Sentencia C-811/01

COSA JUZGADA RELATIVA-Alcance

PARTICIPACION DE MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION Y SITUADO FISCAL-Naturaleza diversa

JUICIO DE IGUALDAD-Alcance

JUICIO DE IGUALDAD-Situaciones de hecho diferentes

PARTICIPACION DE MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Periodicidad para giro de recursos/SITUADO FISCAL-Periodicidad para giro de recursos

PARTICIPACION DE MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION Y SITUADO FISCAL-Distinción en periodicidad para giro de recursos

PARTICIPACION DE MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-No relación entre giro bimestral y demora en pago de salarios y prestaciones de empleados

PARTICIPACION DE MUNICIPIO EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-No constituye único recurso

MUNICIPIO-Recursos

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Inaplicación de ley no es fundamento para inexequibilidad

Referencia: expediente D-3361

Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo 3º del artículo 24 de la Ley 60 de 1993.

Actor: Oscar Guillermo Bolaño Arrieta.

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS.

Bogotá D.C., primero (1) de agosto del año dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Oscar Guillermo Bolaño Arrieta, demandó el parágrafo 3º del artículo 24 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. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 40.987, del 12 de agosto de 1993, y se subraya lo demandado:

"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".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

CAPITULO III

Participación de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación

(…)

ARTICULO 24-. Criterios de distribución de la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes para Inversión en Sectores Sociales. La participación de los municipios en el presupuesto general de la nación para inversión en los sectores sociales, tendrá un valor igual al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, y se incrementará en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001. Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo de las participaciones de los municipios según los artículos 357o. y 358o. constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del fondo nacional de regalías, los definidos en la ley 6a. de 1992, por el artículo 19o. como exclusivos de la nación en virtud de las autorizaciones otorgadas por única vez al Congreso en el artículo 43o. transitorio de la Constitución Política y solamente por el año de 1994, se excluyen la sobretasa del impuesto a la renta y las rentas de destinación específica señaladas en el artículo 359o. de la Constitución.

La participación así definida se distribuirá conforme a los siguientes criterios:

a. El 40% en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas

insatisfechas.

b. El 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio, en relación con el nivel de pobreza promedio nacional.

2. El 40% restante en la siguiente forma:

a. El 22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país.

b. El 6% en proporción directa a la eficiencia fiscal de la administración local, medida como la variación positiva entre dos vigencias fiscales de la tributación percápita ponderada en proporción al índice relativo de necesidades básicas insatisfechas.

c. El 6% por eficiencia administrativa, establecida como un premio al menor costo administrativo percápita por la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, y medida como la relación entre el gasto de funcionamiento global del municipio y el número de habitantes con servicios de agua, alcantarillado y, aseo. En los municipios donde estos servicios no estén a su cargo, se tomará como referencia el servicio público domiciliario de más amplia cobertura.

d. El 6% de acuerdo con el progreso demostrado en calidad de vida de la población del municipio, medido según la variación de los índices de necesidades básicas insatisfechas en dos puntos diferentes en el tiempo, estandarizada.

Parágrafo 1o. Antes de proceder a la aplicación de la fórmula anterior se distribuirá un 5% del total de la participación entre los municipios de menos de 50.000 habitantes, asignado de acuerdo con los mismos criterios señalados para la fórmula. Igualmente, antes de aplicar la fórmula, el 1.5% del total de la participación se distribuirá entre los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del Río Grande de la Magdalena, en proporción a la extensión de la ribera de cada municipio.

Parágrafo 2o. Para el giro de la participación ordenada por el artículo 357o. de la Constitución Política, de que trata esta Ley, el Programa Anual de Caja se hará sobre la base del 90% del aforo que aparezca en la ley de presupuesto. Cuando en una vigencia fiscal los ingresos corrientes efectivos sean superiores a los ingresos corrientes estimados en el presupuesto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda procederá a efectuar el correspondiente reaforo y a través del Departamento Nacional de Planeación a asignar los recursos adicionales, en la misma vigencia fiscal o en la subsiguiente, conjuntamente con las sumas correspondientes al 10% del aforo previsto en el presupuesto. Por el contrario, si los ingresos corrientes efectivos son inferiores se dispondrá la reducción respectiva. Tanto para la asignación de recursos adicionales como para la reducción de las transferencias, se tendrán en cuenta las reglas de distribución previstas en esta ley.

Parágrafo 3o. El giro de los recursos de esta participación se hará por bimestres vencidos, dentro de los primeros 15 días del mes siguiente al bimestre, máximo en las siguientes fechas:

Bimestre	Meses	Giro

I	Enero-Febrero	15 de Marzo
II	Marzo-Abril	15 de Mayo
III	Mayo-Junio	15 de Julio
IV	Julio-Agosto	15 de Septiembre
V	Septiembre-Octubre	15 de Noviembre
VI	Noviembre-Diciembre	15 de Enero
	Reaforo y 10% rest.	15 de Abril”

III. LA DEMANDA

El actor afirma que el parágrafo 3º del artículo 24 de la Ley 60 de 1993 vulnera los artículos 13, 25 y 53 de la Constitución Política, por las razones que a continuación se sintetizan.

En primer término, manifiesta que el legislador reglamentó los artículos 356, 357 y 358 de la Constitución mediante la Ley 60 de 1993, “y más específicamente”, en la disposición acusada, cuya inexequibilidad demanda.

Indica que Ley 60 de 1993 regula el pago del situado fiscal (Art. 19), consagra la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación para los sectores de la salud y la educación (Art. 21) y ordena el giro de los recursos de esa participación “por bimestres vencidos, dentro de los primeros 15 días del mes siguiente al bimestre” en las fechas señaladas (Art. 24 parágrafo 3º).

A su juicio, en las normas referidas se evidencia una marcada desigualdad, pues, si la naturaleza de los ingresos corrientes de la nación es la de financiar la educación y la salud, a través tanto del situado fiscal como de la participación de los municipios en dichos ingresos, no existe razón para que los recursos del situado fiscal que provienen igualmente de los ingresos corrientes de la nación se giren en forma mensual y los que provienen de la participación de los municipios en esos mismos ingresos se giren bimestralmente, más aún cuando los departamentos, distritos y municipios tienen la calidad de entidades territoriales según lo preceptuado por el artículo 286 constitucional.

Hace énfasis en que todas las entidades territoriales tienen a su cargo trabajadores del sector educativo y del sector salud, cuyos salarios y prestaciones se pagan con los ingresos corrientes de la nación, pero que mientras unos –los salarios de los servidores departamentales y distritales-, provenientes del situado fiscal se cancelan en forma oportuna cada mes, los otros –los salarios de los servidores municipales-, provenientes de la participación de los municipios en dichos ingresos, se cancelan aproximadamente cada 65 días.

Todo lo anterior implica, en su concepto, una discriminación, entre una entidad territorial y otra y entre unos trabajadores y otros, que estima necesario terminar a fin de hacer prevalecer el principio de igualdad. Para el efecto cita la Sentencia C-588 de 1992 de esta

Corporación, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

En ese orden de ideas, manifiesta que a los trabajadores a quienes se les cancela sus salarios y prestaciones sociales con recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación no se les paga en forma oportuna, a diferencia de los trabajadores a quienes se les cancela con los recursos del situado fiscal, también provenientes de los ingresos corrientes de la Nación, quienes si reciben el pago oportunamente. Ello, demuestra que los trabajadores municipales no tienen protección alguna por parte del Estado.

A lo anterior agrega que, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho regido por principios fundados en la dignidad humana y el desarrollo de los valores de la igualdad real y efectiva, el trabajo en condiciones dignas y justas, la solidaridad y la prevalencia del interés general para garantizar condiciones mínimas de salud, educación, habitación y salarios.

También considera que la desigualdad a que se ha hecho referencia pone en peligro el derecho fundamental a la subsistencia digna por la falta de cancelación oportuna de los salarios y prestaciones a los trabajadores de los municipios, lo que viola los artículos 25 y 53 de la Constitución. Para sustentar sus argumentos cita finalmente la sentencia T-426 de 1992 de esta Corporación con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz.

Por lo tanto, solicita la declaratoria de inexequibilidad del parágrafo 3º del artículo 24 de la Ley 60 de 1993 y, en consecuencia, que se ordene que los giros provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes la Nación se realice mensualmente, como se hace con el situado fiscal.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención Ciudadana

El ciudadano Alfonso Rodríguez Guevara interviene en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes razones.

Indica que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad del artículo 24 de la Ley 60 de 1993 en la sentencia C-151 de 1995.

De otra parte recuerda que el calendario de giros de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, establecido en la Ley 60 de 1993, fue adoptado con el propósito de evitar traumatismos para las administraciones territoriales, siguiendo el modelo que regulaba los giros de las transferencias a los municipios de la participación en el IVA en el artículo 16 de la Ley 12 de 1986, en función del principio de razonabilidad administrativa, pues para la Nación los giros mensuales implicarían mayores costos.

Así mismo señala que para el caso del situado fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley 60, el giro de los recursos a los departamentos y distritos se hace mensualmente porque esos recursos son básicamente para el pago de salarios de los

servidores públicos vinculados a los sectores de la educación y de la salud, mientras que las participaciones municipales se utilizan para realizar el pago de salarios de personal docente y médico, entre muchos otros gastos sectoriales establecidos en el artículo 21 ibídem.

Manifiesta que el situado fiscal se diseñó en la estructura de la Ley 60 como una fuente para cubrir gastos que antes eran responsabilidad de la Nación, mientras que las participaciones municipales debían destinarse primordialmente a los gastos orientados a mejorar la calidad en esos sectores y a complementar el gasto realizado con el situado fiscal.

Sobre dicho programa cita el artículo 111 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, y concluye que un PAC "debe contemplar y priorizar los pagos mensuales a los servidores públicos financiados con cargo a los recursos del presupuesto municipal, independientemente de la fuente del recurso que sustente su gasto." Agrega que, si el desembolso de los recursos es bimestral, las autoridades municipales, del área financiera, deben programar los pagos con cargo a los recursos de las participaciones municipales, previendo que el pago de salarios es mensual, de modo que se evite el no pago o el pago inoportuno de los mismos a los servidores públicos.

De manera que, a su juicio, la demora o el no pago de los salarios a los servidores públicos municipales está originada en decisiones de carácter administrativo municipal o en la carencia del PAC, en las que parece que el pago de salarios tiene baja prioridad, y no, como lo afirma el demandante, en el calendario de giros definido por la Ley y, por lo tanto, la norma demandada no infringe norma constitucional alguna, porque en ella no se origina el supuesto trato desigual, ni se limita el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas.

Para finalizar, indica que las participaciones municipales son tan sólo una de las fuentes de ingresos municipales y que el gasto local no se puede financiar exclusivamente con dichas participaciones, sino que debe ser complementado con los demás recursos del presupuesto municipal.

En conclusión, afirma que la disposición atacada no es la causa del trato desigual entre los docentes y médicos cuyo pago de salarios se realiza con recursos del situado fiscal y de las participaciones municipales, si es que, como lo asevera el demandante, se da ese trato desigual.

2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario, atendiendo la invitación formulada por el magistrado sustanciador, interviene en el proceso de la referencia en defensa de la norma acusada, con ponencia del doctor Rafael Bravo Arteaga.

En primer término, aclara que el situado fiscal (C.P., art. 356) destinado para los departamentos, el distrito capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta es independiente de la participación en las rentas nacionales a favor de los municipios (C.P., art. 357) y, por lo tanto, nada impide que el legislador regule en forma diferente la oportunidad para el pago de cada uno.

De otra parte, señala que de conformidad con el artículo 356 superior, el legislador está

facultado para fijar libremente los plazos para la cesión de los ingresos del situado fiscal, mientras esos plazos sean razonables y no desnaturalicen el objetivo de la institución. Así mismo indica que, aunque en el artículo 357 constitucional no hay una disposición similar sobre los términos dentro de los que se deben pagar los recursos correspondientes a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, está implícito que el legislador puede hacerlo al regular la asignación de competencias normativas de las entidades territoriales, siempre y cuando con esa regulación no se contraríe la finalidad que la Constitución persigue con dicha participación.

En ese orden de ideas, estima que la razón para que el legislador determinara el pago en forma mensual para el situado fiscal y bimestral para las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación se debe a que "en el primer caso es reducido el número de los beneficiarios con la transferencia, por lo cual el cálculo correspondiente y la situación de los recursos se puede hacer más fácilmente por la Administración de manera mensual, a tiempo que el considerable número de entidades municipales beneficiarias de la participación, hace más dispendiosa para la Administración Pública las operaciones de liquidación y giro de recursos" y, por lo tanto, la diferencia en los plazos para el giro de uno y otras resulta razonable y no arbitraria o discriminatoria.

Ahora bien, manifiesta que no se ve la relación "causa a efecto" entre el giro bimensual de las participaciones a los municipios y la supuesta demora en el pago de sueldos y prestaciones a los empleados del orden municipal pues, aunque la Nación gire esos recursos cada dos meses, las autoridades municipales deben prever y planificar el pago a los empleados en forma oportuna y sin detrimento de sus derechos.

A lo anterior agrega que, para obtener el respeto en la satisfacción de los derechos de las personas, la Constitución estableció en su artículo 87 la acción de cumplimiento, que es la pertinente para que, como en este caso, las personas exijan de las autoridades el cumplimiento del deber de pagar oportunamente su remuneración, y no la acción de inconstitucionalidad del artículo 242 ibídem.

En consecuencia, solicita se declare la exequibilidad de la norma demandada.

3. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

Este Ministerio participa dentro del proceso mediante apoderada, quien solicita la declaratoria de exequibilidad de la disposición acusada con fundamento en las razones que a continuación se sintetizan.

Manifiesta que, aunque el legislador dispuso que el giro de los recursos de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se hace bimestralmente y el giro de los recursos del situado fiscal mensualmente, no por ello hay violación del derecho a la igualdad entre los trabajadores municipales a quienes se les cancela los salarios y prestaciones con unos y otros recursos, toda vez las entidades territoriales, con fundamento en su autonomía, cuentan con otras fuentes para captar recursos que pueden destinar al cumplimiento de sus funciones, como por ejemplo el establecimiento de tributos, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 287 de la Carta Política. Sobre la autonomía de las entidades territoriales cita la sentencia C-495 de 1998 de esta Corte.

En lo relativo al cargo por violación de los artículos 25 y 53 constitucionales, sostiene que éstas normas están dirigidas a la protección especial del trabajador en condiciones dignas y justas, como desarrollo específico del principio de igualdad, que, según la jurisprudencia Constitucional, permite hacer distinciones en las situaciones fácticas que se regulan, de acuerdo con las condiciones en que se encuentren las personas sujetas a consideración, pues no se trata de una equiparación matemática para todos.

De otra parte, cita el artículo 16 del Decreto 111 del 15 de enero de 19961, en el que se prevé una figura denominada "unidad de caja" como mecanismo alterno para lograr el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación; figura que también puede ser utilizada por los municipios con esa finalidad. Así mismo, señala que de acuerdo con el artículo 178 de la Ley 115 de 19942, a partir de su vigencia, "los municipios podrán pagar los educadores que estén siendo financiados con recursos de su presupuesto ordinario, con cargo al incremento de los recursos recibidos por concepto de transferencias de la Nación."

Igualmente, manifiesta que según el artículo 356 constitucional "…[n]o se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas."

También señala que "el manejo con carácter político de las nóminas de sector ha conducido a una concentración de los docentes a cargo del Situado Fiscal y de recursos departamentales, ocasionando que los municipios comprometan en muchos casos el 100% de sus participaciones municipales (ICN) de educación (…) y buena parte de sus recursos propios en el pago de docentes."

En ese orden de ideas sostiene la disposición acusada no viola los derechos que el demandante considera vulnerados, pues en razón de la autonomía de que gozan las entidades territoriales, que es de rango constitucional, pueden establecer los tributos necesarios para cumplir con sus funciones.

4. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio interviene a través de apoderado especial, quien solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir acerca de la constitucionalidad de la norma demandada, o en su defecto que la declare constitucional, con fundamento en las razones que a continuación se sintetizan.

El interviniente señala que la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la disposición enjuiciada mediante la sentencia C-151 de 1995, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz. Indica que en ese fallo no se limitó ni condicionó la decisión adoptada y, por lo tanto, ha hecho tránsito a cosa juzgada absoluta. Lo anterior, a su juicio, impide a la Corte emitir un nuevo pronunciamiento al respecto, en aras de garantizar la estabilidad jurídica. A continuación hace una reseña sobre el alcance de las decisiones de esta Corporación y, con apoyo en su jurisprudencia que trae en cita3, manifiesta que en el caso bajo estudio no se puede hablar de una cosa juzgada relativa.

No obstante lo anterior, presenta una serie de argumentos para justificar la

constitucionalidad del parágrafo acusado. Se refiere a la relatividad del derecho a la igualdad; la potestad que tiene el legislador, en ejercicio de la cláusula general de competencia, para regular las materias que le han sido asignadas y las formas para determinar cuándo se está en presencia de una discriminación, entre ellas, la aplicación del test de igualdad y la determinación de los efectos de la diversidad en la regulación.

Ahora bien, para el caso en concreto, sobre la determinación de los efectos de la diversidad en la regulación, indica que se trata de verificar si la causa alegada por el demandante origina el efecto conocido. Esto es, si la diferencia en el giro genera el retardo en los pagos a determinados servidores públicos. Al respecto sostiene que, contrario a lo afirmado por el actor, la situación fiscal por la que atraviesan las entidades territoriales las afecta a todas en la misma proporción y, en consecuencia, el tema planteado en la demanda no puede limitarse al momento en que se realizan unos giros, sino que es más complejo.

En efecto, estima que el asunto relativo a los giros y la forma en que se realizan es apenas una mínima parte de la crítica situación que se presenta en ese ámbito; situación que corresponde a un problema estructural que ha sido tratado en diversas leyes, entre otras, la Ley 617 de 2000, que pretenden la estabilización. Lo anterior, pues la salud y la educación han sufrido traumatismos para su financiación, entre otras razones, debido a un incremento general del gasto. Por lo tanto, afirma que la discusión planteada no ayuda a solucionar el problema, pues así los giros fueran quincenales o diarios el problema estructural no cambiaría.

En todo caso, señala que el demandante no probó cómo se produce la discriminación que alega, pues no es cierto que se cree una desigualdad ya que los giros se producen de todas formas. Es más, asegura que si lo afirmado por el actor fuera cierto, los departamentos no estarían en la situación deficitaria en que se encuentran en la actualidad, y que es casi peor que la de un buen número de municipios.

De otra parte, justifica la diferencia en que se realizan los giros bajo una razón de logística para la obtención y recaudación de recursos; explica la naturaleza, el objeto y fin de los recursos del situado fiscal y de los ingresos corrientes de la Nación y concluye que una buena administración de los recursos municipales no debería generar problemas de liquidez, pues está debidamente cubierta la anualidad. Agrega que los ingresos de la Nación en que participan los municipios son entregados dentro de los plazos previstos en la Ley 60 de 1993 e inclusive antes de las mismas, de modo que el pago inoportuno de salarios y prestaciones a los trabajadores, que dependen de esos recursos, no obedece, como afirma el demandante, a las fechas en que se realizan las transferencias, como quedó anotado.

Adicionalmente, indica que el situado fiscal y los ingresos corrientes de la Nación son dos figuras diferentes por sus destinatarios y las fuentes de que provienen, según lo dispuesto en la Ley 60 de 1993 (Arts, 9º, 21, 22, 356 y 357).

En conclusión, no existe, como lo pretende el actor, una discriminación bajo el supuesto de la desigualdad en el giro de recursos, y las eventuales falencias de la administración de los recursos transferidos en el nivel municipal no es fundamento para declarar la inconstitucionalidad de la norma.

5. Intervención del Ministerio de Salud

El representante de este Ministerio intervienen en el proceso de la referencia y solicita se declare la exequibilidad de la norma demandada, con base en las siguientes razones.

El interviniente manifiesta que las normas de la Ley 60 de 1993, especialmente la dispuesta en el parágrafo 3º del artículo 24 acusado, procuran la racionalización y planificación de la "economía social" y especialmente pretenden el mejoramiento de la comunidad, permitiendo una mejor distribución de los recursos para la prestación de los servicios de salud y educación a cargo de las entidades territoriales.

Por lo tanto, estima que la medida adoptada en la norma enjuiciada responde a la justicia social en cabeza del Estado social de derecho, y regula adecuadamente la distribución de la participación de los municipios en los ingresos corrientes para la inversión en sectores sociales, lo cual resulta en su concepto proporcional y armonioso con los valores y principios consagrados en la Constitución.

No encuentra ninguna relación entre el retardo en los pagos de los salarios y prestaciones de los servidores municipales y las fechas establecidas para los giros provenientes de la nación, y recalca que más bien debe tenerse en cuenta que son precisamente esos recursos los que en muchas ocasiones han permitido a los municipios cumplir con sus obligaciones.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 2485, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 20 de marzo del año 2001, presenta escrito frente al proceso de la referencia y solicita a la Corte declarar la exequibilidad del parágrafo 3º del artículo 24 de la Ley 60 de 1993, con base en las siguientes consideraciones:

El señor Procurador manifiesta que, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, le compete al legislador, en desarrollo de los principios de complementariedad, subsidiaridad y concurrencia, determinar el porcentaje del situado fiscal que le corresponde a los departamentos y distritos para financiar la salud y la educación; así mismo, reconocer a los municipios el derecho a participar en los ingresos corrientes de la Nación, establecer el porcentaje mínimo de esa participación y definir las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con esos recursos. Así pues, los plazos que establezca el legislador para la cesión de esos ingresos a las entidades territoriales pueden ser diferentes, sin que por ello se viole el derecho a la igualdad.

Lo anterior, toda vez que el legislador fija esos plazos con criterios de tipo financiero, técnico y de operatividad, tanto para su recaudo como para su transferencia, y nunca considerando las necesidades de las entidades territoriales para el pago de la nómina y demás gastos de funcionamiento.

Estima que, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución, el constituyente quiso fortalecer a los entes territoriales para aumentar su capacidad de gestión en los asuntos regionales y locales a cargo, y permitirle a la nación ocuparse de las funciones macro.

Sin embargo, como no podía realizarse de un solo tajo la política de descentralización, la Carta Política previó una garantía institucional prevista en el inciso 3º del artículo 356, a favor de los entes territoriales, de conformidad con la cual está prohibida la descentralización de funciones sin la asignación previa de los recursos para atenderlas.

Igualmente los artículos 356 y 357 superiores, disponen que se deben fijar criterios de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y la asignación de recursos reconocidos a éstas, entre ellos el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, para atender los sectores de la salud y la educación y financiar aquellos sectores de atención prioritaria establecidos de conformidad con la ley, respectivamente.

Considera que dichas transferencias son un derecho de los entes territoriales que tiene origen constitucional y deben entenderse en el sentido que hacen parte del presupuesto de los entes territoriales y que junto con los recursos propios servirán para garantizar la financiación de los diferentes planes y programas previstos en los planes de desarrollo de los entes territoriales.

De manera pues que los recursos del situado fiscal y de las transferencias de los municipios por su participación en los ingresos corrientes de la nación no tienen la función exclusiva de financiar los gastos de funcionamiento de los entes territoriales en materia de salud y educación sino que además son de su propiedad y podrán ser destinados a otros sectores que requieran de atención prioritaria observando el porcentaje asignado por la ley.

De allí que los entes territoriales en su plan de desarrollo y en el presupuesto territorial para la vigencia fiscal de cada año, atendiendo los plazos y porcentajes de las transferencias, deben disponer todo lo necesario a fin de cumplir en forma oportuna con las obligaciones y asuntos a su cargo, y, en consecuencia, la expedición del presupuesto y de los planes de desarrollo exige una previa estimación razonada de los programas y de los recursos de inversión, en cuya ejecución se observará si la planeación del ente territorial es adecuada, anticipada, obligatoria y preventiva.

Con base en lo anterior, sostiene que el legislador en cumplimiento de los artículos 356 y 357 constitucionales señala un mes de plazo para realizar los giros a los departamentos y distritos por concepto del situado fiscal. A su vez, esto exige a los departamentos que estimen en sus presupuestos de manera anticipada los recursos que recibirán por dicho concepto de modo que puedan responder por los servicios que tienen a su cargo.

De otra parte, los giros que hace la Nación a los municipios por concepto de participación de los ingresos corrientes, en virtud de la Ley 60 de 1993 y en atención a la facultad constitucional de fijar los plazos para su transferencia, estableció que debe hacerse dentro de los quince días siguientes al vencimiento de cada bimestre. Esto obedece a razones de orden técnico, financiero y operativo, pues del situado fiscal se benefician 32 departamentos pero al tratarse de los municipios, se trata de más de mil, lo que hace dispendiosa la realización operativa de los giros, por lo tanto la ley fijó para los municipios un plazo igual a dos meses pagaderos dentro de los quince días siguientes al vencimiento de cada bimestre.

Y a lo anterior agrega que, la Nación tiene mayor control sobre los departamentos no solo en

razón de su número, sino porque para la creación de nuevas entidades se requiere de ley y del visto bueno del gobierno, que a su vez debe garantizar las condiciones necesarias para que entren en funcionamiento. No ocurre lo mismo con los municipios, que, en principio, son creados por las Asambleas Departamentales mediante ordenanza allegándose simplemente al Ministerio de Hacienda el acto administrativo de creación debidamente publicado.

Para finalizar, concluye, que la norma demandada se ajusta a la C. P., y que por lo tanto no viola el derecho a la igualdad (C.P. artículo 13) pues si bien es cierto los departamentos, distritos y municipios son genéricamente llamados entes territoriales, también lo es, que existen diferencias evidentes, en su número y en sus obligaciones a cargo, lo que hace razonable el establecimiento de diferentes lapsos para el pago de las transferencias que la Nación debe realizarles respectivamente.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Nacional

2. La materia sujeta a examen

Para el demandante el parágrafo 3o. del artículo 24 de la Ley 60 de 1993 viola el principio de igualdad al establecer que el giro de los recursos atinentes a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se hará por bimestres vencidos dentro de los primeros quince días del mes siguiente al bimestre y máximo en determinadas fechas que la norma fija, mientras que en el caso del situado fiscal que se transfiere a los departamentos y a los distritos se hace mediante giros mensuales que efectuará el Ministerio de Hacienda (artículo 19 de la Ley 60).

Para el demandante no existe ninguna razón que justifique tal diferencia de trato, máxime cuando en ambos casos se está en presencia de entidades territoriales (artículo 286 C.P.) que tienen a su cargo trabajadores de los sectores educativo y de salud a los que en un caso se les pagaría en forma oportuna, es decir, cada mes, mientras que a los otros se les cancelaría su salario después de llegados los recursos de las trasferencias, es decir, aproximadamente cada 65 días. Desigualdad que pondría en peligro igualmente el derecho a una subsistencia digna y atentaría contra los artículos 25 y 53 de la Carta.

Los intervinientes por su parte controvierten de manera unánime los argumentos del actor descartando la posibilidad de una violación del principio de igualdad o de cualquier otra norma constitucional, y ello por las siguientes razones:

El ciudadano interviniente recuerda que el calendario de giros adoptado en la norma atacada es similar al que regulaba los giros de trasferencia a los municipios de la participación en el impuesto a las ventas, según lo disponía el artículo 16 de la Ley 12 de 1986. Afirma con el conjunto de los intervenientes de otra parte que nada tiene que ver el sistema de giros establecido en la norma atacada con el retraso en los pagos al personal docente y médico a

cargo de los municipios, y que éste más bien proviene de una inadecuada planeación y gestión de los recursos por parte de las autoridades municipales.

El representante del Ministerio de Hacienda hace énfasis al respecto en el carácter estructural de la crisis fiscal que atraviesan departamentos y municipios, la cual no puede reducirse para ser explicada al momento del giro de determinados recursos los cuales en todo caso ingresan efectivamente a las municipalidades dentro de los plazos establecidos. Razones logísticas explican la diferencia con la que se realizan los giros, pues mientras en el caso del situado fiscal se trata de transferir recursos a 32 departamentos, al distrito capital y a tres distritos especiales, los recursos a que se refiere la norma atacada se giran a todos los municipios de la nación, es decir, más de mil entidades.

Para el representante del Ministerio de Hacienda en todo caso la Corte debería inhibirse, pues en relación con el artículo 24 de la Ley 60 de 1993 existe ya la Sentencia C-151 de 1995, mediante la cual se declaró exequible dicho artículo en su totalidad, y sin que la Corte haya limitado los efectos de la sentencia, más allá de haber declarado la exequibilidad de la norma "por las razones precedentes".

Para el señor Procurador General la norma demandada se ajusta a la Carta Política, pues existen razones de orden financiero, técnico y operativo que justifican un tratamiento diferente para los giros del situado fiscal y para las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación a que tienen derecho los municipios. Adicionalmente señala que corresponde a las municipalidades realizar una adecuada planeación de los pagos que les corresponde hacer a sus trabajadores en función de la disponibilidad de sus recursos propios, así como de los giros provenientes de la Nación. Estima el Señor Procurador que la transferencia mensual que reclama el actor no asegura el pago oportuno de los salarios a que él alude, si no existe una política adecuada de manejo de los recursos en cabeza del municipio. Por todo ello, no encuentra ninguna razón de inconstitucionalidad en la norma atacada derivada de la supuesta violación del principio de igualdad, ni de ninguna otra norma constitucional, por lo que solicita su declaratoria de exequibilidad.

Corresponde a la Corte, en consecuencia, examinar la naturaleza de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación frente a los recursos del situado fiscal a que se refiere el demandante; la existencia o no de razones que justifiquen la opción escogida por el legislador para hacer efectiva la transferencia de dichos recursos a los municipios; así como si existe o no, una relación de causa-efecto entre la periodicidad de los giros a que alude la norma atacada y el eventual retraso en los pagos efectuados a los trabajadores.

Previamente a ello la Corte deberá resolver si en el presente caso se configura el fenómeno de cosa juzgada absoluta, toda vez que la norma acusada fue declarada exequible por esta Corporación en Sentencia C-151 de 1995, o si por el contrario, se está simplemente frente a una cosa juzgada relativa por tratarse de cargos diferentes.

3. Cosa juzgada relativa en relación con el artículo 24 de la Ley 60 de 1993

En la Sentencia C-151 de 1995 esta Corporación decidió en el numeral primero de la parte resolutiva "Declarar EXEQUIBLES los artículos 10, 11, 24 y 25 de la Ley 60 de agosto 12 de

1993, por las razones precedentes".

En dicha Sentencia la Corte se pronunció sobre los cargos genéricos relativos a la supuesta infracción del preámbulo y los artículos 1o., 2o., 13, 49, 67, 79, 356, 357 y transitorio 45 de la Carta, pues a juicio del actor las normas acusadas desconocían los principios de descentralización, autonomía, igualdad y Estado social de derecho.

En aquella oportunidad esta Corporación también analizó el cargo planteado por el impugnante según el cual la Ley 60 de 1993 no cumplió con el procedimiento legislativo previsto en la Carta para la aprobación de leyes orgánicas (artículos 151 y 288 C.P).

En relación con el artículo 24 específicamente, en dicho proceso el demandante señaló que se generaba una indebida repartición de la transferencia a los municipios, y que haber alargado el período de transición establecido en el artículo 45 transitorio se oponía al mandato constitucional en esta materia.

Es decir, que los cargos planteados y estudiados por la Corte en esa ocasión son totalmente distintos a los que ahora se proponen por el actor en el presente proceso contra el artículo 24 de la Ley 60 de 1993, por lo que para la Corte no se configura el fenómeno de cosa juzgada absoluta a que hace referencia el representante del Ministerio de Hacienda. En efecto, los nuevos cargos se concretan al parágrafo del artículo 24 atacado y al tema específico del calendario de pago de las transferencias, amén de que ha de entenderse que la expresión "por las razones precedentes" utilizada por la Corte en la parte resolutiva de la Sentencia C-151 de 1995 circunscribió de manera precisa sus efectos al análisis efectuado en la parte considerativa de dicha providencia.

Al respecto cabe recordar que la Corte, en relación con el significado de la cosa juzgada relativa, en decisión que ha sido reiterada desde entonces4, ha precisado que :

"(…)la figura de la cosa juzgada relativa, permite al juez constitucional estudiar y decidir de fondo sobre la constitucionalidad de una disposición ya estudiada y declarada conforme a la Constitución Política, cuando se cuestiona la misma norma, empero la inconformidad del actor se fundamenta en cargos no considerados en la primera decisión; en aquellos casos en los cuales la motivación de la primera demanda, aunque coincidente con el concepto de la violación expuesto en la segunda, no fue examinada en la sentencia inicial; cuando la controversia inicial versó sobre vicios de forma y la actual confrontación se fundamenta en falencias del contenido material y en aquellos casos en las cuales la norma actualmente en contradicción se declaró ajustada a la Constitución Política anterior"5.

Ahora bien, en la medida en que los cargos analizados en la Sentencia C-151/95 hacían relación a los criterios materiales adoptados por el Legislador en la Ley 60 de 1993 para establecer la distribución de los recursos objeto de transferencias, mientras que en el presente caso el demandante se refiere exclusivamente al parágrafo del artículo 24 y en particular a la supuesta discriminación que en él se contendría para los trabajadores municipales, al establecer que los pagos se realicen bimestralmente a los municipios, es evidente que no hay cosa juzgada sobre este asunto, y por tanto la Corte debe efectuar el correspondiente análisis de constitucionalidad.

Así las cosas, la Corte entrará en el examen de los cargos planteados por el demandante en el presente proceso, luego de recordar las principales características de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

4. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y su naturaleza frente al situado fiscal.

De acuerdo con el artículo 357 de la Constitución Política6, los municipios participan en los ingresos corrientes de la Nación en el porcentaje determinado en la ley, en la que se definen las áreas de inversión social que se financiarán con dichos recursos. El artículo aludido fijó como criterios de distribución de esa participación los siguientes: el sesenta por ciento (60%) en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esa parte a los municipios menores de 50.000 habitantes.

La ley 60 de 1993 fue la encargada de precisar las áreas de inversión social respectivas, así como el alcance de los criterios de distribución así previstos, y es en relación con ellos que esta Corporación se pronunció en la Sentencia C-151 de 1995.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 356 de la Constitución7, el situado fiscal es el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

Es decir, que como lo recuerdan las intervenciones del Instituto Colombiano de Derecho Tributario y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se trata dos figuras distintas –la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, de una parte, y el situado fiscal, de otra- en función de sus destinatarios y del objeto propio de cada una de ellas.

En efecto, como se desprende del mandato constitucional, el situado fiscal está destinado a "financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños" (artículo 356 C.P.), mientras que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se destina a las áreas prioritarias de inversión social establecidas en la ley, con la cual de acuerdo con los artículos 21 y 22 de la Ley 60 de 19938 atienden gastos relativos a vivienda, agua potable y saneamiento básico, subsidios, justicia, recreación, cultura, entre otros, y no exclusivamente a financiar gastos en salud y educación como sí sucede con el situado fiscal.

Cabe aclarar que los municipios pueden eventualmente llegar a participar del situado fiscal, pero solamente en casos excepcionales, en los que se les asignen funciones específicas (artículo 356 C.P.).

5. El examen de los cargos

5.1 Ausencia de violación del artículo 13 Constitucional

Plantea el demandante la violación del principio de igualdad basado en que los municipios, en su calidad de personas jurídicas de derecho público, sufren un tratamiento discriminatorio frente a los departamentos, distritos (y eventualmente otros municipios), en relación con los giros correspondientes a la participación en los ingresos corrientes de la Nación, con lo que concretamente, a su juicio, se establece una diferencia de trato entre los trabajadores de los sectores de la salud y la educación pertenecientes a los departamentos y distritos, frente a los empleados municipales de los mismos sectores, pues éstos últimos no pueden recibir mensualmente sus salarios, mientras que los primeros sí, en función de la periodicidad de las transferencias respectivas.

La Corte constata sin embargo que el planteamiento que hace el actor en su demanda parte de un supuesto fáctico -la relación causa-efecto entre la periodicidad de las transferencias y la imposibilidad de pago oportuno de las salarios a los empleados municipales- que, como se examina más adelante, no corresponde a la realidad, amen de que desconoce la naturaleza diversa de las figuras del situado fiscal y de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación a que ya se ha hecho referencia en la presente sentencia.

En este sentido la Corte considera, en consecuencia, que la disposición atacada establece precisamente tratamiento diferente a situaciones distintas, al tiempo que responde a los criterios establecidos por esta Corporación para justificar la diferenciación que el legislador hace en ciertas circunstancias atendiendo elementos objetivos, razonables, proporcionados y que estén acordes con una finalidad constitucional legítima.

En efecto, como ha dicho esta Corporación en forma reiterada:

“En la realización del juicio de igualdad es necesario establecer, cuáles son las situaciones o supuestos que deben ser objeto de comparación, desde el punto de vista objetivo o material y funcional, atendiendo todos los aspectos que sean relevantes en las respectivas relaciones o circunstancias, con el fin de determinar qué es lo igual que merece un trato igual y qué es lo divergente que exige, por consiguiente, un trato diferenciado. Realizado esto, es preciso determinar si el tratamiento que se dispensa en una situación concreta obedece o no a criterios que sean objetivos, razonables, proporcionados y que estén acordes con una finalidad constitucional legítima”9.

Así, en el juicio de igualdad propuesto10 lo primero que ha de tenerse en cuenta es que la norma regula dos situaciones de hecho diferentes. En este caso, en efecto, se está, de un lado, frente a la transferencia efectuada en beneficio de los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena Santa Marta y Barranquilla, es decir algo más de una treintena de entidades a las que corresponde el situado fiscal, y de otro lado frente a más de un millar de municipalidades que participan de los ingresos corrientes de la Nación.

En el primer caso el reducido número de los beneficiarios de la transferencia, hace que el cálculo correspondiente y la situación de los recursos se pueda hacer más fácilmente por la

administración de manera mensual, al tiempo que el considerable número de entidades municipales beneficiarias de la participación a que alude la norma atacada hace más dispendiosa para la Administración la liquidación y giro de los recursos.

Téngase en cuenta además, como lo recuerda el representante del Ministerio de Hacienda, que los ingresos corrientes están también destinados a financiar los gastos de las entidades públicas, y que el giro mensual a los municipios, generaría una presión importante en las metas de pago de los mismos y en su recaudo, pudiendo llegar a comprometer la liquidez general del sistema, haciendo que los recursos escaseen tanto para los municipios como para las demás entidades.

Estas circunstancias precisas, razonablemente debían ser tomadas en cuenta por el legislador al establecer los plazos respectivos para girar el situado fiscal y las participaciones municipales, sin que la diferencia establecida al respecto pueda ser tildada de arbitraria o discriminatoria.

No encuentra la Corte en consecuencia ningún elemento de irrazonabilidad o desproporción en la disposición atacada que desvirtúe en este caso el legítimo ejercicio de la potestad de configuración reconocida al legislador en este campo.

Esta Corporación estima necesario recordar, además, que en nada se vulnera la Constitución cuando se establecen diferencias en el régimen legal aplicable a las distintas categorías de entes territoriales. Así, como ya lo expresó la Corte en la Sentencia C-404 de 2001, al hacer el examen de constitucionalidad del método de estimación de la capacidad de endeudamiento de la Nación y de los entes territoriales, debe tenerse en cuenta que:

“ En el fondo, el cargo que ahora se examina, parte de una interpretación errónea del principio de igualdad que consagra el artículo 13 de la Constitución. Las consecuencias de esta interpretación matemática de dicho principio, ponen de manifiesto dicho error, y muestran cuan inadecuado sería prohibir al legislador establecer diferencias en el régimen legal aplicable a las distintas categorías de entes territoriales, sobre la consideración según la cual ello resulta discriminatorio. Así, por ejemplo, la ley no podría señalar diferencias en materia de régimen tributario o de señalamiento de competencias a los distintos niveles territoriales, pues de acuerdo con el argumento del demandante, todos los niveles deben recibir un tratamiento idéntico.

En el fondo de la acusación subyace el presupuesto del derecho de igualdad ante la ley de los entes territoriales y del Estado. Al respecto, la Corte estima que dicho derecho de igualdad ante la ley, no puede predicarse de estas entidades en lo que concierne a la regulación de sus competencias y funciones. Estas últimas o son de rango constitucional, o son determinadas por el legislador dentro de los límites de las normas superiores, atendiendo a las políticas que estime convenientes, y dadas las diferencias que se presentan por la distinta naturaleza jurídica de tales entes públicos”11.

No asiste pues razón al demandante cuando pretende establecer como principio absoluto la igualdad de trato entre entidades territoriales, para fundamentar su acusación de la norma atacada basado en la supuesta discriminación de la que serían objeto los municipios en este caso.

De otro lado, la Corte considera necesario recalcar que no existe relación de causa a efecto entre el giro bimestral de la participación a los municipios y la supuesta demora en el pago a los empleados del orden municipal de sus correspondientes sueldos y prestaciones, pues aunque la nación gire cada dos meses los recursos correspondientes a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, los municipios pueden y deben tomar las medidas necesarias para que los empleados reciban el pago de sus salarios y prestaciones en forma oportuna y sin detrimento de sus derechos.

Una buena planeación y gestión de los recursos recibidos de la Nación, -a los que se aplica el esquema señalado en el artículo atacado que incluye, cabe recordarlo, además de los giros bimestrales, un giro inicial y un reaforo-, sumada a una buena administración de los recursos propios, debe garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores a que alude el demandante.

No debe olvidarse en efecto que la participación en los ingresos corrientes de la Nación no es el único recurso con el que cuentan las municipalidades para el cubrimiento de sus obligaciones y que cada entidad dentro de su plan de desarrollo y de sus presupuestos anuales debe establecer los mecanismos de financiación pertinentes que permitan satisfacer el conjunto de las funciones establecidas en cabeza del municipio12. (arts. 287, 317 y 339 C.P.)

Ahora bien, la Corte estima necesario señalar que en todo caso ni las eventuales falencias en la administración de los recursos transferidos al nivel municipal, como tampoco la insuficiencia de ingresos que eventualmente impida cumplir con la disposición atacada, la hacen inconstitucional. Repetidamente ha dicho esta Corporación que la inaplicación de la ley no puede ser fundamento de su declaratoria de inexequibilidad. Menos aún pueden servir de argumento para una declaratoria de este tipo el incumplimiento de normas diferentes a la disposición que es objeto de análisis en el proceso de constitucionalidad.

5.2 Ausencia de violación de las demás disposiciones constitucionales invocadas

Habiendo quedado demostrado que en el presente caso no se viola el principio de igualdad y en particular que nada tiene que ver la norma atacada con el retrazo en los pagos a los funcionarios municipales que invoca el actor como fundamento a la inconstitucionalidad de la disposición atacada, queda desvirtuada igualmente la supuesta violación de los artículos 25 y 53 de la Carta Política.

La crisis estructural y los déficit recurrentes de las entidades territoriales y que impiden el pago oportuno de los salarios a sus trabajadores, no se derivan del carácter mensual o bimestral de los giros provenientes de la Nación a que aluden las disposiciones que compara el actor en su demanda. Giros quincenales o hipotéticamente diarios no garantizarían la solución de la problemática estructural que en este campo aqueja el proceso de descentralización en Colombia y que sirve de trasfondo a los argumentos del demandante.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta Sentencia, el parágrafo 3º del artículo 24 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".

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 “por el cual se compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.”

2 “Ley general de educación.”

3 Cita entre otras las sentencias C-131/93 M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-037/96 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Ver Sentencia C-506/01 M.P. Alvaro Tafur Galvis

5 Sentencia C-1045/2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis. Subrayado fuera de texto.

6 “Artículo 357. (Modificado Acto Legisltivo 01 de 1995) – Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esa participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Los recursos provenientes de esa participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: el sesenta por ciento (60%) en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la

población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esa parte a los municipios menores de 50.000 habitantes.

La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco (5) años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

Parágrafo. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento (14%) de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento (22%) como mínimo en el 2001. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.

A partir del año 2000, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento (15%) de los recursos que perciban por concepto de la participación.

Parágrafo transitorio primero. Establécese para los años 1995 a 1999, inclusive, un período de transición durante el cual los municipios, de conformidad con la categorización consagrada en la normas vigentes, destinarán libremente para inversión o para otros gastos, un porcentaje máximo de los recursos de la participación, de la siguiente forma:

Categorías 2ª y 3ª: Hasta el 25% en 1995; hasta el 20% en 1996; hasta el 15% en 1997; hasta el 10% en 1998, y hasta el 5% en 1999.

Categorías 4ª, 5ª y 6ª: Hasta el 30% en 1995; hasta el 27% en 1996; hasta el 24% en 1997; hasta el 21% en 1998, y hasta el 18% en 1999.

El parágrafo transitorio segundo, quedará así: A partir de 1996 y hasta el año 1999, inclusive, un porcentaje creciente de la participación se distribuirá entre los municipios de acuerdo con los criterios establecidos en este artículo, de la siguiente manera: el 50% en 1996; el 60% en 1997; el 70% en 1998 y el 85% en 1999. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años del período de transición, se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA en 1992. A partir del año 2000 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación.

7 Artículo 356 (Modificado Acto Legislativo 01 de 1993) 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.

Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen.

Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.

El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán a él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.

La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.

Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por parte iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.

El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.

8 ARTICULO 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:

1. En educación: construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y no formal, financiación de becas, pago de personal docente, y aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del personal docente.

2. En salud: pago de salarios y honorarios a médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y profesional, y cuando hubiere lugar sus prestaciones sociales, y su afiliación a la seguridad social; pago de subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud, acceso a medicamentos esenciales, prótesis, aparatos ortopédicos y al sistema de seguridad social en salud; estudios de preinversión e inversión en construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria a cargo del municipio y de centros y puestos de salud; vacunación, promoción de la salud, control y vigilancia del saneamiento ambiental y de los consumos que constituyan

factor de riesgo para la salud; financiación de programas nutricionales de alimentación complementaria para grupos vulnerables; bienestar materno-infantil; alimentación escolar; y programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención.

3. En vivienda: para otorgar subsidios a hogares con ingresos inferiores a los cuatro salarios mínimos, para compra de vivienda, de lotes con servicios o para construir; o para participar en programas de soluciones de vivienda de interés social definida por la Ley; suministrar o reparar vivienda y dotarlas de servicios básicos.

4. En servicios de agua potable y saneamiento básico: preinversión en diseños y estudios; diseños e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción, ampliación y remodelación de acueductos y alcantarillados, potabilización del agua, o de soluciones alternas de agua potable y disposición de excretas; saneamiento básico rural; tratamiento y disposición final de basuras; conservación de microcuencas, protección de fuentes, reforestación y tratamiento de residuos; y construcción, ampliación y mantenimiento de jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes;

5. Subsidios para la población pobre que garanticen el acceso a los servicios públicos domiciliarios, tanto en materia de conexión como de tarifas, conforme a la ley y a los criterios de focalización previstos en el artículo 30.

6. En materia agraria: otorgamiento de subsidios para la cofinanciación de compra de tierras por los campesinos pobres en zonas de reforma agraria; creación, dotación, mantenimiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umatas), y capacitación de personal, conforme a las disposiciones legales vigentes; subsidios para la construcción de distritos de riego; construcción y mantenimiento de caminos vecinales; y construcción y mantenimiento de centros de acopio de productos agrícolas.

7. Para grupos de población vulnerables: desarrollo de planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas insatisfechas; tercera edad, niños, jóvenes, mujeres gestantes y discapacitados. Centros de atención del menor infractor y atención de emergencias.

8. En justicia: podrán cofinanciar el funcionamiento de centros de conciliación municipal y comisarías de familia.

9. En protección del ciudadano: previo acuerdo y mediante convenios interadministrativos con la Nación, podrán cofinanciarse servicios adicionales de policía cuando fuere necesario de conformidad a lo previsto en la ley 4a de 1991.

10. En educación física, recreación y deporte: inversión en instalaciones deportivas; dotación a los planteles escolares de los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte; conforme a lo previsto en la ley 19 de 1991 dar apoyo financiero, y en dotación e implementos deportivos a las ligas, clubes de aficionados y eventos deportivos; e inversión en parques y plazas públicas.

11. En cultura: construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales y a agrupaciones municipales artísticas y culturales.

12. En prevención y atención de desastres: adecuación de áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo, reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres.

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.

14. Pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades autorizadas en los numerales anteriores.

16. En otros sectores que el CONPES social estime conveniente y solicitud de la Federación Colombiana de Municipios.

PARAGRAFO. En el Presupuesto General de la Nación no podrán incluirse apropiaciones para los mismos fines de que trata este artículo, para ser transferidas a las entidades territoriales, diferentes a las participaciones reglamentadas en este capítulo, sin perjuicio de las apropiaciones presupuestales para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

ARTICULO 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 destinara 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% más en el área rural.

PARAGRAFO. 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 50%, en 1995 el 40%, en 1996 el 30%, 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 su 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.

9 Sentencia C-654/97 M.P. Antonio Barrera Carbonnell

10 Sentencia C-445/95M.P. Alejandro Martínez Caballero.

11 Sentencia C-404/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

12 Según el artículo 2° dela Ley 60 de 1993 estas funciones son:

ARTICULO 2o. Competencias de los Municipios. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así:

1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia:

– Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media.

– Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos.

– Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

2. En el área de la salud: Conforme al artículo 49 de la Constitución Política dirigir el Sistema Local de Salud, ejercer las funciones establecidas en el Artículo 12o de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de

atención de la salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4o y 6o de la misma ley; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365o de la Constitución Política, la ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia.

b) En desarrollo del principio de complementariedad de que trata el Artículo 3o. literal e) de la Ley 10 de 1990, los municipios pueden prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención en salud, 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 le corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento. La prestación de estos servicios públicos de salud, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la presente Ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter municipal.

c) Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano; para todo lo cual deberán concurrir los departamentos.

3. En el sector de agua potable y saneamiento básico, asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias. Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos o privados; así como ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento.

4. En materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3a de 1991 con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la Ley, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el gobierno nacional, conforme al artículo 30 de la presente Ley.

5. Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente Ley.

6. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar. En el sector educativo se procederá según el artículo 8o. de la presente Ley.

7. En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.