

Sentencia C-336/02

COSA JUZGADA MATERIAL-Inexistencia por diferentes tipos de leyes

PARTICIPACION DE MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-No exclusión de recién creado/PARTICIPACION DE MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Aplazamiento de inclusión plena de recién creado para año fiscal siguiente

PARTICIPACION DE MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Términos para organización del presupuesto

PRESUPUESTO-Términos para organización

PRINCIPIO DE UNIDAD DE CAJA EN PARTICIPACION DE MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Fecha de creación

PLANEACION PRESUPUESTAL-Razonabilidad y proporcionalidad

Referencia: expediente D-3776

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 136 de 1994 “por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Demandante: Alirio Uribe Muñoz

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil dos (2002).

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

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Alirio Uribe Muñoz demanda el artículo 13 de la Ley 136 de 1994 “por medio de la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 41.377 del dos (2) de junio de 1994, y se subraya el aparte acusado,

“LEY 136 DE 1994

(junio 2)

“Por medio del cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”

Artículo 13°. Participación de los nuevos municipios en los ingresos corrientes de la nación. En la distribución de los ingresos corrientes de la Nación, para la vigencia fiscal siguiente, se tendrá en cuenta los municipios creados válidamente y reportados al Departamento Nacional de Planeación, hasta el treinta de junio del año inmediatamente anterior.

El Gobernador del Departamento el mismo día que sancione la ordenanza que disponga la creación de un municipio, ordenará comunicar el hecho, al Ministerio de Hacienda con el objeto de que en los giros que habrán de hacerse para los bimestres subsiguientes del año en curso por concepto de participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, se tenga en cuenta los que corresponden al nuevo municipio, en la Ley 60 de 1993”.

III. LA DEMANDA

El actor considera que la norma demandada vulnera el preámbulo, los artículos 1°, 2°, 4°, 49, 209, 285, 286, 287, 320 y 356 de la Constitución y el artículo 26 de la Convención Americana de derechos humanos. Aduce el demandante que con la norma acusada se desconocen los principios de autonomía y descentralización establecidos en el artículo 1° constitucional,

pues la norma impugnada fijó plazos injustos para los nuevos municipios, privándolos de recursos fundamentales para el desarrollo de sus habitantes, lo que contribuye a la pobreza de los municipios más débiles y pequeños, sin tener en cuenta los fines del Estado consagrados en el artículo 2° de la Constitución, incurriendo también en violación de éste.

Para el actor, la carencia de recursos de los municipios, derivada de la norma acusada, viola también el artículo 49 de la Constitución, pues impide a los entes territoriales prestar los servicios de salud y saneamiento ambiental que les impone la Carta. Idéntica situación ocurre con los demás artículos pues no se puede llevar a cabo la descentralización administrativa dictada en el artículo 209, ni las demás normas referentes al municipio y sus funciones como entidad territorial -artículos 285, 286 y 287 C.P.-.

De otro lado, el demandante considera que el artículo 320 de la Constitución no permite que el legislador utilice “estos criterios de racionalización para privar temporalmente a los nuevos municipios de sus recursos hasta por 18 meses como lo hace la norma impugnada”. En ese sentido, considera el demandante que el legislador desbordó su función con la expedición de la norma acusada. Además el artículo 352 -relativo a la modificación y ejecución del presupuesto- no establece períodos de carencia presupuestal para los municipios recién creados.

Finalmente, el actor considera que existe violación al artículo 356 de la Constitución -sobre el situado fiscal- pues los nuevos municipios se ven privados de los beneficios de la redistribución de los ingresos. Recuerda el demandante que una norma con idéntico contenido ya fue declarada inexecutable por esta Corporación en la sentencia C-1504 de 2000. Por lo anterior solicita que se declare la inexecutable del aparte acusado en esta ley “y en futuras leyes de presupuesto”.

IV. INTERVENCIONES

Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

Gilberto Toro Giraldo, interviene como director ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, con el fin de manifestar que a pesar del argumento del demandante acerca del precedente judicial contenido en la sentencia C-1504 de 2000, en la cual se declara inconstitucional la exclusión de la participación en los ingresos corrientes de la Nación a los

nuevos municipios, hecha a través de la Ley anual de Presupuesto, se trata de situaciones distintas, pues la ley demandada en esta ocasión es una ley ordinaria. En ese sentido, como lo anotó la Corte Constitucional en la sentencia precitada, la vocación temporal de la ley de presupuesto la hace inidónea para contener normas de carácter permanente, las cuales sí pueden estar incluidas en leyes ordinarias.

De otro lado, el interviniente arguye que la norma demandada no excluye al municipio recién creado de la participación, sólo hace una diferencia sobre el momento para hacer la inclusión plena en la distribución de los ingresos corrientes de la Nación, considerando que debe iniciarse en el año fiscal siguiente.

Esta inclusión debe hacerla el Departamento Nacional de Planeación de acuerdo con la información recibida previamente. En cambio, la inclusión para el año en curso deberá hacerse en los términos del segundo inciso del artículo, bajo la responsabilidad del Ministerio de Hacienda de acuerdo con la información suministrada por la Gobernación respectiva “con el objeto de que en los giros que habrán de hacerse para los bimestres subsiguientes del año en curso por concepto de participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, se tenga en cuenta los que corresponden al nuevo municipio en la Ley 60 de 1993”. Concluye el ciudadano entonces que el demandante no tuvo en cuenta lo establecido en el segundo inciso, encaminado a proteger al nuevo municipio, y por tanto los cargos no están llamados a prosperar.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ivonne Edith Gallardo Gómez, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en este proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la norma acusada. Para la interviniente, el actor obvió la existencia del Decreto 325 de 1997, que regula la situación de los nuevos municipios en cuanto a la participación en los ingresos corrientes de la nación estableciendo que “mientras el Conpes aprueba la distribución de la participación de los ingresos corrientes de la Nación, en la cual se incluye el nuevo municipio” el departamento en el que está ubicado, apropiará los recursos necesarios para cubrir los gastos mínimos de funcionamiento e inversión hasta que el nuevo municipio reciba los recursos provenientes de su participación.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2759, recibido el 11 de diciembre de 2001, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la constitucionalidad del fragmento demandado. Inicialmente, la Vista Fiscal recuerda lo establecido por la Corte Constitucional sobre una norma de idéntico contenido, en la sentencia C-1504 de 2000, anotando que, aunque en aquella oportunidad la Corte consideró inexequible la norma demandada, en esta ocasión no cabe declarar la cosa juzgada material y concluir que la norma bajo examen es inconstitucional, pues no existe violación al artículo 357 de la Constitución, ya que este artículo nada dice acerca de los términos y procedimientos que deben agotarse a efectos de que los entes territoriales nuevos puedan gozar de su participación en los ingresos corrientes de la Nación. Así, el legislador tenía amplio poder para estipular unos términos específicos, tal como lo hizo en este caso.

De otro lado, el Ministerio Público estima que tales plazos obedecen a la necesidad de planificar con el debido tiempo el sistema presupuestal. Por tanto, según la Vista Fiscal, la fijación de un plazo racional para reportar la creación de un municipio se ajusta a la Constitución y no desconoce los derechos de los municipios. Así, para el Procurador, el precepto demandado debe entenderse como la reglamentación del procedimiento a través del cual, una vez creado el municipio, la nación debe cumplir para con éste las obligaciones fiscales a su cargo, no como un forma de excluir a los entes territoriales.

En ese orden de ideas, el Procurador considera que la norma intenta realizar los derechos de la Nación y de los entes territoriales, de acuerdo con el criterio de colaboración armónica, a través del establecimiento de pautas que le permitan diseñar el presupuesto de acuerdo con la información que requiera, pues sólo así puede llevarse a cabo la planeación necesaria para el buen funcionamiento del Estado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1.- La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que la disposición acusada hace parte de una Ley de la República.

Primer asunto a resolver: inexistencia de cosa juzgada material

2.- De acuerdo con lo visto anteriormente, para el demandante el inciso primero del artículo 13 de la ley 136 de 1994 tiene idéntico contenido al de una norma declarada inexecutable por esta Corporación en la sentencia C-1504 de 2000, y debe ser declarada entonces su inconstitucionalidad.

3.- La apreciación del actor sobre la supuesta repetición del contenido de una norma ya declarada inexecutable por esta Corporación, no es de recibo, pues se trata de diferentes tipos de leyes. Así, si bien es cierto que el contenido de la norma es idéntico, la norma excluida del ordenamiento en la sentencia ya mencionada hacía parte de la ley 547 de 2000 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2000”, mientras que en este caso, la disposición acusada no hace parte de una ley de presupuesto. En aquella oportunidad la Corte encontró inexecutable la norma en virtud de que “no puede la ley anual de presupuesto excluir de la participación en los ingresos corrientes de la Nación para el período fiscal del año 2000 (...)”, pues el artículo 357 de la Constitución “no establece distinciones entre los municipios para tener derecho a participar en los ingresos corrientes de la Nación”. En este punto encuentra la Corte que la intervención de la Federación Colombiana de Municipios es acertada cuando afirma que no se trata de la misma situación de la sentencia C-1504 de 2000 pues era una ley anual de presupuesto cuyos contenidos son específicos y aquí se trata de otro tipo de ley. Así, no existe cosa juzgada material por tratarse de situaciones diferentes y por tanto la Corte procederá a pronunciarse de fondo.

Lo que se debate

4.- Una vez descartada la existencia de cosa juzgada material, pasa la Corte a estudiar los cargos del actor, quien considera que esta norma viola la Constitución ya que no permite que los nuevos municipios reciban el dinero correspondiente a su participación en los ingresos corrientes de la nación, a menos que sean creados dentro de una fecha determinada (antes del 30 de junio del año inmediatamente anterior), lo cual afecta a aquellos que no se creen en tal tiempo.

Para los intervinientes y el Procurador, por el contrario, la norma debe ser declarada executable, pues de acuerdo con un análisis del artículo completo, específicamente su

segundo inciso, es evidente que los municipios no quedan desprotegidos en materia financiera, pues reciben dineros bimestralmente, hasta el momento en que puedan ser incluidos en el presupuesto para recibir su participación de acuerdo con la Ley 60 de 1993.

Así, la Corte debe precisar si la norma demandada impide a los municipios recién creados su participación en los ingresos corrientes de la nación, afectando sus derechos y la posibilidad de que éstos cumplan con las obligaciones que les impone la Constitución.

La participación de los nuevos municipios en los ingresos corrientes de la Nación

5.- De acuerdo con el artículo 357 de la Constitución, todos los municipios tienen derecho a participar en los ingresos corrientes de la Nación. A pesar de que el inciso primero del artículo aquí demandado pareciera mostrar que los nuevos municipios no tendrán participación en los ingresos corrientes de la nación, a menos que sean creados antes del 30 de junio del año inmediatamente anterior a la vigencia fiscal siguiente, el segundo inciso del artículo muestra que ello no es así. Este aparte dispone que el Gobernador, una vez sancione la ordenanza que dispone la creación de un nuevo municipio, comunicará el hecho al Ministro de Hacienda para que en los giros que se hagan en los bimestres subsiguientes del año en curso, por concepto de participaciones en los ingresos corrientes de la nación, sean tenidos en cuenta los correspondientes al nuevo municipio de acuerdo con la Ley 60 de 1993. Según lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 13 de la Ley 136 de 1994, el nuevo municipio recibirá, durante el resto del año, dineros provenientes de su participación en los ingresos corrientes de la nación.

6.- En el mismo sentido, los decretos que reglamentan la ley bajo examen establecen la forma como los nuevos municipios recibirán el dinero correspondiente. Así, el artículo 2° del Decreto 638 de 1994 indica que debe tenerse en cuenta lo que corresponde a los municipios por concepto de ingresos corrientes de la Nación durante el mismo año de su creación, y fija unas reglas para determinar el monto de la participación correspondiente aunque su creación no haya sido reportada antes del 30 de junio. De ello se sigue que los municipios recién creados reciben dinero por concepto de su participación incluso antes de ser incluidos en el presupuesto de la vigencia fiscal siguiente, y por tanto pueden cubrir los gastos de funcionamiento e inversión propios del ente territorial.

7.- Según lo expuesto anteriormente, la norma no excluye al municipio recién creado de su

participación en los ingresos corrientes de la nación. Sólo aplaza la inclusión plena para el año fiscal siguiente al de su creación. La inclusión para el año en curso correrá por cuenta del Ministerio de Hacienda que, de acuerdo con la información dada por el gobernador hará los giros correspondientes para los bimestres subsiguientes por concepto de la participación del municipio en los ingresos corrientes de la nación.

La Corte concluye entonces que resultan infundados los cargos del actor sobre un supuesto desconocimiento de los principios de autonomía y descentralización, pues los nuevos municipios, a pesar de no ser creados en el término establecido por la ley para ser incluidos en el presupuesto General de la Nación, reciben el dinero que les corresponde por su participación en los ingresos corrientes de la Nación, la única particularidad es que se aplaza su participación plena en el presupuesto.

Constitucionalidad de términos para organizar el presupuesto

8.- De otro lado, tampoco encuentra la Corte que el inciso 1° del artículo 13 de la ley 136 de 1994 viole el artículo 357 de la Constitución, ya que si bien éste consagra el derecho de los municipios a participar en los ingresos corrientes de la nación, nada dice acerca de los términos o procedimientos que deban seguirse para que estos entes territoriales puedan gozar de su participación, pues la norma constitucional es general y por tanto es competencia del legislador regular su cumplimiento. Así, el que la Carta no establezca ningún término para gozar de ese dinero, no implica que el legislador no pueda determinarlo, máxime en tratándose de asuntos que, como el presupuesto, requieren de planeación. Así, desde el punto de vista constitucional, lo importante es que en el establecimiento de fechas límite el Congreso siga los principios de racionalidad y proporcionalidad.

9.- En este caso, los términos son racionales y proporcionales, ya que el artículo 346 de la Constitución establece que el “gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura”; es decir, entre el 20 y 30 de julio de cada año, por lo cual es razonable que dentro de un término prudencial, anterior a la elaboración del presupuesto, el Gobierno cuente con los elementos necesarios para diseñar sus estrategias en materia de hacienda pública. Sólo así se garantiza el respeto a los principios que rigen el sistema presupuestal¹, pues en aplicación del principio de unidad de

caja2 no es racional ni aceptable que sin importar la fecha en que un municipio sea creado el Gobierno desconozca la distribución hecha previamente de los ingresos corrientes de la nación entre los distintos municipios, para determinar nuevas partidas en favor del municipio creado.

10.- De acuerdo con lo anteriormente expuesto, no existe violación a los principios de autonomía y descentralización establecidos en el artículo 1° constitucional, pues los municipios no son privados de los recursos que requieren para cumplir con sus funciones y garantizar el bienestar de sus habitantes. Por tanto, los servicios que están a su cargo pueden ser cumplidos sin mayores tropiezos ya que no existen períodos de carencia presupuestal. De otro lado, la planeación presupuestal que establecen las normas no puede entenderse contraria al artículo 357 de la Constitución pues es razonable y proporcionada.

11.- Esta Corte declarará entonces la improcedencia de los cargos del actor y declarará la exequibilidad del aparte acusado únicamente por los cargos estudiados en la demanda.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión “hasta el treinta de junio del año inmediatamente anterior” contenida en el artículo 13 de la Ley 136 de 1994, únicamente en relación con los cargos estudiados en la demanda.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

2 El principio de unidad de caja, está definido de la siguiente manera en el artículo 16 del Decreto 111 de 1996: “Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación”.

