterios rígidos para la distribución del situado fiscal por cuanto cuentan con la herramienta mencionada, que sin lugar a dudas permite flexibilizar el desarrollo de los porcentajes”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

a.- Competencia.

Esta Corporación es tribunal competente para decidir sobre la constitucionalidad de los preceptos demandados, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Ley Suprema.

b.- Cosa juzgada.

Las normas que en esta oportunidad se acusan, ya fueron objeto de pronunciamiento por

parte de esta Corporación, así:

1.- En el proceso constitucional No. D-593, que concluyó con la sentencia C-520 del 21 de noviembre de 1994, se declararon exequibles los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 22 de la ley 60 de 1993, e INEXEQUIBLE el parágrafo del mismo artículo.

2.- En el proceso constitucional No. D-669, que concluyó con la sentencia C-151 del 5 de abril de 1995, se declaró exequible entre otros, el artículo 10 de la ley 60 de 1993.

Ante esta circunstancia, sólo procede ordenar estarse a lo resuelto en dichos fallos, pues se ha operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 243 de la Ley Suprema.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional actuando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

R E S U E L V E :

PRIMERO: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-520 de noviembre 21 de 1994, que declaró exequibles los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 22 de la ley 60 de 1993, e inexecutable el parágrafo de la misma disposición.

SEGUNDO: Estarse a lo resuelto en la sentencia C-151 de abril 5 de 1995, que declaró exequible el artículo 10 de la ley 60 de 1993.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General