Función Pública

Sentencia 520 de 1994 Corte Constitucional

Sentencia No

SENTENCIA C-520/94

REF: Procesos Nos. D-593 y D-607 (Acumulados)

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES

La autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituído en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo. De todo lo anterior se deduce que si bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.

MUNICIPIO-Porcentaje de participación

El artículo demandado al fijar los porcentajes de la participación para sectores sociales en las áreas prioritarias de inversión social referentes a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, educación física, recreación, deporte, cultura, aprovechamiento del tiempo libre y libre inversión, no quebranta los preceptos constitucionales examinados, por lo que habrá de declararse exequible como así se indicará en la parte resolutiva de esta providencia.

INGRESOS CORRIENTES/INVERSION SOCIAL/GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

En cuanto al parágrafo del artículo 22 demandado, que al permitir la destinación de un diez por ciento (10%) de la participación de los municipios a partir de 1999, "a gastos de funcionamiento de la administración municipal", excedió el mandato contenido en el artículo 357 de la Constitución Política, que faculta al legislador para determinar los porcentajes mínimos de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, pues dichos porcentajes no pueden asignarse para gastos distintos a la "inversión social", como son los gastos de funcionamiento de la administración municipal. Los porcentajes destinados a las áreas prioritarias de inversión social no podrán distribuirse a otra clase de gastos como son los de funcionamiento de la administración municipal, pues ello resulta contrario a la finalidad de la distribución de los recursos y de las competencias de las entidades territoriales para la financiación del gasto social a que alude el ordenamiento constitucional.

AUXILIOS O DONACIONES-Prohibición/BECAS-Financiación

El precepto acusado infringe el artículo 355 de la Carta, que prohibe expresamente a todas las personas del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, pues tal como lo ha expuesto esta Corporación, aquellos constituyen un trato preferencial que afecta el patrimonio del Estado, de manera que al admitirse la financiación de becas con los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, considerados como área prioritaria de inversión social, se crea en favor de dichas personas una donación que no se encuentra autorizada por el precepto superior citado, lo cual revive la posibilidad de decretar los auxilios erradicados de nuestro ordenamiento constitucional, razón por la cual habrá de declararse la inexequibilidad de la expresión "financiación de becas", contenida en el numeral primero del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, por infringir la norma constitucional contenida en el artículo 355.

REF: Procesos Nos. D-593 y D-607 (Acumulados).

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 21 (parcial) y 22 (parcial) 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."

MATERIA:

*Participación a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, para sectores sociales.

*Reglas de asignación de las participaciones para sectores sociales.

ACTORES:

OSCAR ORTIZ GONZALEZ y LUIS ALFREDO ROJAS LEON.

MAGISTRADO PONENTE:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobada por Acta No. 60 del 21 de noviembre de 1994.

Santa Fé de Bogotá, D.C., Noviembre veintiuno (21) de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

Procede la Corte Constitucional a resolver las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos OSCAR ORTIZ GONZALEZ y LUIS ALFREDO ROJAS LEON, contra algunos apartes de los artículos 21 y 22 de la Ley 60 de 1993, cuya tramitación conjunta dispuso la Sala Plena al resolver acumularlas en sesión de mayo 19 del año en curso, según consta en informe secretarial de mayo 23 de 1994.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Sustanciador ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República y a los Ministros de Hacienda y Crédito Público, Educación y Salud, para los efectos señalados en los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos como se encuentran los requisitos que para esta índole de asuntos contemplan la Constitución Política y el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir.

II. LAS NORMAS PARCIALMENTE ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de los fragmentos acusados, y que corresponden a los artículos 21 (parcial) y 22 (parcial) de la Ley 60 de 1993, los cuales se toman de su publicación en el Diario Oficial No. 40.987 del jueves doce (12) de agosto de 1993. Se subraya lo acusado.

"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:

....

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

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

...."

Artículo 22. Reglas de asignación de las Participaciones para Sectores Sociales. Las participaciones para sectores sociales se asignarán por los municipios a las actividades indicadas en el artículo precedente, conforme a las siguientes reglas:

1. En educación, <u>el 30%</u>.

2. En salud, el <u>25%</u>.

3. En agua potable y saneamiento básico, <u>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</u>.

4. En educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, <u>el 5%</u>.

5. <u>En libre inversión conforme con los sectores señalados en el artículo precedente, el 20%</u>.

6. En todo caso a las áreas rurales se destinará como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del

respectivo municipio. Tales porcentajes se podrán variar previo concepto de las oficinas departamentales de planeación.

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

Parágrafo. Los porcentajes definidos en el presente artículo se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999. Antes de este año se podrán destinar libremente hasta los siguientes porcentajes: en 1994 el 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".

III. FUNDAMENTO DE LAS DEMANDAS

A. Expediente No. D - 593.

El ciudadano OSCAR ORTIZ GONZALEZ manifiesta que en su concepto, las partes acusadas del artículo 22 de la Ley 60 de 1993, vulneran los artículos 1, 287 y 357 de la Carta Política.

Estima que es principio fundamental de la Constitución la capacidad para manejar los asuntos propios que conciernen directamente a las entidades territoriales, por lo que la ley es inconstitucional cuando vulnera la esfera autonómica reconocida a los municipios. Así, señala, las disposiciones acusadas toman de manera errónea e ineficiente decisiones que conciernen directamente a los municipios, ya que desconoce más de mil realidades diferentes.

Por su parte, considera que el artículo 22 acusado al establecer porcentajes por sector de inversión social viola flagrantemente el numeral 2 del artículo 287 de la Constitución Política, por cuanto debilita la unidad de la República al no garantizar la diversidad real de los municipios colombianos.

Además, estima que el artículo 22 de la Ley 60 de 1993 es óbice para la pretensión teleológica del principio constitucional de la autonomía, puesto que al fijar porcentajes de distribución por cada área de inversión social, desde la ley se están administrando recursos propios del municipio, afectándose el ejercicio de competencias presupuestales propias de las autoridades locales al invadir las etapas de preparación, presentación, discusión y aprobación. Señala que "sin libertad financiera es imposible la realización de la política local".

Finalmente, manifiesta que en el artículo 357 de la Carta Política no aparece orden, ni insinuación que permita a la ley establecer porcentajes para cada área de inversión social, diferente al especial de las zonas rurales; tan solo hace alusión al mínimo porcentaje de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y a los correspondientes a cada criterio para definir el monto de las participaciones en concreto. Por ello, estima que establecer bases generales mediante ley debe conducir a reconocer comunes denominadores y no a excluir las modalidades locales. De esa forma, la inversión social se lesiona al destinar recursos desconociendo el real estado de necesidades de los habitantes de cada municipio.

B. Expediente No. D - 607.

El ciudadano LUIS ALFREDO ROJAS LEON considera que el numeral 1o. del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 viola el artículo 355 de la Constitución Política, según el cual le es prohibido a las ramas del poder público decretar auxilios o hacer donaciones a los particulares, bien sean personas naturales o jurídicas de derecho privado, con lo que se pretende eliminar por vía activa, los llamados "auxilios" surgidos en vigencia de la antigua norma constitucional.

Señala el demandante que como el municipio forma parte integrante de las ramas del poder público, les está prohibido otorgar auxilios representados en la *financiación de becas*, razón por la cual los Alcaldes y los Concejos Municipales no pueden decretar becas a los particulares, porque ello contradice el precepto constitucional citado que considera vulnerado por la norma acusada en lo relacionado con la financiación de becas.

IV. INTERVENCION DE AUTORIDAD PÚBLICA.

Dentro del término de fijación en lista, se recibieron por Secretaría General de la Corte Constitucional, escritos presentados por los ciudadanos designados por los Ministerios de Eduación Nacional, Hacienda y Crédito Público y Salud, los cuales defienden la constitucionalidad de las normas demandadas, y cuyos aspectos más relevantes se esbozan a continuación.

A. Ministerio de Educación Nacional.

El ciudadano Francisco Ramírez Infante, actuando como apoderado de la Nación - Ministerio de Educación Nacional, estructura sus argumentos con base en las siguientes apreciaciones:

*No puede afirmarse a su juicio, que las entidades territoriales tengan capacidad para manejar sus propios asuntos, ni que ella pueda catalogarse como un derecho fundamental. Se trata de un concepto relativo, pues los 322 municipios que tienen hasta 2.000 habitantes, no

poseen la misma capacidad que un municipio de 100.000 o de un millón de habitantes. Igual sucede en materia financiera, administrativa, de recursos humanos, condiciones geográficas, etc. Ello exige, entonces, que esta relatividad sea reglamentada por la ley, a fin de que se dosifique la libertad y autonomía en los grados en que cada entidad o nivel puede administrar sus recursos.

*Cuando el artículo 287 constitucional señala que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley, es claro y explícito, ya que, de una parte cuando señala "dentro de los límites", descarta toda posición absoluta y extrema, como debe ser dentro de un Estado unitario y no federal, y de la otra, el concepto "gestión de sus intereses", quiere decir que la ley puede reglamentar cualquier aspecto de la gestión territorial, por lo que se observa que la ley acusada parcialmente, no viola la Constitución.

*En relación con la presunta violación del artículo 357 superior, indica que ella no se configura, puesto que se toman decisiones que conciernen a los municipios. Señala que esta norma ordena en cinco oportunidades que la ley debe reglamentar lo relacionado con la distribución porcentual a los municipios, las áreas prioritarias de inversión social, la participación de los resguardos indígenas, las necesidades básicas insatisfechas y el nivel relativo de pobreza de los municipios y el grado de eficiencia fiscal y administrativa de los mismos, de donde se deduce que los parámetros de distribución, que son generales y relativos, hace necesaria la intervención del legislador para poderlos aplicar a las entidades territoriales.

Por lo anterior, observa que el artículo 22 demandado lo que ha hecho es cumplir lo ordenado por la Constitución, a fin de hacer aplicable el artículo 357 del mismo estatuto.

*De otro lado, sostiene que no viola esta ley, ni la descentralización ni la autonomía. Los municipios, señala, no pueden crearse falsas expectativas sobre libertad que no tienen, siendo cierto que no hay autonomía absoluta ni completa, y que esta limitación es la que da sentido a la descentralización. Las dos son correlativas, pues si la autonomía fuera completa desaparecería la descentralización al convertirse el Estado en federal.

Con base en que el Estado colombiano es una "República unitaria", el centro está unido con la periferia mediante mecanismos de gestión, como la descentralización, lo que impide que se de algún tipo de soberanía municipal, y mucho menos fiscal, determinando las reglas del juego de toda la administración. "Mientras la Constitución ordene que es la ley la que fija la distribución de recursos y competencias, los municipios seguirán manejando sus recursos solamente en la forma que la ley señala. De otra parte, siendo la Nación la que distribuye los recursos, puede imponer las condiciones para su manejo, garantizando siempre la mejor prestación de los servicios".

Por lo tanto, los recursos que la Nación situó en los entes territoriales llevan una destinación y al ubicarlos en los presupuestos de las entidades territoriales, no pierden su naturaleza: se ubican allí para facilitar el manejo presupuestal, sin que la entidad pueda disponer de ellos a su arbitrio -no hay soberanía fiscal-.

Concluye que el artículo 22 de la Ley 60 no debilita la unidad de la República sino más bien, la hace realidad, la ejerce y pone en juego los nexos que en orden jerárquico existen entre el centro y la periferia del sistema. Los municipios tienen en su concepto, facultad política para decidir cuáles son sus necesidades, pero no facultad financiera para determinar el manejo de los recursos que le sitúa la Nación.

B. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Antonio José Núñez Trujillo, en su calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el presente proceso con el objeto de defender la constitucionalidad de las normas acusadas, manifestando lo siguiente:

*De una parte, señala que en concordancia con la sentencia de la Corte Constitucional No. C-517 de 1993, la autonomía de las entidades territoriales a que se refiere ésta, debe entenderse bajo los parámetros que se fijen en la ley orgánica de ordenamiento territorial o en su defecto en la ley que dicte normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con el artículo 288 constitucional.

Considera que al establecer la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, particularmente al señalar lo concerniente a la participación que deben tener los sectores sociales, se está disponiendo del atributo de planificación de los recursos del Estado, dirigiendo el progreso, interviniendo en los servicios públicos, o ejerciendo su poder de distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo para el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes y en asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, así como promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

*Estima que la deuda social que se mantiene para regiones del Magdalena medio y bajo y la Pacífica, serían insuperables sin la disposición constitucional de regulación del Gobierno Nacional en la política distributiva de los recursos. La misma norma demandada prevé en su parágrafo que se disminuirán las diferencias regionales limitando el margen de libre disponibilidad de los recursos transferidos de un 50% en 1994 a un 10% en 1998, hasta consolidarse en un 20% en 1999.

Con ello, a su juicio, se deja claro que no se quebranta la autonomía que ha sido consagrada en la Constitución para las entidades territoriales sino que se desarrolla ésta de manera armónica con las competencias que se asignan a éstas y a la Nación. Así mismo, advierte que es la propia ley la que debe determinar la participación de los diferentes sectores que financia por lo que el cargo sustentado sobre la base del ejercicio de una atribución que no le corresponde al Congreso no está llamado a prosperar.

En efecto, considera que el régimen de transición permite vislumbrar que una vez establecido el recurso, es deber de la ley determinar su

destino -dicha renta es de las denominadas de destinación específica-.

Finalmente, indica que no se puede sostener como lo afirma uno de los demandantes, que la adopción de dichas normas quebranta la especial prohibición contenida en el artículo 355 constitucional al permitir que en la participación de los sectores sociales se incluya la posibilidad de financiar becas como parte del desarrollo de un sector. A su juicio, mecanismos para disponer de recursos para estímulos a sectores de bajos ingresos pueden constituirse sin quebrantar el artículo ibídem. Suponer lo contrario, señala, es partir de principio distinto a la buena fe y desconocer los instrumentos actuales de control constitucional por parte de cualquier ciudadano una vez se cumpla la actuación de la administración.

C. Ministerio de Salud.

El ciudadano Jaime Norberto Escandón Espinosa, obrando en representación del Ministerio de Salud, sostiene para defender la exequibilidad de las normas acusadas, que la descentralización no puede conducir a considerar que los entes territoriales manejarán con soberana independencia los asuntos de su conocimiento. El Estado unitario, afirma, es un concepto que implica que las principales decisiones políticas y administrativas son dirigidas por el poder central, donde el Estado surge como un todo ante el concierto universal, mientras que internamente los entes territoriales manejan con autonomía relativa algunos asuntos.

Por su parte, de la lectura del artículo 287 de la Carta Política, se deduce que la autonomía de las entidades territoriales tiene unas limitantes: "la Constitución y la ley". A su juicio, esto indica que esa autonomía está limitada por un texto constitucional y por las leyes que en desarrollo de los asuntos que la propia Constitución establece, le imponen a esa gestión. Señala que es el propio constituyente quien define cuáles son las áreas prioritarias de inversión, lo que quiere decir que el artículo 22 acusado no hizo otra cosa que recoger rigurosamente el mandamiento constitucional señalando los porcentajes y las áreas prioritarias, al establecer las reglas de asignación de las participaciones para los sectores sociales por parte de los municipios.

En consecuencia, afirma, la autonomía de los entes territoriales en asuntos de gasto social, debe sujetarse a los mandatos constitucionales y a los términos de la ley por expreso deseo del constituyente de 1991.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Mediante oficio No. 458 del once (11) de julio del año en curso, el señor Procurador General de la Nación (E), doctor Mauricio Echeverry Gutiérrez, envió el concepto de rigor en relación con las demandas que se estudian, solicitando declarar exequibles los apartes acusados de los artículos 21 y 22 de la Ley 60 de 1993.

El Procurador (E) efectúa el análisis por separado de las disposiciones impugnadas, en consideración a la especificidad de las norma constitucional que se dice vulnerada -artículo 355-.

Frente al artículo 21 de la Ley 60 de 1993, afirma que el señor Procurador General de la Nación mediante oficio DP-071 fijó los alcances del artículo 355 señalando que en él se proscriben los auxilios o donaciones por parte de una entidad pública a favor de una persona de derecho privado a título gratuito, prohibición que no comprende los pagos a título oneroso -en los cuales la entidad pública recibe una contraprestación por el pago que realiza. Ello no quiere decir que el Estado no pueda transferir recursos al sector privado a ningún título, pues desnaturalizaría su función y se convertiría en una seria limitante al desarrollo.

De esa manera, indica que situados frente a las argumentaciones de la demanda, no resulta posible que se confunda el estipendio que se le otorga a una persona para facilitarle las posibilidades de estudio con la práctica de los auxilios, "que no son una institución, sino una deformación del fomento, que se volvió viciosa y proclive al aprovechamiento político y en algunos casos personal".

Por ello, considera que los artículos 21 y 22 de la ley acusada están amparados por el artículo 357 constitucional y encuentran en él no un motivo de inconstitucionalidad, sino la más clara conformidad a la Carta.

Lo anterior tiene sustento en el hecho de que los artículos 356 y 357 de la Constitución, además de darle consistencia al enunciado del artículo 311 constitucional que considera al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, resuelven uno de los grandes interrogantes de las finanzas públicas como es el de definir cuál es el nivel de transferencias de recursos y de responsabilidades en la ejecución del gasto público que se transfiere del centro a las entidades territoriales.

Al respecto, el señor Procurador (E) manifiesta que las disposiciones citadas se refieren a la figura del situado fiscal -artículo 356 de la CP.- y a la participación de los Municipios en los ingresos corrientes de la Nación -artículo 357 de la CP.-, señalándose en este último, que es la ley la llamada a definir las áreas prioritarias de inversión social que se van a financiar con dichos recursos. Esa misma norma establece fórmulas para la distribución de esos recursos por el legislador indicando que un 60% se repartirá en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, teniendo en cuenta el nivel relativo de pobreza de la población del respectivo Municipio; el resto se distribuirá en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida.

Resalta la vista fiscal, que:

"No puede olvidarse en el análisis del artículo 357 CP. la mención al 45 transitorio del mismo Estatuto, que no obstante disponer que lo referente a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación entrará a regir a partir de 1993, señala que la ley establecerá un régimen gradual y progresivo de transición a partir de 1993 y por un período de tres años al cabo del cual entrarán en vigencia los nuevos

criterios de distribución del artículo 357 CP.".

En relación con el artículo 21 parcialmente acusado, indica que la financiación de becas como modalidad educativa en el contexto de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación es solo una dimensión del deber del Estado frente a esa garantía fundamental.

Afirma que es prioridad en el gasto público social la gestión social, para lo cual el Estado es el encargado de atender lo relacionado con el funcionamiento y la inversión, concretamente frente a los artículos 13, 25, 42, 45, 46, 67, 68 y 69, entre otros.

Por lo anterior, estima que el artículo 21 de la Ley 60 de 1993 se ajusta perfectamente a la Carta, "puesto que se trató de un área prioritaria de inversión social que en el municipio debe financiarse con los recursos provenientes de los ingresos corrientes de la Nación, atendiendo lo preceptuado en el artículo 357 de la Carta".

En cuanto al artículo 22 de la misma ley, que es glosado en las demandas por vulnerar la autonomía administrativa de los entes municipales también halla su conformidad con la Carta y en especial con el artículo 357 del cual es desarrollo, teniendo presente la prioridad del gasto social en el marco del Estado Social de Derecho y la autonomía de las entidades territoriales.

Sobre el particular, señala que:

"En la tarea de interpretar dicha norma -artículo 287 de la CP.- la Corte Constitucional ha entendido que el concepto de autonomía es relativo y que debe armonizarse con la noción de descentralización y de Estado Unitario. Ha señalado la Corte que Colombia continúa como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados al Estado Central y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralización en diversos grados, los cuales no impiden en modo alguno la centralización de la organización política (Sentencia No. C-517 de 1992. MP. Dr. Ciro Angarita). El Estado Unitario pues, es compatible con una descentralización que conceda cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar una autonomía total, sino haciendo que ésta sea posible dentro de las premisas básicas del Estado Unitario".

Por lo tanto, en criterio del Ministerio Público dos circunstancias fundamentales soportan la constitucionalidad del artículo 22, cuya filosofía es la de lograr la planificación y distribución de los recursos del Estado: la habilitación que el artículo 357 CP. concede a la ley para que proceda a detallar los porcentajes que corresponden a los sectores sociales, en lo que a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se refiere y el hecho de ser la Ley 60 de 1993 una Ley Orgánica sobre distribución de competencias y recursos.

En razón a lo expuesto, concluye que no aparece entonces tacha de inconstitucionalidad alguna, puesto que desde la Constitución existía la competencia para que fuese la ley la encargada de repartir y graduar los porcentajes en los diferentes sectores sociales.

VI. CELEBRACION DE AUDIENCIA PÚBLICA.

Previa a la decisión del asunto sometido a consideración de esta Corporación, la Sala Plena mediante auto de fecha 3 de noviembre de 1994, ordenó la celebración de una audiencia pública con el objeto de ampliar y esclarecer algunos aspectos referentes a los artículos 21 y 22 de la Ley 60 de 1993, la cual se efectuó el día 15 de noviembre del año en curso en la Sala de Audiencias de la Corte Constitucional.

Durante la audiencia, participaron los doctores Guillermo Perry Rubio (Ministro de Hacienda y Crédito Público), Alfonso Gómez Duque (Ministro de Salud), Jaime Castro Castro (Alcalde Mayor de Santa Fé de Bogotá), Victor Renán Barco (Senador Ponente de la Ley 60 de 1993), así como los demandantes, quienes realizaron amplias exposiciones acerca del alcance de los preceptos demandados.

VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Teniendo en cuenta que las disposiciones parcialmente acusadas, forman parte de una Ley de la República, de conformidad con lo establecido en el artículo 241, numeral cuarto (4o.) de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para resolver acerca de las demandas instauradas contra los artículos 21 y 22 de la Ley 60 de 1993.

En el presente proceso se encuentran acumuladas las demandas en relación con los artículos 21 (parcial) y 22 (parcial) de la Ley 60 de 1993, razón por la cual corresponde a la Corte realizar el examen de constitucionalidad de las mismas para los efectos de la decisión que habrá de adoptarse en esta providencia.

Segunda. Inconstitucionalidad parcial del artículo 22 de la Ley 60 de 1993.

Como se ha expuesto, el ciudadano OSCAR ORTIZ GONZALEZ señaló que el artículo 22 de la Ley 60 de 1993 vulnera los artículos 1, 287 y 357 de la Carta, desconociendo el principio fundamental de la autonomía de las entidades territoriales, pues al fijarse en la norma acusada porcentajes de distribución de cada área de inversión social, desde la ley se están administrando los recursos propios del municipio, con lo que se afecta según el demandante, el ejercicio de competencias presupuestales propias de las autoridades locales.

*La Constitución de 1991 y la Autonomía de las entidades territoriales.

Antes de resolver el grado de autonomía de las entidades territoriales en lo referente a la participación de los recursos provenientes de los ingresos corrientes de la Nación, es preciso hacer algunas consideraciones con respecto a las normas constitucionales sobre la materia.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se dió un paso fundamental en materia de ordenamiento territorial en lo que respecta a la autonomía de las entidades territoriales, sin que ello signifique la adopción de un poder absoluto, federativo e ilimitado para ellas, con desconocimiento de la unidad nacional.

Desde el mismo Preámbulo de la Constitución Política se estableció como una de las finalidades primordiales de la Asamblea Nacional Constituyente, la del fortalecimiento de la "unidad nacional", en los siguientes términos:

"en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación."

Así mismo, el artículo 1o. de la Carta señala que:

"Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista...."

Con respecto a la autonomía de dichas entidades territoriales, el artículo 287 ibídem preceptúa:

"Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimientos de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales".

Del mismo modo, el artículo 288 constitucional prescribe que:

"La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley".

Del texto de las normas constitucionales transcritas puede deducirse que la Carta Política de 1991 consagró como uno de los principios fundamentales del Estado social de derecho el criterio de organización de República unitaria, descartando el sistema de federalización y defiriendo a la ley lo concerniente a la determinación de las competencias constitucionales de los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, definidos como entidades territoriales -artículo 286 CP.-.

Lo anterior indica a juicio de la Corporación, que la Carta Fundamental no estableció la autonomía absoluta en materia de competencias para la gestión de sus intereses en cabeza de las autoridades departamentales, distritales o municipales, sino que más bien limitó la referida autonomía a lo que sobre la materia estuviese determinado por la Constitución o la ley, de manera que la actuación del legislador tiene alcance constitucional.

Así se infiere del artículo 287 superior cuando al referirse a la gestión de los intereses de las entidades territoriales expresa que "*éstas gozan de autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley*".

Conviene resaltar que ya la Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse con respecto al tema relacionado con el ámbito de la República unitaria y la descentralización.

En efecto, en sentencia No. C-517 de septiembre 15 de 1992, la Corte Constitucional expresó:

"B. DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA EN EL AMBITO DE LA REPUBLICA UNITARIA

Por cuanto respecta a la jurisprudencia reciente de nuestros más altos tribunales acerca de la autonomía de las entidades territoriales en el ámbito del Estado unitario, queremos aquí, por razones de brevedad explicables, destacar tan sólo el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia del cual fue ponente el magistrado Hernando Gómez Otálora, con ocasión de una demanda que cuestionaba la constitucionalidad de la competencia que la Ley 9a de 1989 atribuía en materia de suelos a las oficinas departamentales de planeación:

"...si bien es cierto que la Constitución reconoce la existencia de departamentos y municipios como entidades territoriales, con cierta autonomía para el manejo de los asuntos seccionales y traza en su favor unas competencias determinadas radicadas en cabeza de sus órganos de gobierno, tal autonomía en el Estado Unitario que consagró el artículo 1o de la Constitución de 1886, que aún nos rige, es relativa y que, por ello, la misma Carta, respecto de ciertas materias, defiere a la ley la determinación por vía general de las competencias constitucionales asignadas al departamento o municipio, sin que ello signifique quebranto alguno a la autonomía reconocida constitucionalmente en favor de aquéllos, ni desconocimiento de sus competencias, pues en este caso, la actuación del legislador tiene nítido origen en la propia Constitución y, por lo mismo, puede la ley establecer limitaciones para encauzar el ejercicio y desarrollo de dicha autonomía, con el propósito de articular la actividad de los entes descentralizados y la del Estado Central."[1]

...

Ahora bien, el grado de descentralizacion o autonomía se mide por la incidencia que una entidad decisoria tiene en la creación y la aplicación de las normas. Aquí también es necesario introducir el elemento revitalizador: habrá ámbitos normativos caracterizados por la plena autonomía, otros por la parcial autonomía y otros por la plena dependencia.

En consecuencia, de la misma manera como la libertad o la dependencia de un individuo debe ser evaluada como una capacidad relativa a partir de circunstancias específicas, las normas constitucionales que se refieren a la descentralizacion y a la autonomía de las entidades territoriales, no pueden ser tomadas en términos absolutos. Ellas marcan una pauta, un grado, una tendencia que debe ser respetada al momento de interpretar las relaciones entre el Estado central y sus entidades y que no excluye la posibilidad de que existan, en tales relaciones, algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía.

...

Es de destacar que el Estado unitario en sentido estricto, aparece como una organización centralizada en la cual los entes locales están subordinados a él y ejercen las facultades propias de la autonomía y la descentralizacion en diversos grados, los cuales no impiden, en modo alguno, la centralización de la organización política.

...

4. EL REDUCTO MINIMO DE LA AUTONOMIA EN LA CONSTITUCION.

La Carta del 1991 en varias instancias emplea la noción de autonomía como sinónimo de poder de regulación normativa que se traduce en la capacidad de expedir normas jurídicas. Así, respecto de la autonomía que se reconoce en favor de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, dentro de los contornos y límites dados por la Constitución y la ley,

De otra parte, es claro también que la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias.

..." (negrillas fuera de texto).

Además de la jurisprudencia citada, conviene hacer referencia a la sentencia No. C-478 de 1992. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, en la cual se indicó en esta materia lo siguiente:

"La Constitución de 1991 introdujo cambios fundamentales en el régimen territorial. Este pasó de un esquema con centralización política y descentralización administrativa, a un sistema de autonomía para las entidades territoriales sin perder de vista la unidad del Estado. Así lo reconoce el artículo 1º de la Constitución.

La autonomía es la capacidad de manejar los asuntos propios; es decir, aquellos que le conciernen al ente territorial como tal, con una libertad que estará limitada por lo que establezcan la Constitución y la ley. La autonomía es entonces, afirmación de lo local, seccional y regional, pero sin desconocer la existencia de un orden superior. Si no existiera ese límite para el ente se estaría en presencia de otro fenómeno distinto en el cual el interés local, seccional o regional se afirmaría sin tener en cuenta ningún otro poder. Este es el caso de los estados federales. Esta configuración autonómica está consagrada en el artículo 287 de la nueva Constitución" (negrillas fuera de texto).

Así pues, para la Corte, la autonomía de que gozan las entidades territoriales debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la Carta Política y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado social de derecho constituído en forma de República unitaria. Es decir, no se trata de una autonomía en términos absolutos, sino por el contrario, de carácter relativo.

Acerca de la cuestión planteada, también se expresó en la providencia aludida:

"La actuación macroeconómica del Estado, adelántese ésta bajo la forma de intervención legal económica (art. 334 C.P.), o bajo la forma de la acción permanente del Ejecutivo en materias económicas de regulación, reglamentación e inspección o en la distribución y manejo de recursos, necesita de pautas generales, que tomen en consideración las necesidades y posibilidades de las regiones, departamentos y municipios así como de las exigencias sectoriales".

...

Los poderes autonómicos, dice la Carta en el numeral 3 del Art. 4º, deben corresponder "a las autoridades más cercanas a los ciudadanos", en homenaje al principio democrático. Esta cercanía sugiere, o, mejor, postula al municipio como la entidad territorial básica y fundamental, y así ha sido reconocido el art. 311 de la nueva Constitución. Cambio decisivo frente al antiguo régimen que veía a ese ente territorial como el último engranaje del Estado.

Una tercera regla de la Carta Europea es la cláusula general de competencia en favor las autoridades locales, que les permite asumir la iniciativa en toda materia o asunto local que no les esté vedada o que no se haya atribuído expresamente a otra autoridad. De conformidad con el artículo 287 de la C.P: "Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses (...)." La ausencia de limitación constitucional o legal, suscita la plenitud de la competencia de las autoridades locales, si se trata de definir o regular un interés propio.

Las anteriores características expansivas del ejercicio autonómico, tienen dos limitaciones. La primera es la relativa a los aspectos sustantivos de la competencia concreta que se quiera ejercer. Dice el numeral 3º del Art. 4º de la precitada Carta Europea de Autonomía Local, que "la atribución de competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía"...

La segunda limitación es de índole jurídica. Las competencias se ejercerán, según el numeral 1 del Art. 4º de la Carta Europea de Autonomía Local, "de conformidad con la ley". El sentido de esta limitación es el de reconocer explícitamente que se está en un régimen de autonomía y no en uno de autarquía. Si la anterior concepción de Autonomía se predica de la existente en un Estado federal como el de Alemania o de un proceso de autonomía más avanzado que el nuestro como el de España, con mayor razón resulta aplicable a un sistema unitario como el colombiano. De ahí que el artículo 287 de la C.P permita la acción autónoma de las entidades territoriales "dentro de los límites de la Constitución y la ley".

4.2 Autonomía y dependencia financiera

En la Asamblea Nacional Constituyente hubo consenso sobre la relación directa entre los recursos que se le trasladarían a las entidades territoriales y la posibilidad de la autonomía. Se entendió que para la gran mayoría de los municipios del país, la financiación por vía de las transferencias era la solución. Esto, porque enarbolar la soberanía fiscal era una burla a los municipios y departamentos, que habían quedado con los impuestos menos dinámicos y con mayor cúmulo de responsabilidades. Además, la soberanía fiscal equivaldría a anarquizar la política fiscal del país. Se imponía aumentar el flujo de fondos a los Municipios y Departamentos, elevando a rango constitucional la titularidad de los recursos tributarios Municipales y Departamentales existentes antes de la reforma. La Asamblea Nacional Constituyente comprendió que la única solución práctica residía en un reforzamiento de los canales tradicionalmente utilizados, al lado de la introducción de nuevos mecanismos de financiación. Los entes territoriales, en esta materia, seguirán vinculados y en cierto grado dependientes del apoyo financiero Nacional.

Los Arts. 356 y 357 perfeccionaron el mecanismo de las transferencias económicas a los entes descentralizados regulados en los incisos segundo y tercero del art. 182 de la Constitución derogada. El 356 trata del situado fiscal, es decir, las transferencias que la Nación hace a los Departamentos para que estos directamente o a través de sus municipios, provean los servicios de educación y salud. Las transferencias se originan en los ingresos corrientes de la Nación, esto es, los ingresos tributarios y los no tributarios (art. 358 C.P.). Dentro de los tributarios, sobresalen los impuestos de renta y complementarios y el impuesto a las ventas, que de esta manera se redistribuirán. Es de anotar que el art. 356 tiene como aspecto innovador y beneficioso, la introducción de los criterios de esfuerzo fiscal local y de eficiencia administrativa, para la transferencia de fondos (inciso sexto del art. 356).

El art. 357 trata de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, en un porcentaje que se incrementará hasta alcanzar el 22% como mínimo. También se utilizarán los criterios de eficiencia fiscal y administrativa al lado de otros como el nivel de pobreza, la población y las necesidades básicas insatisfechas.

Ambos mecanismos constituyen la herramienta fundamental para impulsar la descentralización y alcanzar la autonomía...

Si la unidad antecede a la Constitución y se refuerza en ella, no ocurre lo mismo con el principio de la autonomía de los entes territoriales. Representa la autonomía un concepto nuevo, históricamente posterior al de unidad, y necesariamente vinculado con este en cuanto coexiste con él y en cierta medida lo presupone. Lo unitario es tan esencial para la aplicación del nuevo régimen de autonomía territorial como puede ser el principio democrático, del cual también toma elementos la idea de autonomía en la Constitución. Como se ha visto, ésta se construye gracias a dos mecanismos. De una parte, la autodeterminación en materias determinadas; por la otra, la limitación de la misma autodeterminación, que bien puede provenir de la materia misma, la Constitución o la ley.

Lo autónomo, expresión de intereses y de necesidades limitadas en el espacio, conexos con los intereses de la Nación pero de menor alcance y complejidad, debe explicarse como poder limitado que al mismo tiempo es parte necesaria del conjunto nacional. De ahí la necesidad de articular los intereses nacionales con los autónomos.

Es igualmente importante determinar los límites de las nuevas funciones y libertades concedidas a los entes territoriales.

...

Establecida la necesidad de unidad jurídica, política y territorial por el artículo 1º de la Carta Fundamental, la salvaguarda de esa cohesión debe ser un factor que se exprese en toda acción de Estado. Por eso, no podrá ejercerse competencia autónoma alguna que ilegítimamente la vulnere" (negrillas fuera de texto).

Conforme a lo anterior y a juicio de la Corporación, resulta claro que la autonomía territorial se encuentra limitada por la Constitución y la ley como se deduce de los textos superiores transcritos.

Del mismo modo, reafirmando el criterio de que la Carta Política de 1991 no estableció la autonomía absoluta de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y el ejercicio de las competencias que les correspondan, la Corte Constitucional expresó lo siguiente en la sentencia No. C-497A de noviembre 3 de 1994, MP. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, que ahora se reitera en esta providencia:

"La autonomía inherente a la descentralización supone la gestión propia de sus intereses, es decir, la particular regulación de lo específico de cada localidad, pero siempre dentro de los parámetros de un orden unificado por la voluntad general bajo la forma de ley. Es decir, la normatividad propia debe estar en armonía con la ley general del Estado, ya que la parte se ordena al todo, así como lo específico está

comprendido dentro de lo genérico.

La autonomía no significa jurídicamente soberanía. La autonomía siempre hace relación a la coherencia con un género superior, mientras que la soberanía hace que el ente soberano sea consider como un todo y no como parte de este todo. Por ello no hay que confundir autonomía con autarquía, la cual significa autosuficiencia plena, lo que rompe con el modelo del Estado unitario. Por ello no se puede desconocer en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses particulares a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización.

La Carta Política establece el derecho a la autonomía de las entidades territoriales, pero limitado por la Constitución y las leyes, de conformidad con el principio de la República unitaria" (negrillas fuera de texto).

Es indiscutible que la Constitución de 1991 realizó fundamentales cambios que responden a una concepción más democrática y descentralizada, orientada al perfeccionamiento de la autonomía de las entidades territoriales, a fin de lograr una mayor eficiencia en el funcionamiento del Estado. Fue así como paralelamente a la consagración de la elección popular de alcaldes adoptada en la reforma constitucional de 1986, se amplió en la de 1991 el período de los alcaldes, se consolidó la elección popular de gobernadores, se fijaron los mecanismos locales de participación ciudadana, se incrementaron las transferencias hacia municipios, distritos y departamentos, modificándose los criterios para su distribución, se ampliaron los distintos tipos de entidades territoriales, se consignaron algunas innovaciones en lo concerniente a los planes de desarrollo y al régimen de la planeación derivadas de un enfoque integral que se apoya en la consideración básica de la finalidad del Estado social de derecho como República unitaria, que avanza hacia un esquema institucional con formas de participación más democráticas.

Dentro de esa misma concepción, se le dió a la ley la posibilidad de ampliar las competencias en relación con la división general del territorio, estipulándose que "*la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley*" -artículo 286 CP.-.

Consecuente con el concepto de Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, la Constitución de 1991 catalogó a los servicios públicos como inherentes a la finalidad social del Estado, conjuntamente con el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, describiendo como objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

Para tales efectos, se expresó en el artículo 366 de la Carta, que "*en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación*".

Así mismo, se dispuso en el artículo 367 ibídem que "*la ley*" fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Y además, el artículo 359 de la misma Carta señala que "no habrán rentas nacionales de destinación específica" con excepción de las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios y las destinadas para inversión social.

De todo lo anterior se deduce que si bien es cierto que la Constitución de 1991 estructuró la autonomía de las entidades territoriales dentro del modelo moderno de la descentralización, en ningún momento se alejó del concepto de unidad que armoniza los intereses nacionales con los de las entidades territoriales, que se encuentran limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal en lo que respecta a la distribución y manejo de los recursos que deben tener en cuenta aquellas pautas generales encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas.

Ahora bien, mediante la Ley 60 de 1993, se dictaron normas orgánicas sobre la distribución de competencias y recursos con respecto a la participaciones para los sectores sociales.

*Los recursos para el Gasto Social Descentralizado.

Cabe destacar que la financiación de los servicios sociales prestados por los municipios y los departamentos, provendrá de las siguientes fuentes: el situado fiscal, las transferencias a los municipios, los recursos de Ecosalud, las rentas departamentales para salud y los recursos propios departamentales y municipales. Estas rentas deben asignarse y distribuirse integralmente, puesto que se complementan en la financiación del gasto social.

La Constitución Política señaló que las transferencias de la Nación a los municipios serán un porcentaje creciente de los ingresos corrientes de la Nación y se orientarán a financiar los gastos de inversión social que la ley señale -artículo 357-.

En la Ley 60 de 1993 se regulan los factores establecidos por la Carta Política para la distribución de estas transferencias a los municipios y en su uso da prioridad a las áreas de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico.

En este sentido, el Gobierno Nacional expresó en la exposición de motivos del proyecto de ley que culminó con la aprobación de la Ley 60 de 1993:

"La Constitución ha fortalecido la orientación social del Estado para garantizar el acceso de toda la población a un nivel mínimo adecuado de servicios básicos. También ha ordenado que esta prioridad se manifieste en los presupuestos públicos.

En efecto, ha establecido que el Gasto Social tenga prioridad sobre cualquier otro tipo de gasto. Estas orientaciones tendrán cabal aplicación como resultado del desarrollo de las normas presentadas en este proyecto de ley.

En efecto, los requerimientos de gasto social del proyecto han sido calculados para financiar la ampliación sustancial de coberturas en los distintos sectores...

En realidad, los experimentos de descentralización en el pasado adolecieron de un relativo desequilibrio entre funciones, recursos y capacidad institucional. La descentralización de funciones sin un fortalecimiento institucional puede llevar a la ineficacia total de las funciones transferidas. Y sin un financiamiento adecuado, puede llevar a una frustración de expectativas.

Sólo un adecuado equilibrio entre unos y otros puede fortalecer las entidades locales y programas sociales" (negrillas fuera de texto).

La Ley 60 de 1993 procura concentrar la acción del Estado en la población más pobre realizando actividades en las áreas que han mostrado en el país mayor eficacia para la reducción de la pobreza, tales como educación, salud, vivienda y agua potable. Esta reorientación sectorial de la acción pública en la lucha contra la pobreza se complementa con una reorientación regional de las transferencias.

Es así como en la Ponencia para Primer Debate se manifestó sobre el tema:

"Con respecto a los criterios de distribución de los recursos..., tales fórmulas producirán efectos redistributivos hacia los municipios más pobres y atrasados, sin desmejorar en ningún momento los niveles de participación de los más desarrollados".

Las reglas de distribución en el caso de los municipios imprimen una mayor equidad, eficiencia en la asignación de los recursos y permiten la obtención del fin social que tiene la inversión territorial, al tenor de lo dispuesto por la Carta Política. Ningún municipio perderá participación, aún los que podrían verse perjudicados -como lo son los del rango poblacional entre 50.000 y 100.000 habitantes-, pues el período en el que se garantiza la recepción de recursos en términos constantes para ellos fue ampliado entre 1992 y 1998, y es suficiente para efectuar ajustes y someter a evaluación futura del Congreso su situación.

En cuanto a la reglamentación del uso de las transferencias a los municipios, se definen los sectores de inversión social en los cuales deben aplicarse los recursos y se establecen porcentajes de uso para los principales servicios sociales. Se plantea además, la distribución de las partidas de libre asignación por parte de los municipios, para que reorienten los recursos de la transferencia hacia la inversión social.

De otro lado, el artículo 22 de la ley en comento, estableció que las participaciones para sectores sociales se asignarán por los municipios a las actividades indicadas en el artículo 21 del mismo estatuto, 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 con los sectores señalados en el artículo precedente, el 20%.

6. En todo caso a las áreas rurales se destinará como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del respectivo municipio. Tales porcentajes se podrán variar previo concepto de las oficinas departamentales de planeación.

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

La ley en referencia se expidió con fundamento en los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Carta Política. Según el artículo 151 ibídem, le corresponde al Congreso expedir las leyes orgánicas en relación con el Plan General de Desarrollo y "*las normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales*".

Por su parte, el artículo 288 de la Constitución señala igualmente, que "*la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales*".

En el artículo 356 superior, se dispone que "*salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley a iniciativa del Gobierno deberá fijar 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 y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen*".

De otra parte, el artículo 357 de la Constitución Política, prescribe:

"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 esta 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: sesenta por ciento 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 esta 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 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, años por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. 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 tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica" (negrillas fuera de texto).

Es evidente que la Carta Política de 1991 fortaleció el principio fundamental de la descentralización para garantizar el acceso de la población a un nivel mínimo adecuado de los servicios públicos, estableciendo que el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otro, con la posibilidad de que se pueda financiar la ampliación sustancial de coberturas en los distintos sectores.

En tal sentido, el Estado debe dirigir su acción a la solución de las necesidades básicas instatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable para la reducción de la pobreza elevada del país, a fin de disminuir la desigualdad de oportunidades de las personas que habitan las diferentes regiones del país, como se deduce claramente de los preceptos constitucionales consignados en los artículos 365 y siguientes de la Carta Política de 1991.

De ahí que con razón el artículo 357 de la Constitución le asignó al legislador la facultad para que dentro del criterio unitario a que se ha hecho referencia y a iniciativa del Gobierno, se determinará el porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y definiera las áreas prioritarias que se financiarán con dichos recursos.

Para la Corte, la definición de las áreas prioritarias de inversión social implica necesariamente la fijación o determinación del porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación para financiar con dichos recursos las actividades destinadas a la educación, salud, saneamiento básico y agua potable.

De ahí que el legislador a través de la Ley 60 de 1993 señaló las reglas de asignación de la participación para sectores sociales a fin de atender las actividades indicadas en el artículo 21 ibídem, consignando los porcentajes respectivos y fijando un veinte por ciento (20%) de libre inversión conforme a los sectores indicados en la misma.

Esa distribución no se aparta del texto constitucional pues además de la consideración ampliamente expuesta en esta providencia según la cual la autonomía de las entidades territoriales se encuentra limitada por la Constitución y la ley, debe tenerse en cuenta que conforme lo señala el artículo 151 de la Carta, es al Congreso de la República a quien le corresponde a través de las leyes orgánicas dictar las disposiciones relativas a la asignación de competencias normativas con respecto a las entidades territoriales, y "*establecer la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales*" -artículo 288 CP.- para los efectos de la definición de las áreas prioritarias de inversión social y de la determinación del porcentaje mínimo de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, entendiéndose que no se trata de una fijación del porcentaje global, sino del que corresponde a cada una de las áreas prioritarias de inversión social.

Lo anterior está en consonancia, igualmente, con el artículo 357 superior, según el cual "*los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley*", de conformidad con los criterios consignados en el mismo precepto constitucional.

De esta manera, la definición de los porcentajes fijos de inversión en los sectores sociales prioritarios de que trata la Ley 60 de 1993 en el artículo demandado: educación, salud, agua potable y saneamiento básico y cultura, deporte y recreación, tiene como fundamento básico la necesidad de asegurar el logro de los objetivos sociales consagrados en la Constitución y en el Plan Nacional de Desarrollo.

Ello supone que dentro del criterio de unidad nacional, existen algunas areas prioritarias en las cuales se deben señalar directrices por el legislador , a iniciativa del Gobierno Nacional, para el efectivo cumplimiento de las finalidades esenciales del Estado de servir a la comunidad y promover la prosperidad general (artículo 2o. CP.).

Es indiscutible que dentro de un análisis correcto acerca de la prestación de los servicios básicos en los municipios del país, es demasiado alto el déficit en sectores como salud y educación y que los índices de necesidades básicas insatisfechas, dentro de los cuales tiene una influencia marcada los servicios de agua potable y eliminación de aguas negras, superan en la mayoría de los casos según las estadísticas, el 70%.

Por encima de que la atención de dichos recursos se destine a sectores de infraestructura que han absorbido en conjunto un 65% de las transferencias según los mismos datos estadísticos, deben tener prioridad a través de los porcentajes requeridos los que hacen referencia a la educación, agua potable, salud y saneamiento básico, los cuales hacen parte primordialmente de los objetivos básicos de la inversión social a que se refieren los preceptos constitucionales.

De lo anterior se colige que la Corte acoge el argumento expresado en este proceso, según el cual, la forma de darle prioridad a una inversión social es señalándole un porcentaje, que fue lo que procuró la ley demandada en su artículo 22.

Debe recordarse cómo el artículo 357 de la Constitución Política defirió al legislador la facultad de precisar el alcance y los criterios de distribución de los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, con la posibilidad de que dicha participación se incremente año por año del catorce por ciento (14%) en 1993, hasta alcanzar el veintidos por ciento (22%) en el año 2002, debiendo fijar "*la ley*" el aumento gradual de dichas transferencias, así como las responsabilidades que en materia de inversión social asuman los municipios, con las condiciones para su cumplimiento, conforme al claro mandato contenido en el parágrafo del artículo citado.

Adicionalmente al examen de las normas constitucionales que se han señalado, debe agregarse que lejos de la autonomía absoluta de las entidades territoriales, dentro del principio fundamental de República unitaria y de la descentralización, con respecto a los planes de desarrollo y para asegurar el uso eficiente de sus recursos, el artículo 339 de la Constitución Política expresa que las entidades territoriales deberán elaborar y adoptar de manera concertada con el Gobierno Nacional dichos planes. Así mismo, dentro del Consejo Nacional de Planeación se prevé la participación de los representantes de las entidades territoriales en su integración -artículo 340 CP.-, al igual que en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo -artículo 341 CP.-, todo lo cual consolida los criterios enunciados.

En razón de las consideraciones precedentes, la Corte estima que el artículo demandado al fijar los porcentajes de la participación para sectores sociales en las áreas prioritarias de inversión social referentes a educación, salud, agua potable y saneamiento básico, educación física, recreación, deporte, cultura, aprovechamiento del tiempo libre y libre inversión, no quebranta los preceptos constitucionales examinados, por lo que habrá de declararse exequible como así se indicará en la parte resolutiva de esta providencia.

Por otra parte, la Corte considera en cuanto al parágrafo del artículo 22 demandado, que al permitir la destinación de un diez por ciento (10%) de la participación de los municipios a partir de 1999, "*a gastos de funcionamiento de la administración municipal*", excedió el mandato contenido en el artículo 357 de la Constitución Política, que faculta al legislador para determinar los porcentajes mínimos de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, pues dichos porcentajes no pueden asignarse para gastos distintos a la "*inversión social*", como son los gastos de funcionamiento de la administración municipal.

Por consiguiente, los porcentajes destinados a las áreas prioritarias de inversión social no podrán distribuirse a otra clase de gastos como son los de funcionamiento de la administración municipal, pues ello resulta contrario a la finalidad de la distribución de los recursos y de las competencias de las entidades territoriales para la financiación del gasto social a que alude el ordenamiento constitucional.

En tal virtud, resulta contrario a la Carta Política el contenido del parágrafo del artículo 22 de la Ley 60 de 1993, el cual será declarado inexequible en esta providencia.

Tercera. Inconstitucionalidad parcial del inciso 1o. del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Se demanda igualmente por el ciudadano LUIS ALFREDO ROJAS LEON, en este proceso, el artículo 21 de la Ley 60 de 1993, en cuanto señala en su numeral primero que la participación a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinará a las actividades enumeradas en la misma disposición, entre ellas, "la financiación de becas".

Conforme lo dispone el artículo 355 de la Carta Política,

"*Ninguna de las ramas u órganos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado*".

Sobre el particular, es pertinente reiterar lo expuesto por la Corporación en sentencia No. C-372 del 25 de agosto de 1994, en la cual se manifestó:

"En cuanto al fin que busca la norma superior que erradica los denominados "auxilios parlamentarios" (Art. 355 CP.), es claro que se procura que exista un control previo y posterior al destino y ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social, siendo esa la razón de ser del Contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento.

....

Es cierto que en principio, en estricto sentido jurídico, puede haber una diferencia entre las donaciones y los auxilios, por cuanto en las primeras hay una bilateralidad (surgen de un contrato), mientras en los segundos lo que se presenta es un acto unilateral, sin retribución y compromiso vinculante por parte del que recibe los aportes. Pero para esta Corporación, la interpretación de estos términos dentro del contexto del artículo 355 superior significa que, en los dos eventos, se está frente no a un acto de justicia distributiva por parte del Estado -como concreción del interés general en un sector determinado- sino de liberalidad, lo cual es contrario a la función natural del aparato estatal, pues éste no puede asumir tales conductas con los dineros y bienes que la sociedad en general le encomienda..."

No sobra señalar que estas consideraciones hacen alusión a los casos en que el Estado realice un acto traslaticio de dominio sin contraprestación alguna, es decir, aquellos eventos en los que el aporte estatal se centra en entidades sometidas a un régimen de derecho privado, que persigan un interés público o social y que no tengan un ánimo de lucro".

Por su parte esta misma Corporación en uno de sus más recientes pronunciamientos[2], expresó al respecto:

"...en las mencionadas condiciones de ausencia del régimen de definición legal de los objetivos específicos de las mismas, se produce el traslado irregular de recursos públicos que, a partir de la nueva codificación superior, se enmarca dentro de la figura de los "auxilios" prohibidos por el artículo 355 de la Carta, es decir, decretados sin fundamento en programas y actividades de interés público, acordes con los planes nacional y seccional de desarrollo y por fuera de los contratos que se deben celebrar exclusivamente con dichos fines.

...

Es claro, pues, que el constituyente de 1991 prohíbe la modalidad de auxilios, de suerte que ninguna de las ramas del poder público puede en adelante decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, sin perjuicio de que el Gobierno en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, está autorizado, con recursos de los respectivos presupuestos, para celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida identidad, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, de acuerdo con los planes de desarrollo (art. 355 inciso 2o. de la CP.).

Con la entrada en vigencia de la nueva Carta Política en la que se excluye la posibilidad de decretar cualquier clase de auxilio o donación de las entidades de derecho público en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, y se proscribe el impulso de programas y actividades con entidades privadas sin ánimo de lucro sin las formalidades exigidas por la misma Constitución, y sin atender a los instrumentos jurídicos previstos por el artículo 355 de aquella...

...fue el manejo de los auxilios por los miembros de las corporaciones públicas, el que se prohibió en la Carta de 1991, por cuanto fueron las conductas relacionadas con los auxilios las que recibieron las críticas admitidas por el constituyente; esto incluye todo tipo de desviación de recursos públicos que se pretendan destinar por fuera de los cometidos constitucionales y legales y dentro de un régimen específico identificado de modo concreto y general".

A juicio de la Corporación, el precepto acusado infringe el artículo 355 de la Carta, que prohíbe expresamente a todas las personas del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, pues tal como lo ha expuesto esta Corporación, aquellos constituyen un trato preferencial que afecta el patrimonio del Estado, de manera que al admitirse la financiación de becas con los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, considerados como área prioritaria de inversión social, se crea en favor de dichas personas una donación que no se encuentra autorizada por el precepto superior citado, lo cual revive la posibilidad de decretar los auxilios erradicados de nuestro ordenamiento constitucional, razón por la cual habrá de declararse la inexequibilidad de la expresión "financiación de becas", contenida en el numeral primero del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, por infringir la norma constitucional contenida en el artículo 355.

VIII. DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación (E) y cumplidos como lo están los trámites que establece el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

RESUELVE:

Primero.- Declárase INEXEQUIBLE la expresión "financiación de becas", contenida en el numeral 1o. del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 22 de la Ley 60 de 1993, en las partes acusadas, salvo el parágrafo, el cual se declara INEXEQUIBLE.

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

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-520/94

DESCENTRALIZACION/AUTONOMIA (Salvamento de voto)

Mientras la descentralización es genérica, corresponde a una técnica de organización por la cual las instancias periféricas gozan de un mayor o menor grado de libertad en la toma de sus decisiones, con miras a la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, el rasgo de la autonomía implica el reconocimiento constitucional de un conjunto de verdaderos derechos en cabeza de las entidades territoriales, en cuya virtud afirman su independencia del centro en lo que atañe, entre otros aspectos, al establecimiento de normas propias, la escogencia de sus autoridades, la gestión de sus intereses y la administración de sus recursos.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES/MUNICIPIO-Recursos propios (Salvamento de voto)

La Constitución delimitó con claridad el campo de acción de la ley en esta materia. Entendido el enunciado precepto superior dentro del principio de la autonomía de las entidades territoriales, puede afirmarse que en aquellos aspectos en los cuales la Carta no confió al legislador la facultad de establecer normas sobre destinación, inversión y manejo de los indicados recursos, los municipios gozan de plena independencia para adoptar las correspondientes decisiones por conducto de sus organismos competentes y según sus propias necesidades y prioridades.

MUNICIPIO-Distribución de recursos (Salvamento de voto)

Efectuada la distribución entre los diferentes municipios de acuerdo con los porcentajes y dentro de los criterios constitucionales, y fijadas por la ley las áreas prioritarias de inversión social a las que deben orientarse las participaciones -tal es la precisa función que al legislador encomienda el artículo 357 de la Constitución-, cada municipio es el propietario de los recursos que le han correspondido y, entonces, tiene lugar respecto de ellos la garantía que la Carta confiere a sus bienes y rentas. A partir de allí principia a ejercer su autonomía, dentro de un núcleo esencial que, de conformidad con los principios fundamentales del sistema jurídico, es inalienable. Interpretar la Constitución de manera diferente, como lo ha hecho ahora esta Corte, significa anular el concepto de autonomía, merced a una inaceptable presunción de despilfarro -anticipadamente endilgado a los municipios-, lo cual hace de la desconfianza institucional la base de la hermenéutica que se prohija. De allí que la sentencia no haya puesto reparo alguno a que los ordenamientos legales, más allá del campo fijado al legislador por la Carta Política, establezcan prescripciones rígidamente centralistas, que sujetan a las entidades territoriales en materias concretas que la propia Constitución ha querido reservar al manejo independiente de cada una de ellas.

INGRESOS CORRIENTES/MUNICIPIO-Porcentaje de participación (Salvamento de voto)

El legislador no se limitó a señalar las áreas de inversión social, como lo ordena la Constitución, sino que fue mucho más allá: limitó la autonomía municipal, señalando porcentajes máximos de inversión en dichas áreas. Con ello ignoró las diferencias de prioridades y necesidades existentes en los distintos municipios, uniformando la administración de sus rentas e impidiéndoles orientar las respectivas partidas hacia los sectores de inversión social que más lo requieran según las conveniencias y circunstancias de cada localidad. En síntesis, desconoció la autonomía que para la gestión de sus propios intereses garantizó a las entidades territoriales el artículo 287 de la Constitución. Al aplicar en esa forma el artículo 357 de la Carta Política, el legislador desfiguró su sentido.

INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION-Participación/MUNICIPIO-Porcentaje de participación (Salvamento de voto)

Una cosa es el porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, que, obedeciendo a la Carta, debe ser previsto por la ley a iniciativa del Gobierno, y otra muy distinta la fijación de porcentajes respecto de la destinación que cada municipio haga de los ingresos que reciba. Lo primero implica el ejercicio de una facultad de la Nación, en cuanto se trata de disponer, por mandato de la Constitución, de parte de sus propios recursos para dar lugar a la participación municipal, por lo cual es perfectamente explicable y coherente que sea el legislador quien resuelva sobre el respectivo porcentaje mínimo, previa consideración, análisis e iniciativa del Ejecutivo. Lo segundo,

en cambio, afecta el ejercicio de una clara e inalienable atribución del municipio, que ha recibido unos ingresos provenientes de la Nación pero que han pasado a formar parte de su patrimonio.

Ref.: Expedientes D-593 y D-607

Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiuno (21) de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Habiendo sido derrotada la ponencia inicial, elaborada por el Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, cuyo sentido compartimos, consignamos a continuación las razones primordiales de nuestra discrepancia con el fallo en referencia, específicamente en cuanto declaró exequibles los porcentajes establecidos por el artículo 22 de la Ley 60 de 1993 sobre asignación por los municipios de los recursos que reciben a título de participación en los ingresos corrientes nacionales.

La Carta Política de 1991 reafirmó que el Estado colombiano es unitario, si bien advirtió que son igualmente características suyas la descentralización y la autonomía de sus entidades territoriales.

Como lo ha reconocido la Corte, descentralización y autonomía son dos conceptos interdependientes portadores de facetas y momentos de un mismo proceso en la ampliación de la libertad en su acepción territorial (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz). Pero es importante anotar que tampoco se pueden confundir: mientras la primera, que es genérica, corresponde a una técnica de organización por la cual las instancias periféricas gozan de un mayor o menor grado de libertad en la toma de sus decisiones, con miras a la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, el rasgo de la autonomía implica el reconocimiento constitucional de un conjunto de verdaderos derechos en cabeza de las entidades territoriales, en cuya virtud afirman su independencia del centro en lo que atañe, entre otros aspectos, al establecimiento de normas propias, la escogencia de sus autoridades, la gestión de sus intereses y la administración de sus recursos. De conformidad con la jurisprudencia, "...es claro que el Constituyente buscó mucho más que una mera descentralización administrativa. En efecto, la elección de las autoridades propias y los mecanismos de participación popular son elementos especiales de la descentralización política que dota a la entidad del derecho, dentro del principio de unidad, de manejar los asuntos que conciernan a su territorio y a su población de manera autónoma. Vale decir, de definir, con criterio político, la viabilidad de asuntos de interés público dentro de los límites del ente territorial". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón. Subrayamos fuera del texto).

Tal es el alcance de la autonomía en la Constitución, cuyo artículo 287 declara que las entidades territoriales gozan de ella para la gestión de sus intereses.

La misma norma enuncia los derechos que, en virtud de su autonomía, tienen tales entidades: gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; participar en las rentas nacionales.

Desde luego, como es apenas lógico en el contexto del Estado Unitario, el enunciado precepto advierte que la autonomía así reconocida habrá de ejercerse "dentro de los límites de la Constitución y la ley", lo cual implica que no estamos en presencia de una independencia absoluta.

Así lo ha puesto de presente esta Corte en varias ocasiones:

En el mencionado fallo C-517/92 se destacó que, si bien el conjunto de la normatividad constitucional permite establecer una marcada tendencia a la acentuación y profundización de los aludidos conceptos e inclusive muestra una orientación progresiva hacia el Estado regional, "en el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo".

Este criterio fue reiterado en la Sentencia C-032 del 8 de febrero de 1993, a propósito de la responsabilidad presidencial de conservar el orden público en todo el territorio nacional, con base en los artículos 303, 315-2 y 296 de la Constitución, y en la Sentencia C-075 del 25 de febrero de 1993, que rechazó el concepto de "soberanía fiscal" para calificar la capacidad que tienen los entes territoriales de administrar sus recursos y decretar impuestos.

Pero, so pretexto del carácter unitario del Estado, no puede sacrificarse el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución Política reconoció en cabeza de las entidades territoriales. Por eso, las directrices jurisprudenciales que la preservaban han debido mantenerse, puesto que correspondían a una interpretación sistemática de la Constitución, que, dejando de lado posiciones extremas, procuraba una armónica aplicación de los enunciados principios superiores.

En ese orden de ideas, al separarnos del criterio centralista adoptado en el presente fallo -que deshace el camino recorrido por la Corte hacia el entendimiento adecuado de la preceptiva constitucional sobre el tema- debemos manifestar que, si bien para nosotros no resulta ajustada a la Carta una hipertrofia de la autonomía en términos tales que destruya las bases mismas de la unidad estatal, conduciendo a la adopción de esquemas federalistas no queridos por el Constituyente, tampoco podemos admitir, en cuanto riñe abiertamente con los principios plasmados en la Carta, una exageración del Estado Unitario que implique injustificado retroceso en los importantes logros relativos a la afirmación institucional de las entidades territoriales.

El artículo 356 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo No. 3 de 1993, establece el situado fiscal, definiéndolo como 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.

Por expreso mandato de la misma norma constitucional, los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y a la salud, en los niveles que señale la ley, con especial atención a los niños.

Por su parte, el artículo 357 de la Carta estatuye también una participación, pero es claro que ésta no puede confundirse con el situado fiscal, si bien una y otra figura implican que las entidades territoriales tienen el derecho de tomar parte, por ministerio de la Constitución, en los ingresos corrientes nacionales. La participación prevista en la norma últimamente mencionada tiene por únicos beneficiarios a los municipios.

Corresponde a la ley determinar el porcentaje mínimo de aquélla, aunque el propio Constituyente fijó unas bases en el parágrafo del mismo precepto, indicando que se incrementará año por año, "del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002".

A diferencia de la destinación de los recursos que conforman el situado fiscal, respecto de los cuales la Constitución ordenó directamente que fueran a financiar los renglones de salud y educación, en el caso de las participaciones municipales la Carta Política dejó esa competencia en cabeza del legislador, a quien encomendó que, por iniciativa del Gobierno, definiera las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con los correspondientes recursos.

Se ocupó el mandato constitucional en señalar los criterios de conformidad con los cuales la ley distribuirá entre los municipios los recursos provenientes de la mencionada participación: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida. El artículo autorizó al Congreso para que cada cinco años, por propia iniciativa, revise estos porcentajes de distribución.

"La ley -sigue diciendo el Constituyente- precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos, y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales".

Como puede observarse, la Constitución delimitó con claridad el campo de acción de la ley en esta materia. Entendido el enunciado precepto superior dentro del principio de la autonomía de las entidades territoriales, puede afirmarse que en aquellos aspectos en los cuales la Carta no confió al legislador la facultad de establecer normas sobre destinación, inversión y manejo de los indicados recursos, los municipios gozan de plena independencia para adoptar las correspondientes decisiones por conducto de sus organismos competentes y según sus propias necesidades y prioridades.

A esta conclusión se llega mediante una interpretación sistemática de la Carta:

En primer término, se trata de recursos propios de los municipios, como ya lo concluyó esta Corte en Sentencia C-075 del 25 de febrero de 1993.

El Constituyente quiso brindar especial garantía al patrimonio de las entidades territoriales, equiparándolo en su protección al de los particulares.

Así lo dispuso el artículo 362 de la Carta, a cuyo tenor "los bienes y rentas tributarias y no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares". No sobra recordar que las facultades de libre disposición son inherentes al ejercicio de toda propiedad.

El artículo 58 Ibídem garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos, manifestando que "no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores".

El artículo 287 superior dispone que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y, en tal virtud, administran sus propios recursos.

Desde luego, lo hacen dentro de los límites de la Constitución y la ley, pero es claro que, de acuerdo con lo dicho, ésta última, al fijar los que le corresponden, no puede desconocer los que a ella misma impuso el Estatuto Fundamental ni restringir la autonomía de las entidades territoriales hasta hacerla nugatoria.

A nuestro juicio, efectuada la distribución entre los diferentes municipios de acuerdo con los porcentajes y dentro de los criterios constitucionales, y fijadas por la ley las áreas prioritarias de inversión social a las que deben orientarse las participaciones -tal es la precisa función que al legislador encomienda el artículo 357 de la Constitución-, cada municipio es el propietario de los recursos que le han correspondido y, entonces, tiene lugar respecto de ellos la garantía que la Carta confiere a sus bienes y rentas. A partir de allí principia a ejercer su autonomía, dentro de un núcleo esencial que, de conformidad con los principios fundamentales del sistema jurídico, es inalienable.

Interpretar la Constitución de manera diferente, como lo ha hecho ahora esta Corte, significa anular el concepto de autonomía, merced a una inaceptable presunción de despilfarro -anticipadamente endilgado a los municipios-, lo cual hace de la desconfianza institucional la base de la hermenéutica que se prohija. De allí que la sentencia no haya puesto reparo alguno a que los ordenamientos legales, más allá del campo fijado al legislador por la Carta Política, establezcan prescripciones rígidamente centralistas, que sujetan a las entidades territoriales en materias concretas que la propia Constitución ha querido reservar al manejo independiente de cada una de ellas.

Son las autoridades del municipio las que con mayor conocimiento de causa pueden apreciar y evaluar las necesidades de la comunidad dentro de cada una de las áreas prioritarias de inversión social señaladas por el legislador; son también esas autoridades las que gozan de competencia

constitucional para establecer los planes de desarrollo municipal y el correspondiente presupuesto, dentro de lineamientos constitucionales y legales pero conservando una órbita propia de autonomía (artículos 313, numerales 2 y 5, y 315, numeral 5, de la Constitución).

Dichas autoridades locales tienen a su cargo la eficiente prestación de los servicios públicos que demanda la población (artículos 313, numeral 1, y 315, numeral 3, de la Constitución). Entonces, no se entiende cómo les ha sido eliminada toda libertad de disposición de recursos propios por virtud de una normativa legal que lleva hasta el detalle las previsiones sobre destinación de dichos recursos.

Según la Constitución, el papel del legislador responde a una necesidad de establecer pautas o directrices generales, es decir a un imperativo técnico y económico de coordinación -propio del Estado Unitario- que mal puede confundirse con la usurpación de la órbita administrativa local, descentralizada y autónoma.

Al respecto, ha manifestado esta Corte en Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 (M.P.: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), cuyo sentido se desconoce ahora:

"La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la "gestión de sus intereses". Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)". (Subrayamos).

Posteriormente, en la Sentencia C-517 del 15 de septiembre de 1992 (M.P: Dr. Ciro Angarita Barón), afirmó la Corte:

"En materia municipal, además de las atribuciones políticas, la Constitución señala, entre otras, las siguientes competencias: prestar los servicios públicos que determine la ley; construir las obras que demande el progreso local; ordenar el desarrollo de su territorio; promover la participación comunitaria y promover el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311 C.N.).

De acuerdo con lo anterior es posible afirmar que las autoridades municipales tienen la atribución política de decidir cuáles son las obras que demanda el progreso social y cuáles no, así como cuáles son las medidas que llevan a promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural". Subrayamos.

En torno a la función de la ley en tales aspectos, la misma providencia expresó:

"...las competencias de los distintos entes territoriales en un Estado Unitario son ejercidas bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, tal y como lo dispone el artículo 288 (...). En ningún caso puede entenderse que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales.

Así, el principio de coordinación no puede identificarse con el de control o tutela. Coordinación implica participación eficaz en la toma de decisiones, que es la única forma legítima, en un Estado democrático, de llegar a una regulación entre intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellos intereses que sean contradictorios.

Igualmente, el principio de concurrencia evoca un proceso de participación importante entre los entes autónomos. La concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho en el ejercicio de las competencias para la defensa de los intereses respectivos.

Es claro que el principio de subsidiariedad está directamente relacionado con el de complementariedad, y en este caso, como en los anteriores, es especialmente importante para su aplicación práctica que el apoyo funcional de un ente territorial a otro sea ejercido de tal forma que no lo suplante en sus funciones o competencias". (Subrayamos).

De todo lo cual se concluye que, en criterio de los magistrados firmantes, fundado en la jurisprudencia de la Corporación y, ante todo, en los perentorios textos constitucionales, quebrantan la Carta Política las normas de la ley que interfieran el campo reservado y autónomo de las entidades territoriales, desbordando la función directriz que al legislador corresponde y transformando las pautas que debería trazar en verdaderas imposiciones por cuya virtud resulta inane la atribución regional y local de gestionar sus propios intereses.

Aplicando los criterios de interpretación constitucional que se dejan expuestos, consideramos que los artículos atacados se sujetaban a la preceptiva fundamental apenas parcialmente.

En efecto, la Ley 60 de 1993, de la cual hacen parte, estableció normas orgánicas sobre distribución de los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y para ello invocó expresamente los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

El artículo 21, que fue demandado en su numeral 1º, ordenó a los municipios destinar las mencionadas participaciones a las actividades de educación; salud; vivienda; servicios de agua potable y saneamiento básico; subsidios para la población pobre que garanticen el acceso a los servicios públicos domiciliarios; actividades agrarias; grupos de población vulnerables; justicia; protección del ciudadano; educación física, recreación y deporte; cultura; prevención y atención de desastres; desarrollo institucional; pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas; construcción y mantenimiento de las redes viales municipales e intermunicipales; y otros sectores que el CONPES social

estime conveniente, a solicitud de la Federación Colombiana de Municipios.

Con la enunciación de los precedentes rubros el legislador cumplió la norma del artículo 357 de la Constitución en el sentido de definir las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con los recursos provenientes de las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación.

Pero, en cambio, era abiertamente inconstitucional la parte demandada del artículo 22, mediante el cual se fijaron las reglas de asignación de las participaciones sociales.

La disposición atacada dispuso que "las participaciones para sectores sociales se asignarán por los municipios a las actividades indicadas en el artículo precedente, conforme a las siguientes reglas:..." (Subraya la Corte).

A continuación, el precepto señaló de manera imperativa los porcentajes correspondientes a los rubros en que cada municipio debe invertir sus recursos: en educación, el 30%; en salud, el 25%; 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; en educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre, el 5%; en libre inversión, el 20%.

Dispuso el parágrafo que los porcentajes así definidos se aplicarán a la totalidad de la participación en 1999 y que antes de ese 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%, en 1998 el 10%". Y ordenó finalmente: "el porcentaje restante en cada año se considerará de obligatoria inversión".

En otros términos, el legislador no se limitó a señalar las áreas de inversión social, como lo ordena la Constitución, sino que fue mucho más allá: limitó la autonomía municipal, señalando porcentajes máximos de inversión en dichas áreas. Con ello ignoró las diferencias de prioridades y necesidades existentes en los distintos municipios, uniformando la administración de sus rentas e impidiéndoles orientar las respectivas partidas hacia los sectores de inversión social que más lo requieran según las conveniencias y circunstancias de cada localidad. En síntesis, desconoció la autonomía que para la gestión de sus propios intereses garantizó a las entidades territoriales el artículo 287 de la Constitución.

Pensamos que al aplicar en esa forma el artículo 357 de la Carta Política, el legislador desfiguró su sentido.

En efecto, cuando la norma mencionada estatuye que la ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, lo que confía al legislador no es la competencia para establecer porcentajes máximos relativos a la destinación que cada municipio haga de los recursos que individualmente reciba en el reparto que le corresponda por concepto de la aludida participación; lo que el mandato constitucional determina es que la ley establecerá la proporción global en que los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación; en otras palabras, del total de dichos ingresos irá a los municipios -considerados ellos en conjunto- el porcentaje que la ley disponga.

Así definida la participación, el siguiente paso previsto por la Carta es la distribución de los recursos que la componen entre los municipios. Ello compete a la ley, de conformidad con los criterios constitucionales, cuyo alcance será precisado por el mismo legislador, según el artículo 357 en cita.

Asignada la partida a cada municipio, éste es autónomo en su inversión, si bien la ley habrá de señalar las áreas prioritarias y dispondrá, por mandato constitucional, que un porcentaje de los ingresos se invierta en zonas rurales. Este, que es el único aspecto en que se permite al legislador condicionar la inversión que efectúen los municipios, ha sido desarrollado en la parte no acusada del artículo 22 de la Ley 60 de 1993, al establecer: "En todo caso a las áreas rurales se destinará como mínimo el equivalente a la proporción de la población rural sobre la población total del respectivo municipio". No es el caso de pronunciarse ahora sobre su constitucionalidad.

Dice textualmente la Sentencia:

"Para la Corte, la definición de las áreas prioritarias de inversión social implica necesariamente la fijación o determinación del porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación para financiar con dichos recursos las actividades destinadas a la educación, salud, saneamiento básico y agua potable.

De ahí que el legislador a través de la Ley 60 de 1993 señaló las reglas de asignación de la participación para sectores sociales a fin de atender las actividades indicadas en el artículo 21 Ibídem, consignando los porcentajes respectivos y fijando un veinte por ciento (20%) de libre inversión conforme a los sectores indicados en la misma".

No podemos pasar por alto la confusión en que incurrió la mayoría al interpretar el texto del artículo 357 de la Constitución.

En efecto, según se acaba de explicar, una cosa es el porcentaje mínimo de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, que, obedeciendo a la Carta, debe ser previsto por la ley a iniciativa del Gobierno, y otra muy distinta la fijación de porcentajes respecto de la destinación que cada municipio haga de los ingresos que reciba. Lo primero implica el ejercicio de una facultad de la Nación, en cuanto se trata de disponer, por mandato de la Constitución, de parte de sus propios recursos para dar lugar a la participación municipal, por lo cual es perfectamente explicable y coherente que sea el legislador quien resuelva sobre el respectivo porcentaje mínimo, previa consideración, análisis e iniciativa del Ejecutivo. Lo segundo, en cambio, afecta el ejercicio de una clara e inalienable atribución del municipio, que ha recibido unos ingresos provenientes de la Nación pero que han pasado a formar parte de su patrimonio.

En el campo de la disposición de dichos fondos ya asignados al municipio, se repite que no puede intervenir el legislador sino de la manera prevista por el Constituyente en el artículo mencionado: definiendo las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán, lo que no exige -como piensa la mayoría- que el legislador establezca porcentajes de obligatorio acatamiento para los municipios. Existen muchas otras formas de indicar prioridades sobre la base del reconocimiento a la autonomía municipal.

La Corte ha aceptado, sin consultarla con su propia jurisprudencia, la argumentación expuesta por el Senador Victor Renán Barco durante la Audiencia Pública que se llevó a cabo sobre esta materia, en el sentido de que los municipios no gozan de autonomía para la inversión de los aludidos recursos. No es extraño, entonces que, dejando inaplicadas garantías expresas como las previstas en el artículo 287 del Estatuto Fundamental, se haya acogido un criterio del todo ajeno a los postulados descentralistas y autonomistas que inspiraron al Constituyente de 1991.

En nuestro sentir, la autonomía de las entidades territoriales ha pasado a convertirse en un enunciado puramente teórico, que no solamente resulta flagrantemente contrario a los postulados y fines del Estado colombiano después de expedida la nueva Carta Política, sino que significa inexplicable involución respecto del proceso legislativo previo. Compárese, por ejemplo, la norma hallada exequible con las de la Ley 12 de 1986, que, pese al marco constitucional entonces imperante, no consagraban porcentajes de inversión encaminados a constreñir el libre ejercicio de las facultades de disposición de los municipios.

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Fecha, ut supra

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 Cfr. Gaceta Judicial. Tomo CXCVII. Número 2436. Bogotá, 1989. Pg 262. MP. Dr. Ciro Angarita Barón.

2 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-506 de noviembre 10 de 1994. MP. Dr. Fabio Morón Diaz.

Fecha y hora de creación: 2025-12-17 23:58:57