



# Sentencia 1187 de 2000 Corte Constitucional

SENTENCIA C-1187 DE 2000

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES-Protección no puede limitarse solo al reclamo por acción de tutela/DERECHOS PRESTACIONALES-Protección no puede limitarse sólo al reclamo por acción de tutela/SEGURIDAD SOCIAL-Protección y garantía por el legislador

Esta Corporación en múltiples decisiones ha señalado que la protección al derecho prestacional, entratándose de los jubilados, no se puede limitar únicamente al reclamo, cuando no haya pago de las correspondientes mesadas para garantizar el mínimo vital, a través de las acciones de tutela, sino que debe extenderse a crear también las condiciones objetivas para que mediante una organización y un adecuado procedimiento, por parte del poder público, se permita la continuación en la prestación de los servicios irrenunciables de la seguridad social, y naturalmente, no se afecte el goce de los derechos prestacionales. Por lo tanto, en opinión de la Corte, el legislador debe tomar medidas para lograr la protección y garantía de la seguridad social de los beneficiarios, como un elemento que concrete los propósitos y postulados de un Estado Social de Derecho. En este sentido, para la Corte es claro que el poder público, y aún los particulares, en su condición de patronos públicos y privados, deben desarrollar todas las actividades necesarias e indispensables de orden económico, jurídico y material, para que los derechos prestacionales a la seguridad social no se vean afectados.

DERECHO AL REAJUSTE PENSIONAL-Garantía por el Estado/PENSION DE JUBILACION-Deber del Estado de adoptar medidas para pago efectivo

Conforme al artículo 53 de la Carta, el Estado debe garantizar el derecho al pago oportuno de reajuste periódico de las pensiones legales. Así las cosas, en criterio de la Corte, esta regla constitucional implica, que el poder público adopte las medidas adecuadas para que la obligación de pagar las mesadas pensionales de los jubilados se haga efectiva, lo cual naturalmente conlleva a la adopción de los correctivos necesarios para garantizar una continuidad permanente de los recursos económicos hacia este propósito.

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Competencia exclusiva en materia de seguridad social

El artículo 48 superior, prevé la organización de un sistema de seguridad social en los términos dispuestos por el legislador, por lo que los diversos aspectos relativos a la seguridad social son competencia exclusiva del Congreso de la República, y por ello debe éste último, dentro de su libertad de configuración, crear un sistema de reconocimiento pensional y de atención en salud, unificado a nivel nacional. Igualmente, es válido constitucionalmente que la ley establezca la obligación de constituir reservas financieras por parte de las entidades territoriales, para el pago de los pasivos pensionales, mediante el diseño de fondos, o mecanismos similares, los cuales son una competencia restrictiva y propia de los órganos nacionales.

ENTIDADES TERRITORIALES-Necesidad de constituir reservas financieras para pago de obligaciones pensionales

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/AUTONOMIA TERRITORIAL-Acercamiento entre la persona y la administración pública

Colombia es una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Por lo tanto, esta definición del Estado colombiano tiene una gran significación por cuanto implica, como esta corporación ya lo ha reconocido en diversas sentencia, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades, y en especial de la Nación. Así las cosas, estima la Corte que este diseño institucional se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, en la medida en que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública, como quiera que la autonomía regional (seccional y local), hunde sus raíces en el principio democrático y en el hecho incontrovertible, de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades regionales y por lo tanto, las que están en contacto más íntimo con la comunidad para satisfacer y proteger sus necesidades e intereses políticos, económicos y sociales.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Carácter relativo

La autonomía de que gozan las entidades territoriales, debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la C.P. y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido 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 concluye que si bien en principio, 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, cuyas competencias se hallan limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal, en lo que respecta, entre otros temas, a la distribución y manejo de los recursos económicos que recibe por vía de las transferencias intergubernamentales, las cuales están supeditadas a las pautas generales, encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas .

MUNICIPIO-Participación en ingresos corrientes de la Nación

## AREAS PRIORITARIAS DE INVERSION SOCIAL-Finalidad social propia del Estado

ESTADO UNITARIO-Competencia de entidades territoriales/PRINCIPIO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA EN ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Competencia de entidades territoriales

La Corte parte de la premisa constitucional, según la cual, la ley 549 de 1999 constituye un desarrollo técnico de los artículos constitucionales que gobiernan los principios de la descentralización administrativa dentro de un Estado Social de Derecho, vale decir, donde 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 constitucional, para armonizar las complejas relaciones en que puede desenvolverse la vida institucional, económica y fiscal, así como la planeación entre la Nación y las entidades territoriales, bajo el entendido que los intereses territoriales son articulables y no enfrentados, como una premisa política en un Estado Unitario.

## PRINCIPIO DE COORDINACION, CONCURRENCIA Y SUBSIDIARIEDAD DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance

Ha precisado esta Corporación, que el principio de coordinación no puede identificarse con el de control de tutela, que es la única forma en que en un estado democrático se logran conciliar intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellas dificultades que generen enfrentamientos o choques de competencias. Igualmente, debe insistir la Corporación, que el principio de concurrencia invoca un proceso de participación entre las entidades autónomas, ya que la concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho, en el ejercicio de las competencias para la concreción de los intereses respectivos. Con respecto al principio de subsidiariedad, esta Corporación señaló la posibilidad de que las entidades territoriales, y únicamente para el evento de no poder ejercer determinadas funciones en forma independiente, pueden apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstas le colaboren en el ejercicio de sus competencias, pues, repárese que los intereses nacionales y los intereses de las entidades territoriales, deben ser siempre articulables y complementarios y no enfrentados, pues si ello fuese así se desmembraría la unidad de la República en términos jurídicos, políticos, físicos o económicos, en virtud del entrecruzamiento de competencias, pues, la Carta precisamente evita la indefinición y la contradicción de poderes a través del diseño de un sistema unitario pero descentralizado, en donde los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, juegan un papel fundamental, para la interpretación de leyes que se caracterizan por la interconexión de atribuciones entre entidades territoriales con competencias propias.

## AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Concepción democrática y descentralizada en Constitución de 1991

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. En este sentido, debe recordar la Corte que 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.

## PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD-Intervención del legislador/PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD-Colaboración de la Nación con entidades territoriales/DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Concurrencia entre la Nación y entidades territoriales para garantizarlo

Debe la Corte precisar que, conforme a su jurisprudencia, el principio de subsidiariedad, como valor constitucional, según el cual cuando una entidad territorial no pueda cumplir con sus funciones constitucionales plenamente, le abre paso a la intervención del legislador para que éste adopte una posición de ayuda y de reemplazo potencial de las competencias constitucionales del ente de nivel inferior en la jerarquía territorial, porque, con fundamento en lo expuesto por el artículo 228 superior, las distintas competencias atribuidas a los diversos niveles territoriales deben desarrollarse de acuerdo con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. En consecuencia, en criterio de la Corte, la ley 549 de 1999, se enmarca en la perspectiva de la aplicación práctica del denominado principio de subsidiariedad, de forma que la Nación concurre en la ayuda financiera de las entidades territoriales dentro de un amplio marco de cooperación, bajo la lógica de garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social, como un derecho fundamental de los pensionados y en general de las entidades territoriales. Así las cosas, significa entonces lo anterior, en criterio de la Corte, que de acuerdo con el aludido principio constitucional (subsidiariedad), la Nación debe colaborar con las entidades territoriales cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias, es decir, la Nación debe apoyar siempre a las entidades territoriales más débiles, pues es claro, que el concepto de autonomía implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, por lo que el legislador, dentro de su libertad de configuración, puede definir y articular los intereses nacionales y regionales, y, a través de esta forma, intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate claro está, de materias cuya competencia sea exclusiva de las entidades territoriales.

## DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA NACION Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES

## PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL-Alcance

El derecho a la seguridad social descansa en los principios constitucionales de solidaridad y efectividad de los derechos fundamentales, por lo tanto, el primer principio irradia todo el ordenamiento jurídico y se manifiesta en numerosas instituciones y valores constitucionales. El principio de solidaridad, ha dicho esta Corporación múltiples veces, permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo

establecido en las leyes. El principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias.

PENSION DE JUBILACION-Previsión de recursos adecuados para pagarla

FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Obligación de entidades de aportar recursos económicos

Estima la Corte que la protección que hace el legislador en la ley 549 de 1999, es más de prevención al obligar a las entidades territoriales a aportar de sus recursos económicos al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET, cuestión que atañe al poder público, como una emanación propia y natural del Estado Social de Derecho, ya que el poder público, en sus diversos niveles territoriales, se constituye en un patrono público al cual le corresponde desarrollar y tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos prestacionales de los pensionados hacia el futuro, y no afectarles sus derechos adquiridos con justo título y con arreglo a la ley. En consecuencia, conforme con lo dispuesto por los artículos 48 y 53, fundamentales "el Estado debe adoptar las medidas para que se paguen oportunamente las mesadas pensionales a sus legítimos titulares".

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Derogación de norma

LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Obligatoriedad

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Grado lo determina la ley

Estima la Corporación que la Carta Política no definió el grado de autonomía que le atribuyó a las entidades territoriales, delegando en el legislador tal competencia. Así las cosas, el grado de autonomía que tienen los entes territoriales en el Estado Colombiano, lo califica directamente la ley. Dicho en otros términos, la autonomía territorial es relativa, puesto que se concibe dentro de un estado unitario.

FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Creación legal/FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Finalidad/DERECHO AL PAGO OPORTUNO DE LA PENSION-Deber de la Nación de intervenir para garantizarlo

Estima la Corte que el Congreso de la República puede, a través de la ley, crear un Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, con el propósito de garantizar una vida digna a los pensionados, que luego de llegar a la edad de retiro, accedan a una pensión. En este orden de ideas, la Corte debe recordar, una vez más, que no se puede ignorar lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley 549 de 1999, sobre la crisis fiscal existente en las entidades territoriales y sus efectos en materia pensional, pues los beneficiarios de la seguridad social tienen derecho a que se les reconozca y pague oportunamente la pensión, ya que en la práctica no tienen asegurada hacia el futuro, la financiación de sus mesadas pensionales, por lo que resulta evidente que la Nación deba intervenir para remediar esa situación.

IMPUUESTO DE TIMBRE-No constituye renta nacional de destinación específica

Estima la Corte que el artículo 359 C.P., señala que no habrá rentas nacionales de destinación específica, salvo las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios, las destinadas para inversión social y las que con base en leyes anteriores la Nación asigna a entidades de previsión social de las antiguas intendencias y comisarías. En criterio de la Corte, el impuesto de timbre nacional no se encuentra dentro de las excepciones allí contempladas por el constituyente, por lo que no resulta esta norma ajena al ordenamiento jurídico superior, máxime cuando con el dinero producido por este gravamen, el legislador busca financiar parte del grave pasivo pensional que afecta a las entidades territoriales.

FONDO NACIONAL DE PENSIONES DE ENTIDADES TERRITORIALES-Recursos

DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA DE ENTIDADES TERRITORIALES-La ley no puede establecer límite temporal a su vigencia

Referencia: expediente D-2854

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 2 parcial, 3, 4 parcial 11 parcial, 12 parcial, 13, 14 y 15 de la ley 549 de 1999 "por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional".

Actor: Andres De Zubiria Samper

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., septiembre trece (13) de dos mil (2000).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano ANDRES DE ZUBIRIA SAMPER demandó los artículos 2 parcial, 3 parcial, 4 parcial, 11 parcial, 12 parcial, 13, 14 y 15 de la ley 549 de 1999 "por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional".

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos acusados de la ley 549 de 1999, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43836 del 30 de diciembre de 1999, subrayándose lo acusado por el demandante.

"LEY 549 DE 1999

(diciembre 28)

"Por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA

"Artículo 1º. ....

"Artículo 2º. Recursos para el pago de los pasivos pensionales. Se destinarán a cubrir los pasivos pensionales los siguientes recursos:

1. Los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto de situado fiscal originado en los recursos recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación, y se repartirán entre dichas áreas y entre departamentos y distritos, en la misma proporción en que se distribuya entre los sectores y entidades mencionadas el situado fiscal en el respectivo año.

2. Los que se produzcan por razón del incremento porcentual en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, que se realice a partir del año 2000, incluido este último, de acuerdo con el párrafo del artículo 357 de la Constitución Política, que se distribuirá entre las cuentas de las entidades territoriales en la misma forma en que se distribuyan las participaciones en los ingresos de la Nación.

3. Para el año 2000 y siguientes un porcentaje no superior al siete por ciento (7%) de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y que no comprometan los recursos de destinación específica de las entidades territoriales. Estos recursos se distribuirán entre las cuentas de las entidades territoriales con los mismos criterios que se aplican para la distribución de los recursos de inversión del Fondo Nacional de Regalías.

4. El diez por ciento (10%) de los recursos provenientes de privatizaciones nacionales en los términos del artículo 23 de la Ley 226 de 1995, los cuales se distribuirán por partes iguales entre el municipio, departamento y distrito, si fuere el caso, en el cual esté ubicada la actividad principal de la empresa cuyas acciones se enajenen.

5. Un monto equivalente al diez por ciento (10%) de los recursos que los particulares inviertan en entidades con participación accionaria mayoritaria de la Nación a título de capitalización, en los términos del artículo 132 del Plan Nacional de Desarrollo.

De igual forma se incluirá un equivalente al diez por ciento (10%) de los recursos que los particulares invirtieron en entidades con participación mayoritaria de la Nación en capitalizaciones en empresas públicas eléctricas en los últimos tres años anteriores a la vigencia de esta ley.

Estos recursos se incorporarán en el Presupuesto General de la Nación de la siguiente manera:

a) Cuando se trate de capitalizaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 508 de 1999, se distribuirá entre los presupuestos de la Nación correspondientes a las tres vigencias fiscales posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley;

b) Cuando se trate de capitalizaciones posteriores a la entrada en vigencia de la Ley 508, se distribuirán entre los presupuestos de la Nación correspondientes a las tres vigencias fiscales siguientes a la capitalización.

6. A partir del 1º de enero del año 2000, el veinte por ciento (20%) de los bienes cuyo dominio se extinga a favor de la Nación, en virtud de la aplicación de la Ley 333 de 1997 y las normas que la complementen o adicionen. Dichos bienes continuarán siendo administrados por las autoridades previstas en las disposiciones vigentes, con la participación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y deberán ser enajenados para que con su producto y el de su administración se incremente el valor del Fondo.

7. A partir del 1º de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales.

8. A partir del 1º de enero del año 2001, el 20% del producto del impuesto de registro.

9. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

10. Los ingresos que se obtengan por la explotación del Loto Único Nacional, el cual organizará el Gobierno Nacional dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Dichos recursos se destinarán a atender el pasivo pensional del sector salud en las entidades territoriales. Inicialmente los recursos tendrán por objeto cubrir la responsabilidad de financiamiento de dicho pasivo prevista en la ley 60 de 1993, para lo cual la asignación de los recursos se distribuirá entre la Nación y las entidades territoriales en la misma proporción en que deben financiarse estos pasivos pensionales, prevista por el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y las disposiciones que la adicionen o reformen. Una vez cubierta la responsabilidad de financiamiento compartida de acuerdo con la mencionada ley, el producto del Loto se destinará a financiar el resto del pasivo pensional del sector salud, de las entidades territoriales.

11. A partir del año 2001, el 70% del producto del impuesto de timbre nacional.

Parágrafo 1º. Los recursos señalados en los numerales 5, 6, 10 y 11, cuando vayan a financiar pasivos de las entidades territoriales, se distribuirán entre los departamentos y distritos de una parte, y los municipios de otra, en la misma proporción que exista entre los recursos del situado fiscal y los correspondientes a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación en cada año. La distribución entre cada uno de los departamentos y distritos y entre cada uno de los municipios se hará conforme a los mismos criterios previstos en los numerales 1 y 2 del presente artículo, según sea el caso. Para efectos de los cálculos correspondientes a la distribución entre los municipios no se tendrán en cuenta los distritos previstos en la Constitución Política.

Los recursos provenientes de una determinada entidad territorial se destinarán a dicha entidad territorial.

Parágrafo 2º. A partir del 1º de enero del año 2001, el aporte del impuesto de registro se podrá incrementar en un medio punto porcentual respecto de las tarifas previstas en la ley.

Parágrafo 3º. En todo caso para que se abonen a las entidades territoriales recursos nacionales, distintos a las transferencias constitucionales, será necesario que las mismas estén cumpliendo a cabalidad con las normas que rigen el régimen pensional y las obligaciones que le impone esta ley.

Parágrafo 4º. Las entidades territoriales podrán destinar los recursos que no correspondan al Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales para los Fondos de Pensiones del nivel territorial o los patrimonios autónomos que tengan constituidos para pensiones.

Parágrafo 5º. Los docentes a cargo de los municipios, departamentos, y distritos deberán estar afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en los términos previstos en las Leyes 91 de 1989, 60 de 1993 y 115 de 1994.

Parágrafo 6º. Para el año 2000 el Gobierno Nacional deberá anticipar a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) que tengan pendientes de pago mesadas atrasadas al 30 de octubre de 1999, el valor correspondiente para cubrir dicha deuda pensional, descontando el valor del anticipo del mismo año o en los años subsiguientes, de los recursos que deba girar la Nación al Fonpet en la parte que corresponda a la respectiva cuenta de las entidades territoriales, tomando en consideración la destinación de estos recursos. El monto total a anticipar por parte de la Nación no excederá de ochenta mil millones de pesos. Dichos anticipos se destinarán exclusivamente a pagar las mesadas pensionales atrasadas. El Gobierno reglamentará la forma y oportunidad en que se acreditará el atraso en las mesadas pensionales en la fecha mencionada, la fórmula de cálculo del valor correspondiente y la distribución de los recursos cuando los mismos no alcancen a cubrir la totalidad de las mesadas atrasadas.

Parágrafo 7º. En desarrollo de lo previsto en la Ley de Presupuesto del año 2000, en relación con la inversión que hará el departamento de La Guajira, de conformidad con la Ley 226 de 1995, aclárese lo siguiente:

El 10% del producto de la venta del interés de la Nación y del de sus entidades descentralizadas en el Cerrejón Zona Norte, se distribuirá así:

Hasta un 50% con destino al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, creado por la presente ley, hasta concurrencia del monto del cálculo actuarial de las pensiones y el remanente, para la ejecución de proyectos de desarrollo regional en el departamento y los municipios en donde se desarrollan las actividades industriales principales objeto de la privatización.

Parágrafo 8º. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público diseñará y adoptará un modelo de administración financiera que determinará el monto de recursos que cada ente territorial deberá transferir anualmente al Fonpet. Dicho modelo tomará en cuenta el nivel de reservas constituidas, el tamaño de la obligación pensional y el comportamiento esperado de los pagos. Dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigencia de esta ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá diseñar y adoptar el modelo previsto en este parágrafo. A partir de la fecha en que dicho modelo sea adoptado las entidades territoriales podrán determinar el monto de sus aportes conforme al mismo, los cuales podrán ser inferiores a los previstos en este artículo siempre y cuando se cumpla con las metas señaladas en el modelo. Mientras no se haya adoptado el modelo de administración financiera, deberá cumplirse en su totalidad con los aportes previstos en este artículo.

Cuando quiera que los aportes de la entidad territorial se reduzcan en virtud de lo dispuesto en este parágrafo, en la misma proporción se reducirá la participación de la entidad en los ingresos que la Nación transfiere en desarrollo de esta ley.

"Artículo 3º. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet. Para efectos de administrar los recursos que se destinan a

garantizar el pago de los pasivos pensionales en los términos de esta ley, créase el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.

"En todo caso la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponderá a la respectiva entidad territorial. Por consiguiente, el hecho de la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, de la destinación de recursos nacionales para coadyuvar a la financiación de tales pasivos o de que por disposición legal la Nación deba realizar aportes para contribuir al pago de los pasivos pensionales de las entidades del nivel territorial, no implica que esta asuma la responsabilidad por los mismos.

"En dicho Fondo cada una de las entidades territoriales poseerá una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales. Los valores registrados en las cuentas pertenecerán a las entidades territoriales y serán complementarios de los recursos que destinen las entidades territoriales a la creación de Fondos de Pensiones Territoriales y Patrimonios Autónomos destinados a garantizar pasivos pensionales de conformidad con las normas vigentes.

"Artículo 4º. Pasivo pensional como proyecto prioritario. Dentro del Plan de Desarrollo de la respectiva entidad deberá incluirse como proyecto prioritario la constitución de las reservas necesarias y su administración a través del Fonpet, para cubrir el pasivo pensional, en los términos de ley.

"Artículo 11. Participación de las transferencias municipales para los sectores sociales. Adíquese un nuevo numeral al artículo 21 de la Ley 60 de 1993, que será el numeral 16. En consecuencia los numerales 16 y 17 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, quedarán así:

....

16. Cubrimiento de los pasivos pensionales de la respectiva entidad a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.

17. En otros sectores que el Conpes social estime conveniente y a solicitud de la Federación Colombiana de Municipios.

"Artículo 12. Modificación del artículo 22 de la Ley 60 de 1993. Adíquese el siguiente numeral al artículo 22 de la Ley 60 de 1993:

7. En cubrimiento de los pasivos pensionales de la respectiva entidad a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Públicas Territoriales Fonpet, para lo cual se destinará el incremento porcentual previsto por la Constitución Política a partir del año 2000.

"Artículo 13. Marco presupuestal de la negociación colectiva. Se requerirá autorización previa de la asamblea departamental o el concejo distrital o municipal para celebrar pactos o convenciones colectivas de las entidades territoriales o sus descentralizadas que comprometan recursos de más de una vigencia fiscal.

"Artículo 14. Denuncia de las convenciones o pactos colectivos. De conformidad con la Ley 100 de 1993, todos los órganos estatales inclusive los que se encuentren en proceso de liquidación deberán denunciar las convenciones y pactos colectivos de trabajo que no se ajusten a los principios y reglas de la Ley 100 de 1993, con el fin de que las mismas se sujeten al régimen pensional previsto en la ley.

"Artículo 15. Restricción al apoyo financiero de la Nación. Prohíbese a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales y a las demás entidades públicas del nivel territorial que no cumplan las disposiciones de la presente ley, en consecuencia a ellas no se les podrá conceder créditos con recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, autorizar o garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos a los señalados en la Constitución Política."

### III. LA DEMANDA

El demandante estima en su libelo que las disposiciones cuestionadas transgreden los artículos 1, 55, 151, 287, 288, 295, 300, 313, 342, 356, 359, 360, 361 y 362 de la Carta Política de 1991.

En efecto, en criterio del actor, las disposiciones demandadas de la ley 549 de 1999, desconocen el concepto constitucional del situado fiscal, entendido éste como una transferencia de recursos de la Nación hacia los departamentos y municipios, con destinación específica, esto es para la financiación de la educación y la salud, tal como claramente lo precisa el artículo 356 superior, modificado por el acto legislativo No. 1 del 17 de agosto de 1993, artículo 2, así:

"Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, determinará así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación, cedido a los departamentos, al 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".

Así las cosas, aduce el actor que los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, en los niveles que la ley señale, brindándole especial atención a los niños, conforme con lo dispuesto por el acto legislativo No. 1 de 1993.

A su turno, explica el demandante que la ley 60 de 1993 desarrolló el concepto del situado fiscal, precisando que la destinación, tanto en

educación como en salud, que deben realizar los departamentos y distritos posee una destinación exclusiva. En lo relacionado con la educación, las competencias de las entidades territoriales son:

1. Dirigir y administrar los servicios educativos estatales.
2. Participar en la financiación y cofinanciación de los servicios educativos públicos.
3. Asumir las funciones de administración y distribución de los recursos del situado fiscal (los departamentos).
4. Fomentar la capacitación y actualización de los docentes
5. Regular la prestación de los servicios educativos estatales
6. Ejercer la inspección y vigilancia de la educación pública (los departamentos, y municipios)
7. Incorporar a las estructuras y plantas administrativas departamentales, las oficinas de escalafón, los fondos educativos regionales, los centros pilotos y los centros auxiliares de servicios docentes.

De igual forma aduce, que la ley 60 de 1993 resaltó las competencias de las entidades territoriales señaladas en el nivel de la salud, así: 1. Realizar las funciones de fomento de la salud, prevención de las enfermedades, financiar y garantizar la prestación de tratamientos y rehabilitaciones, correspondientes al primer nivel de atención (los municipios), al segundo y tercer nivel (los departamentos), y el primero y tercer nivel (los distritos); 2. Realizar campañas divulgativas en el ámbito de la salud (los departamentos y distritos); 3. Financiar las inversiones en infraestructura; 4. Garantizar la operación de la red de servicios; 5. Los departamentos deben programar la distribución del situado fiscal por municipios; 6. Otorgar subsidios a la demanda; 7. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los respectivos servicios.

En este orden de ideas, concluye el actor, que los recursos que reciben los departamentos y municipios del componente del situado fiscal, por ningún motivo pueden ser destinados al pago del pasivo pensional de aquellas entidades territoriales, ya que estos recursos poseen una destinación específica (educación y salud), conforme lo expresa el artículo 356 superior. En este sentido afirma que el artículo 2 numeral 1º de la ley 549 del 1999, vulnera en forma flagrante las normas superiores, ya que de conformidad con el artículo 356 constitucional, no es posible financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales con los referidos recursos.

De otro lado, señala el demandante, que las disposiciones acusadas de la ley 549 del 1999 violan la destinación específica que tienen las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación. En efecto, en criterio del actor, una de las grandes novedades fiscales de la Constitución de 1991, la constituye el derecho que tienen los entes locales de acceder a recursos del nivel nacional, a través de la denominada participación de los municipios en el componente ICN, como una modalidad de redistribución de los recursos públicos, que en su sentir, es mucho mejor que la antigua metodología de redistribución de los recursos públicos a través de la participación de los municipios en el IVA, que era el sistema consagrado en la Carta Política de 1886.

Así las cosas, argumenta que la Carta Constitucional de 1991 precisó lo siguiente: *"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"*. Igualmente, añade que la C.P. estableció que el porcentaje de la participación municipal se iniciará en el 14% en el año de 1993, y se irá incrementando paulatinamente hasta llegar como mínimo al 22% en el año 2002.

De lo anterior, deduce el demandante, que la participación municipal en los ICN es un derecho de los entes locales, por lo que tales recursos deben destinarse en forma exclusiva a inversión social, de acuerdo con el respectivo desarrollo legal que para el caso concreto lo es la ley 60 de 1993, en la que se precisaron los diecisésis sectores a los cuales se pueden destinar las participaciones municipales; esto es, en materia de seguridad social (art. 21) únicamente para el pago de los salarios de los docentes en el sector educación, y el pago de los salarios en el sector salud, así también para vivienda, agua potable y saneamiento básico, servicios públicos, y para los subsidios con los que se pretende que la población pobre acceda a los servicios públicos domiciliarios; en materia agraria para subsidios a través de las UMATAS, también para grupos de población muy vulnerable, para gastos en justicia, especialmente protección al ciudadano, en educación física, recreación y deporte, cultura, prevención y atención de desastres, desarrollo institucional, pago del servicio de la deuda, construcción y mantenimiento de redes viales municipales e intermunicipales, y otros sectores que el CONPES social estime convenientes, previa solicitud de la Federación Colombiana de Municipios (art. 91 Ley 60 de 1993).

En este orden de ideas, señala el demandante, que la ley 60 de 1993 diseñó los mecanismos para la asignación de las participaciones en los diferentes sectores sociales, en la siguiente forma: para educación el 30%; para salud el 25%; para agua potable y saneamiento básico el 20%; para educación física, recreación, deporte, cultura y aprovechamiento del tiempo libre 5%; y para libre inversión el 20%. Precisa que en el sector de educación, las participaciones municipales deben destinarse para la construcción, remodelación, para dotación de material educativo en establecimientos de educación formal, financiación de becas, pago de personal docente y aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del personal docente. En materia de salud, añade, las participaciones municipales en los ICN están dirigidas al pago de salarios y honorarios al personal médico y paramédico, prestaciones sociales y su afiliación a la seguridad social, pago de subsidios, acceso a medicamentos esenciales, dotación y mantenimiento de la infraestructura hospitalaria del municipio respectivo.

Así las cosas, deduce el actor que los recursos que reciben los municipios en lo relativo a los sectores de la educación y la salud, puedan destinarse, en parte, al pago de los aportes de la seguridad social de los docentes, médicos y personal paramédico pero, bajo ninguna

circunstancia es posible que aquellos sean destinados al pago de la carga pensional de los profesionales referidos, pues ello constituye un desvío constitucional de tales dineros.

De otra parte arguye, que la ley 549 de 1999 creó normas dirigidas al financiamiento del pasivo pensional de las entidades territoriales, disponiendo los recursos para el pago del pasivo pensional, y de las deudas sociales, conforme al artículo 2º cuestionado, por eso, en su sentir, la disposición impugnada desconoce la norma constitucional contenida en el artículo 357 superior, que afirma que las participaciones municipales en los ICN, únicamente pueden ser dirigidas para "*inversión social*", tal y como fue desarrollado por la ley 60 de 1993, en los dieciséis sectores ya analizados, en los cuales no se incluye el relacionado con la carga pensional de las entidades territoriales, porque el pasivo pensional es un gasto de funcionamiento y no un gasto de inversión social, como equivocadamente lo entendió el legislador al expedir la ley 549 de 1999.

Aduce también el accionante, que los numerales 1, 2, 3, 7, 8, 9 y 11 del artículo 2º de la ley 549 de 1999, también desconocen la destinación específica que comportan los recursos del Fondo Nacional de Regalías. En efecto, en criterio del actor, la C.P. señaló como una garantía jurídica el derecho a participar en las regalías que tienen las entidades territoriales: municipios, distritos y departamentos productores de recursos naturales no renovables, al igual que los municipios portuarios (marítimos y fluviales), por donde se transporten los citados recursos o sus derivados.

Recuerda que la Constitución dispuso que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios se crearía un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales, en los términos que señale la ley. Agrega que estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Con base en lo anterior, precisa que los recursos del Fondo Nacional de Regalías tienen de manera exclusiva tres destinaciones: 1. Promoción de la minería; 2. Preservación del medio ambiente, y 3. Financiación de proyectos regionales de inversión de carácter prioritario en los planes de desarrollo territorial.

En este orden de ideas, sostiene que la ley 141 de 1994, precisó el destino de las regalías que administra el Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos están dirigidos, de conformidad con el artículo 361 de la C.P., a los fines anteriormente descritos. Por lo tanto, concluye el demandante, que la citada ley cuando establece un porcentaje para cada uno de los tres sectores, así: el 20% para el fomento de la minería, el 20% para la preservación del medio ambiente, 59% para financiar proyectos regionales prioritarios, y el 1% para gastos de funcionamiento del Fondo, desarrolla el mandato del constituyente, por lo que la ley cuestionada resultó modificando lo dispuesto por el constituyente, lo que viola el ordenamiento superior.

Así las cosas, afirma que la ley 549 de 1999 contempló como recursos del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, los siguientes: "*Para el año 2000 y siguientes un porcentaje no superior al 7% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y que no comprometan los recursos de destinación específica de las entidades territoriales con los mismos criterios que se aplican para la distribución de los recursos de inversión del Fondo Nacional de Regalías.*"

A juicio del demandante, al comparar la ley 549 de 1999 con los postulados constitucionales sobre regalías, se puede concluir que la primera vulnera flagrantemente el orden superior, en atención a que mientras la Carta Constitucional, en forma nítida, expresa que los recursos del Fondo Nacional de Regalías tienen exclusivamente tres destinaciones posibles, de conformidad con el 361 constitucional, el artículo 2 numeral 3 de la ley 549 de 1999, permite que el 7% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, sirvan como fuente financiera del Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, creando una clara antinomia entre la norma superior y la norma legal, caso en el cual debe prevalecer la primera disposición.

De otra parte, estima el demandante, que los numerales acusados del artículo 2º de la ley 549 de 1999, desconocen el principio de autonomía de las entidades territoriales, como quiera que, en su criterio, Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, con descentralización y autonomía de las entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, lo que implica que el propio constituyente fue el que precisó el contenido de la autonomía de los departamentos, municipios y distritos, y eventualmente de las regiones, provincias y territorios indígenas, en el artículo 287 constitucional, el cual dispuso que "*las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses 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 corresponden; 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 4. Participar en las rentas nacionales.

En este orden de ideas, expone el demandante que las disposiciones de la ley 549 de 1999, se oponen abiertamente al esquema constitucional referido, como quiera que los numerales atacados disponen que "*formarán parte de los recursos de Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales; el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de las acciones o activos de las entidades territoriales; el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento, de tal manera que a partir del año 2006 se destine el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.*". Lo cual desconoce, a su juicio, el principio constitucional según el cual, las entidades territoriales podrán administrar libremente los recursos para el cumplimiento de sus funciones.

Narra el actor, que los artículos 3, 4 y 11 de la ley 549 de 1999, en sus apartes acusados, desconocen el principio que señala la prohibición de crear rentas nacionales con destinación específica, consagrado en el art. 359 superior, salvo las participaciones previstas en la Constitución a favor de departamentos, distritos y municipios, así como las destinadas para inversión social, que se precisan con base en leyes anteriores o las que la Nación asigna a entidades de previsión social, además de las dirigidas a las antiguas intendencias y comisarías. Por lo tanto, concluye que el numeral 11 del art. 2º de la ley 549 de 1999, al señalar como recursos para el pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, a

partir del año 2002, el 70% del producto del impuesto de timbre nacional, que es tributo o renta de carácter nacional cuya naturaleza jurídica no se encuentra dentro de las tres excepciones anteriormente señaladas, convierte a la disposición jurídica en inconstitucional.

De otro lado, señala el actor, que los artículos 13 y 14 de la ley 549 de 1999, desconocen también las garantías constitucionales propias de la negociación colectiva, instrumento que es una importante conquista de los trabajadores colombianos para regular las relaciones laborales. En criterio del demandante, las disposiciones referidas desconocen garantías constitucionales, como quiera que la ley 549 del 1999 dispone que se requerirá autorización previa de las Asambleas Departamentales o de los concejos distritales o municipales, para que las entidades o sus dependencias descentralizadas celebren pactos o convenciones colectivas que comprometan recursos de más de una vigencia fiscal. Concluye el demandante, que estas disposiciones se oponen abiertamente al ordenamiento constitucional, el cual garantiza plenamente el derecho a la negociación colectiva, y por lo tanto, que es inconstitucional exigir a las entidades territoriales o a los representantes legales de los entes descentralizados, una previa autorización de la asamblea o del Concejo para celebrar una convención o pacto colectivo de trabajo, como quiera que ello contraría los convenios 87 y 98 de la OIT, que garantizan tales derechos a los servidores públicos.

Igualmente plantea en su libelo, que la ley 549 de 1999 vulnera los postulados de la autonomía de las entidades territoriales en materia de planeación, en la medida que se desconoce el título XII de la Constitución de 1991, en donde aparecen los postulados básicos en torno a este importante aspecto, tanto en el ámbito nacional como en el nivel territorial, ya que la Constitución Política precisó con claridad, que las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

De lo expuesto, deduce el demandante, que el nivel de autonomía que gozan las entidades territoriales para expedir sus planes de desarrollo, resulta desconocido por el artículo 4 de la ley 549 de 1999, ya que la Nación no puede imponer criterios de prioridades o políticas a aquellas, porque esto significaría vulnerarles su autonomía. En este sentido, aduce el actor, que es necesario recordar que la Constitución dispuso que los candidatos al cargo de gobernador y alcalde deben, al momento de su inscripción electoral, registrar su programa de gobierno, el cual se convierte en imperativo para el candidato finalmente elegido, lo que se denomina el "voto programático". Precisa, que este programa sirve como fundamento para la elaboración del respectivo plan departamental de desarrollo en el caso de los gobernadores, y del plan municipal y distrital entratándose de los alcaldes elegidos.

Así las cosas, arguye el demandante, que al confrontar los enunciados constitucionales expuestos, sobre la autonomía que poseen las entidades territoriales para el establecimiento de sus respectivos planes de desarrollo, resulta claro que estos son vulnerados por el artículo 4 de la ley 549 de 1999, pues esta disposición obliga a los municipios, distritos y departamentos, al momento de expedir sus planes de desarrollo, a incluir "*con carácter prioritario*", lo relacionado con la carga pensional, dejando sin fundamento la autonomía que poseen estos para señalar las necesidades, los planes y programas de acuerdo con sus recursos económicos.

Por último, expone el demandante que de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política, existen tres clases de leyes: 1. Orgánicas. Que son aquellas que sirven como fundamento para el desarrollo legislativo posterior (art. 151); 2. Estatutarias, que regulan de manera integral una determinada materia jurídica (arts. 152 y 153); y 3. Ordinarias, las que expide el legislativo en uso de sus funciones corrientes u ordinarias (art. 150). Al mismo tiempo, señala que el Constituyente precisó un trámite especial, tanto para las leyes orgánicas (una mayoría especial, como para las leyes estatutarias (mayoría calificada, control previo de la Corte Constitucional y aprobación en una sola legislatura).

En este sentido, concluye el demandante que la ley 549 de 1999 es inconstitucional, porque ella modifica leyes de superior jerarquía y de carácter orgánico como lo es la ley 60 de 1993, en la medida en que adiciona un nuevo numeral al artículo 21 de la referida norma.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de Salud

El Ministro de Salud, a través de apoderado intervino para solicitar a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de los artículos 2 parcial, 3, 4 parcial, 11 parcial, 12 parcial, 13, 14 y 15 de la ley 549 de 1999.

Señala el apoderado del Ministerio, que se equivoca el demandante en su exposición, pues no se trata de una controversia en la que se comprometa la autonomía de las entidades territoriales o los derechos fiscales de las mismas, ni el régimen propio del situado fiscal, ni mucho menos las transferencias de los recursos ordinarios de la Nación a favor de las entidades territoriales, o su destinación.

Aduce que de la sola lectura del enunciado y del contenido de la ley 549 de 1999, "*por el cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional.*" se deduce que los beneficiarios de tales recursos son las propias entidades territoriales, por lo que la materia tratada no es de carácter fiscal, como lo afirma el demandante, pues sus disposiciones ordinarias versan sobre las participaciones de recursos o de transferencias intergubernamentales. Por lo tanto, en criterio del apoderado, su regulación está dirigida exclusivamente a resolver asuntos propios del campo pensional y no a reglamentar áreas de carácter tributario como lo pretende señalar el demandante.

De otra parte, anota el interviniante, que al actor se le olvida, en su afán de exaltar los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, que existen otros principios constitucionales, de igual importancia, inherentes a una República unitaria que es la forma de Estado adoptada en el artículo 1º del Estatuto Fundamental y que naturalmente condicionan la interpretación del régimen administrativo territorial.

Aduce el apoderado del Ministerio de Salud, que conforme al artículo 285 superior las entidades territoriales obedecen a una división y a una subdivisión general del territorio desarrollada directamente por la Constitución, lo que implica que las entidades territoriales hacen parte de una organización nacional y no son "ruedas sueltas" e independientes del sistema administrativo nacional. Por lo tanto, concluye que si bien los departamentos y los municipios, en cierto grado gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, ellos deben hacerlo "dentro de los límites de la Constitución y la ley".

Bajo esta perspectiva, estima el apoderado del Ministerio, que la ley 549 de 1999 se ajusta al artículo 288 superior, en la medida que es producto de la aplicación de los denominados principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que son los pilares fundamentales para la recíproca y necesaria complementación, requerida para desarrollar el principio de descentralización administrativa, modelo propio del régimen constitucional colombiano.

Argumenta el apoderado del Ministerio de Salud, que las transferencias fiscales no son otra cosa que recursos para lograr la autonomía de las entidades territoriales, por lo tanto, en el caso concreto sub-exámine, es la Nación la que, en ejercicio de su autonomía fiscal, apoya con sus recursos el cumplimiento de responsabilidades que los entes territoriales no están en capacidad de atender con sus propios dineros, debido a la aguda crisis fiscal que padecen.

De otro lado, plantea el interveniente, que la Ley 549 de 1999, si bien es cierto no comporta la misma jerarquía y naturaleza de la ley 60 de 1993, si puede ampliar el destino de los recursos dirigidos a apoyar el grave problema fiscal representado por el alarmante pasivo pensional de las entidades territoriales tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha sido clara en sostener que la regulación del situado fiscal, ordenada por los artículos 356 y 357 superiores, no siempre requiere ser desarrollada por vía de ley orgánica. Por lo tanto, la ley 549 acusada, no modificó una ley de superior jerarquía.

Apunta el apoderado del Ministerio de Salud, que la ley 549 de 1999 se refiere en forma restrictiva y específica, no a los recursos nacionales propios del situado fiscal, sino "...a los nuevos recursos transferidos a los departamentos y distritos por concepto del situado fiscal originado en los recursos recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a las que se refiere el artículo 117 de la ley del plan de desarrollo". Es decir, que se trata de otros recursos distintos de los destinados hasta entonces, a la prestación de los servicios de educación y salud, cuya destinación sólo viene a ser desarrollada por esta ley, en concordancia plena con los recursos del situado fiscal anterior, puesto que están dirigidos a la atención de pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación.

Así las cosas, en criterio del Ministerio de Salud, los recursos de la ley 549 contemplados para el FONPET, no tienen por qué tener el tratamiento constitucional de las transferencias comunes, pues son un auxilio extraordinario, una subvención de apoyo a una parte del Estado, para que ésta pueda cumplir su cometido de proteger los aportes a la seguridad social de quienes prestaron sus servicios en las áreas de educación y de salud, asumiendo la Nación un pasivo derivado en parte, del régimen de transición impuesto a las entidades territoriales por la Constitución de 1991 y la ley 60 de 1993.

En criterio del interveniente, la ley 549 es una ley que versa sobre gasto público social, en la medida en que está destinada a una finalidad de ese orden y como tal es un mecanismo financiero que apunta, de una parte a lo fiscal y de otra a lo social. De ambas maneras satisface responsabilidades sociales propias del Estado y derivadas de la gestión de los servicios de carácter social.

Finalmente, luego de analizar el contenido del artículo 15 de la ley en cuestión, y el de los artículos 356 y 357 superiores, concluye el apoderado del Minsalud, que la ley 549 de 1999 no viola las normas sobre situado fiscal, ni las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, ni tampoco contradice los principios sobre planeación, autonomía de las entidades territoriales, distribución de las regalías, ni mucho menos la prohibición constitucional de crear rentas con destinación específica; tampoco elimina el derecho de la negociación colectiva de las convenciones, ni tampoco afecta los recursos propios de las entidades territoriales, pues es una ley de salvamento para entidades administrativas en bancarrota, en salvaguardia de la unidad del Estado y la preservación de su integridad territorial y la protección del núcleo esencial de los derechos irrenunciables a la seguridad social.

## 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado judicial, intervino para solicitarle a la Corte Constitucional que declare exequibles los artículos demandados de la ley 549 de 1999.

En efecto, luego de exponer las razones técnicas que llevaron al Congreso de la República a aprobar la ley 549 de 1999, en virtud de la grave crisis fiscal que padecen la gran mayoría de las entidades territoriales del país, afirma el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que el contenido normativo de la ley acusada simplemente desarrolla los principios propios de un Estado Social de Derecho, que tiene como misión constitucional respetar los derechos adquiridos e irrenunciables a la seguridad social de los trabajadores y pensionados de las entidades territoriales, para que éstos reciban pronta y oportunamente sus mesadas pensionales, con la correlativa obligación para las mismas de satisfacer dichos derechos. Por lo tanto, la garantía que la Constitución protege en materia de seguridad social, implica que la ley debe definir mecanismos para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante, principios que se desarrollaron en la ley 549 de 1999.

Así las cosas, en criterio del apoderado del Ministerio de Hacienda, la Constitución establece, en forma perentoria, que le corresponde a la ley definir mecanismos para que los recursos destinados a pensiones sean protegidos. Concluye, que la previsión para pagar las mismas las define la ley, y que ellos no pueden destinarse a fines distintos a los contemplados en el propio artículo 58 superior, mandato que prohíbe destinar los dineros de la seguridad social para fines diferentes. De otra parte, afirma que dichos recursos no deben perder poder de compra, para de este

modo asegurar que en todo caso se pueden pagar oportunamente las mesadas pensionales.

Recuerda el interveniente, luego de citar las sentencias T-339 de 1997 y T-658 de 1998, que el legislador debe intervenir adoptando las medidas necesarias para proteger los derechos de los pensionados, pues de no hacerlo se comprometería la responsabilidad del Estado. Recordó, que en la Sentencia SU-090 del 2000, la H. Corte Constitucional señaló que el déficit público de las entidades territoriales debe ser resuelto por una ley de salvamento económico y por esta vía cesar la transgresión constitucional de los derechos de los pensionados, disponiendo el Congreso de la República las medidas necesarias para restablecer los mismos. Como consecuencia de lo anterior, afirma el Ministerio de Hacienda, se expidió la Ley 549 de 1999, precisamente con el propósito de evitar el problema por el que atraviesan los municipios frente a los pasivos pensionales de las entidades territoriales, previendo un anticipo de recursos para remediar definitivamente el problema.

De otro lado, y luego de explicar los alcances de los artículos 287 y 288 fundamentales, relacionados con la autonomía de las entidades territoriales, sostuvo el Ministerio de Hacienda, que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente las sentencias C-478 de 1992 y C-506 de 1995, relativas al tema de la autonomía departamental y municipal, la ley 549 de 1999 es un desarrollo constitucional del principio de subsidiariedad, que como tal legitima la intervención del legislador, cuando las distintas competencias atribuídas a los diversos niveles territoriales no pueden cumplir con los propósitos y fines establecidos en la Constitución Política. En este sentido, destaca el Ministerio, que el Legislador puede intervenir creando por ejemplo fondos para asumir los pasivos pensionales de las entidades territoriales, que cuenten con reservas suficientes para atender los reclamos de los pensionados hacia el futuro y respaldar financieramente la deuda.

Así las cosas, en opinión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el contenido normativo acusado, esto es los artículos 2, parcial, 3, 4, 11 parcial, 13, 14 y 15 de la Ley 549 de 1999, no vulneran la autonomía fiscal de las entidades territoriales, pues es claro que de lo que se trata es de aumentar la capacidad de pago de las entidades contratantes para financiar el sistema pensional. Por lo tanto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha legitimado la intervención del legislador en los ámbitos locales cuando se trata de fortalecer la acción de los mismos, con el fin de cumplir sus deberes y evitar que se comprometan los intereses nacionales.

En este orden de ideas, arguye el interveniente, que la autonomía no puede impedir que el legislador establezca reglas para asegurar un tratamiento uniforme en materia de seguridad social, porque en el caso subexamine el artículo 48 de la Constitución Política prevé la organización de un sistema de seguridad social, el cual debe estar sujeto a los principios que establezca la ley, especialmente los de solidaridad y universalidad propios del sistema.

De otro lado, afirma el Ministerio de Hacienda que la ley 549 de 1999, que prevé que los nuevos recursos, que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto del situado fiscal, originados en los recaudos por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación, en la misma proporción en que se distribuya entre los sectores y entidades mencionadas el situado fiscal en el respectivo año, si bien pueden destinarse al pago de salarios de los profesores o de los trabajadores de la salud, conforme lo permite la ley 60 de 1993, con mayor razón pueden también atender los pasivos pensionales en dichas áreas, es decir, en la misma forma en que pueden cancelarse los salarios y prestaciones sociales de acuerdo al artículo 21 de la referida ley, también pueden destinarse a cancelar las pensiones, que son modalidades de las prestaciones sociales que el patrono debe pagar a sus trabajadores.

En este orden de ideas, recuerda el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que conforme con la sentencia C-151 de 1994 los artículos demandados tampoco afectan los derechos de las entidades territoriales, en cuanto a su participación en los ingresos corrientes de la Nación, pues es evidente, que tales recursos, administrados por el Fondo del Pasivo Pensional de las Entidades Territoriales, van dirigidos a satisfacer inversión social, y en este sentido se encuentran en armonía con lo dispuesto en la ley 60 de 1993. Por lo tanto, es viable que los recursos que reciban los municipios de los ingresos corrientes de la Nación, puedan destinarse al pago de aportes a la seguridad social de los docentes, médicos y personal paramédico, lo que no desconoce el alcance y el contenido del artículo 357 de la Carta, ya que las disposiciones cuestionadas respetan el fin del situado fiscal, pues es claro que frente al empleador las pensiones son una prestación social, que tiene como causa las relaciones laborales de los servidores públicos departamentales y municipales, y por ello constituyen una obligación que debe pagarse con los mismos recursos con los que se atienden los salarios, pues no sería aceptable que estos últimos se financien con unos recursos y las pensiones con otros.

De otra parte, estima el Ministerio de Hacienda, que lo que busca la ley es garantizar los aportes para pensiones y de esta forma hacer viable el sistema general de seguridad social en los departamentos y los municipios, de forma que se pueda asegurar que los pensionados de esos niveles territoriales puedan conservar su nivel de vida cuando ya no estén en capacidad de trabajar, luego es claro que los cargos planteados por el demandante no pueden prosperar.

Ahora bien, en cuanto a que las disposiciones acusadas de la ley 549 de 1999 violan la destinación de los recursos de las regalías, tampoco es aceptable, pues la ley simplemente refleja una realidad constitucional, que consiste en que las entidades territoriales deben darle prioridad a la apropiación de las reservas necesarias para cubrir sus pasivos pensionales, dado que la omisión en esta materia por parte de los departamentos y los municipios, compromete de manera grave los derechos fundamentales de los pensionados, así como el mínimo vital a que tienen derecho, lo que hace que la no previsión oportuna de los recursos para atender esa deuda social, conduzca a las entidades territoriales a una situación financiera tan precaria que las puede llevar a la imposibilidad física de atender adecuadamente los servicios sociales a su cargo, como actualmente en la realidad está ocurriendo en numerosas zonas del país.

En este orden de ideas, estima el Ministerio de Hacienda, que conforme a la jurisprudencia de la Corte se puede atender la financiación de pasivos pensionales, como una modalidad de gastos de inversión, que por lo mismo pueden ser financiables a través de recursos regalianos,

dado que en últimas lo que busca la Constitución es el cumplimiento de los deberes propios de un estado social de derecho, por lo que, en consecuencia, aplicado la sentencia C-151 de 1995, que es una doctrina vigente, la ley 549 de 1999, no viola el régimen de regalías.

De otra parte, en cuanto a la aparente violación de los postulados de la autonomía y la descentralización, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tampoco comparte los argumentos expuestos por el demandante, ya que, siguiendo la doctrina de la Corte Constitucional, especialmente las sentencias C-567 de 1995 y C-219 de 1997, las disposiciones de la ley 549 de 1999 no se oponen a la autonomía de las entidades territoriales, en la medida en que la Nación tiene la obligación de destinar determinados porcentajes de sus ingresos para financiar los pasivos pensionales de las entidades territoriales.

Así las cosas, insiste el Ministerio en que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales deben ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establece la ley, por lo que, la subsidiariedad no significa que la Nación deba responder por los pasivos pensionales que haya adquirido una entidad territorial, sino que en el evento en que esta última no pueda atender las funciones que le corresponden, ésta deberá intervenir para ejercer la competencia que originalmente se había atribuido a la entidad territorial. Por lo tanto, la prohibición de dar apoyos financieros a las entidades territoriales que no cumplan con la ley es apenas una consecuencia propia prevista en el artículo 189-25 C.P., ya que los mecanismos de apoyo financiero creados por la ley se traducen en la conformación de un Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, cuyos recursos se destinarán a cubrir los pasivos pensionales, alimentándolo con diversas fuentes de financiación en la que participan las entidades territoriales y la Nación.

Por último, en relación con el argumento del actor, según el cual la obligación de obtener la autorización de las asambleas o concejos para celebrar pactos o convenciones colectivas, implica afectar el derecho a la negociación colectiva, tampoco es compartido por el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en la medida en que la norma acusada no establece ninguna limitación a la negociación colectiva, pues la misma simplemente dispone que las asambleas y los concejos deben autorizar los acuerdos que comprometan más de una vigencia fiscal, es decir, que a juicio del interviniente no se trata de impedir que se llegue a un acuerdo laboral, sino que para su aprobación intervenga la máxima autoridad en la materia, pues es sabido que todo acuerdo colectivo que comprometa recursos departamentales o municipales pueda afectar gravemente las finanzas territoriales y comprometer la existencia macroeconómica de las entidades descentralizadas del orden territorial, ya que en el pasado las abultadas cargas prestacionales derivadas de convenciones y pactos colectivos irresponsables, dieron origen a las crisis fiscales que hoy padecen la mayoría de los departamentos y municipios del país.

En opinión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el artículo 13 de la ley 549 de 1999, constituye el desarrollo de los artículos 300-11, 313-10, 305-7 y 315 fundamentales, en la medida en que el legislador aplica directamente el orden constitucional. De igual forma, aduce el interviniente, en relación con el artículo 14 acusado, que esa disposición establece una política en materia de negociación colectiva, y que es evidente que los acuerdos colectivos a que lleguen los alcaldes y gobernadores y todos los órganos estatales de carácter departamental y municipal deben ajustarse a las reglas de la ley 100 del año 1993, tal como lo ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia de la H. Corte Suprema de Justicia, especialmente en las sentencias de la Sala de Casación Laboral, tales como la de agosto 18 de 1998, 4 de diciembre de 1995, 8 de julio de 1996, entre otras.

Finalmente, en cuanto a los cargos dirigidos contra el artículo 2º en sus numerales 1, 2, 3, 7, 8, 9 y 11 de la ley impugnada, según los cuales sus contenidos desconocen el artículo 359 superior, tampoco es válido el argumento, porque conforme lo ha sostenido la H. Corte Constitucional, la Constitución cuando hace referencia a "inversión social" no se está refiriendo a la "inversión en infraestructura", sino a la realización del gasto social. Por lo tanto, la Constitución y la ley prevén las reservas necesarias para asegurar el pago del pasivo pensional, lo que constituye una clara "inversión social". En consecuencia, debe advertir este Ministerio que los artículos 21 y 22 de la ley 60 de 1993, establecen la forma como se deben distribuir las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, por lo que dicho destino puede ser modificado o ampliado, a través de una ley ordinaria, dado que la ley 549 de 1999 no está modificando competencias, sino que está disponiendo el pago y la financiación del pasivo social en las áreas de salud y educación, tal como lo ha aceptado la misma Corte Constitucional, entre otras en las sentencias C-151 de 1995, C-600 A de 1995 y C-720 de 1999. Por lo tanto es evidente que la ley 549 de 1999 no está derogando leyes de carácter orgánico, sino que está desarrollando las mismas, especialmente los artículos 21 y 22 de la ley 60 de 1993.

### 3. El Departamento Administrativo de Planeación Nacional

El Departamento Administrativo de Planeación Nacional, a través del Jefe de la Oficina Jurídica de dicha entidad, intervino en el proceso de la referencia, para solicitar a esta Corporación declarar exequibles los numerales 1, 2, 3, 7, 8, 9 y 11 del artículo 2º, el segmento acusado del artículo 3º, el primer inciso del artículo 4º, el artículo 11, 12 y la parte acusada del artículo 13, y los artículos 14 y 15 de la ley 549 de 1999.

En efecto, en opinión del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el demandante parte de una premisa equivocada en sus argumentos, según los cuales, el pago de las pensiones de los extrabajadores de las áreas de salud y educación de las entidades territoriales, no constituyen propiamente la "financiación" de los servicios de educación y salud en los términos del segundo inciso del artículo 356 superior, y de los artículos 21 a 24 de la ley 60 de 1993, pues en su opinión, con esa interpretación se desconoce la naturaleza jurídica de las pensiones, ya que, ellas son claramente una prestación social, de por sí la más importante de su género, que nace de una relación laboral, por lo tanto vincula por su naturaleza.

En consecuencia, estima el Jefe de la Oficina Jurídica que el pago de pensiones a los extrabajadores de las áreas de salud y educación constituye un componente esencial del concepto que la Constitución denomina "financiar la educación escolar, primaria, secundaria, media y la salud", es decir, que aceptar la hipótesis del demandante, equivaldría a entender que un trabajador de la salud o de la educación pertenece al sector mientras presta sus servicios, pero deja de estar vinculado al mismo una vez se pensiona lo que obviamente no encuentra sustento alguno en el

orden superior.

De otro lado, en relación con la supuesta violación que se produce al destinar con carácter específico, para el cubrimiento de los pasivos pensionales, recursos corrientes de la Nación dirigidos a los municipios, el Departamento Administrativo de Planeación Nacional, señaló que no comparte el argumento expuesto, pues según él es necesario remitir a los Magistrados de la Corte Constitucional, al propio texto de la sentencia C-151 de 1995, en donde la Corporación hizo una adecuada interpretación de los alcances constitucionales del artículo 357 de la Carta, según la cual no existe una dicotomía entre "inversión Vs. funcionamiento", toda vez que no tendría sentido hacer inversiones físicas sin atender seguidamente los gastos que permitirían que dicha inversión operara en la práctica.

En consecuencia, la interpretación restrictiva del demandante, de la norma que ordena que con ingresos corrientes de la Nación se atiendan las deudas pensionales de las entidades territoriales, según la cual no constituye una modalidad de la inversión social, resulta un disparate del demandante, pues llevaría a una proliferación de escuelas sin maestros y de hospitales sin médicos.

En criterio del interveniente no existe razón alguna para que la regla establecida en el artículo 357 fundamental no se aplique en esta oportunidad para el caso de las pensiones, toda vez que estas últimas tienen una naturaleza esencialmente similar a la de los salarios, tal y como lo estimó la Corte en la aludida jurisprudencia.

De otra parte, en relación con los cargos dirigidos frente a las cinco normas de la ley 549 de 1999, por supuesta violación de los principios constitucionales de la autonomía de las entidades territoriales, estimó el Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, que al parecer el demandante no ha comprendido la naturaleza del FONPET, pues éste es un mecanismo tendiente a garantizar una adecuada provisión financiera, hacia el futuro, para pagar las pensiones, que es un instrumento que opera subsidiariamente, y sólo en el evento de que, de conformidad con el modelo financiero que al efecto adopte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la entidad territorial que no logre cumplir las metas contenidas en dicho modelo, deberán recibir aportes menores. Por ello se permite (parágrafo 8 del art. 2º de la ley 549 de 1999), que se hagan aportes inferiores a los previstos en la ley, pues lo importante es garantizar la adecuada provisión de recursos. En consecuencia, la ley 549 de 1999, es un buen ejemplo de cómo debe operar el principio constitucional de la subsidiariedad.

En este orden de ideas, recuerda el interveniente las sentencias C-219 de 1997 y C-720 de 1999, en las cuales la Corte ha estimado que el legislador puede intervenir en la destinación de los recursos que en principio son propiedad exclusiva de las entidades territoriales, pero únicamente en eventos excepcionales relacionados con la seguridad nacional, el patrimonio nacional, y la estabilidad macroeconómica de la Nación, que es en este caso, la causa que motivó al Congreso de la República a expedir la ley cuestionada, dado que para nadie es un secreto que el pasivo pensional de las entidades territoriales es de tal magnitud, que está colocando en potencial riesgo inclusive la viabilidad misma del orden territorial y la solidez económica de la Nación, además de la propia subsistencia de un número importante de pensionados de carácter territorial.

Así las cosas, la ley 549 de 1999, en criterio del Jefe de la Oficina Jurídica es un buen ejemplo de aplicación práctica del principio constitucional de subsidiariedad, al disponer mecanismos que coadyuven a las entidades territoriales para el pago futuro de sus pasivos pensionales. Por lo tanto, la ley cuestionada no puede ser entendida como una patente de corso para estimular la irresponsabilidad fiscal de las entidades territoriales.

A juicio del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, la ley 549 de 1999 tampoco está desconociendo el derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales de los trabajadores del sector territorial, pues las normas demandadas se limitan a establecer unos requisitos adicionales para el perfeccionamiento de las convenciones o pactos colectivos en cabeza de las autoridades que en cada entidad territorial tienen competencia para decretar gastos (asambleas y concejos), pues la ley busca mantener una coherencia en las finanzas territoriales, creando un mecanismo para que las convenciones se ajusten a la ley 100 de 1993.

De otro lado, sostiene el interveniente que al establecer la ley 549 de 1999, que "*dentro del plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial deberá incluirse como proyecto prioritario la constitución de reservas necesarias y su administración a través del FONPET, para cubrir el pasivo pensional, en los términos de ley*", está creando condiciones de estabilidad macroeconómica y no se vulneran los principios generales relativos a la elaboración del Plan Nacional y Departamental de Desarrollo, pues simplemente la norma desarrolla el principio de concurrencia, el cual implica la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En consecuencia, el principio, según el cual, los planes de desarrollo de las entidades territoriales deben adoptarse de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, constituye la regla general en materia de planeación. Por lo tanto, la prioridad que el legislador impone, a través de la ley 549 es justamente destinar recursos de las participaciones futuras de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, con destino a cubrir parte del pasivo pensional de carácter territorial.

Finalmente, expone el jefe de la oficina jurídica de la entidad interveniente, que los artículos 11 y 12 de la ley 549, ciertamente modifican los artículos 21 y 22 de la ley 60 de 1993, pero para este último evento no se requiere que para ello se necesite de una ley orgánica, sino que, conforme lo ha considerado la Corte Constitucional en diversas ocasiones, dichos artículos de la ley 60 de 1993 pueden ser modificados por una simple ley ordinaria, ya que solamente se requerirá del trámite cualificado y especial que la Constitución establece para modificar la ley 60 de 1993, únicamente cuando se establezcan competencias, pero no cuando se refiera a la distribución y destino de las participaciones de las transferencias municipales para los sectores sociales. Por lo tanto, los artículos 21 y 22 de la ley 60 pueden ser modificados, sin duda alguna, por una norma de carácter ordinario, como lo es la ley 549 de 1999.

4. Intervención de la Federación Colombiana de Educadores "FECODE"

La Federación Colombiana de Educadores -FECODE-, a través de su Presidente, intervino en el expediente de la referencia, solicitando a esta Corporación declarar inexequibles las disposiciones acusadas, por cuanto en opinión de dicha organización sindical, las normas acusadas de la ley 549 del 28 de diciembre de 1999, desconocen los principios constitucionales de la autonomía territorial, el situado fiscal y los ingresos de carácter ordinario que la Nación transfiere a los municipios, ya que alteran las destinaciones de las partidas municipales en los ingresos corrientes nacionales, modificando la destinación específica de las regalías y vulnerando de paso el concepto de negociación colectiva garantizada y protegida por la Constitución Política.

En efecto, estimó el Sindicato, que una ley ordinaria como lo es la ley 549 de 1999, no puede modificar la voluntad del constituyente en cuanto a la metodología para la distribución de los porcentajes en que se reparten los recursos con destino a los municipios para atender las áreas sociales de educación y salud, como efectivamente ocurre con el numeral 1º del artículo 2º de la ley 549 de 1999.

De otra parte, aduce el dirigente sindical, que las normas acusadas también contradicen la ley 60 de 1993, por cuanto en esta última se reglamenta íntegramente el artículo 356 superior, y en ninguna de sus disposiciones se permite la posibilidad de destinar los recursos del situado fiscal para pagar obligaciones de carácter pensional como lo hace la ley demandada.

En criterio de FECODE, se presenta una clara contradicción entre los numerales 1 a 11 del artículo 2º de la ley 549 del año 1999, y el artículo 357 fundamental, toda vez que esta última disposición señala con claridad que la participación de los municipios se dirigirá únicamente a atender necesidades básicas insatisfechas, las cuales fueron expresamente enumeradas en los artículos 21 y 22 de la ley 60 de 1993.

Afirma igualmente, que conforme al artículo 361 de la CP, las regalías no se pueden destinar para pagar o atender el pasivo pensional de las entidades territoriales, pues dichos recursos solamente pueden estar dirigidos a la promoción de la minería, a proyectos mineros y para la protección del medio ambiente, lo cual se ve naturalmente modificado por la vigencia de los numerales 3 y 4 del artículo 2º cuestionado de la ley 549 de 1999.

De otro lado, aduce que la ley 549 de 1999 referida, desconoce la autonomía de las entidades territoriales, pues cada una de dichas entidades tiene derecho a establecer cuál va a ser el destino específico que se le dará a sus recursos, pues los mismos son de su propiedad y no del gobierno central, ya que no importa cuál sea el origen de los recursos sino la propiedad que sobre los mismos posean los departamentos, distritos y municipios, por lo que su destinación final solamente puede ser señalada por las asambleas y concejos, mediante ordenanzas y acuerdos, respectivamente.

De otra parte, en relación con la acusación relativa a la negociación colectiva, en opinión de FECODE los artículos 13 y 14 cuestionados, desconocen en forma flagrante, la libertad que tienen los empresarios y los trabajadores para desarrollar el derecho a la negociación colectiva, pues tales disposiciones desconocen en forma directa los convenios 151, 87 y 98 de la OIT que garantizan el derecho a la negociación de los empleados del Estado, el derecho a la autonomía y a la libertad sindical, amén, de la vulneración del artículo 53 de la Constitución Política que prohíbe menoscabar los derechos de los trabajadores por medio de acuerdos, contratos y leyes.

Finalmente, critica el Presidente de FECODE el artículo 15 de la ley 549 de 1999, relacionado con la restricción del apoyo financiero de la Nación a las entidades territoriales, pues, estima que no es aceptable desde ningún punto de vista que el legislador prohíba a la Nación el apoyo que le debe brindar a las entidades territoriales que no cumplan con las normas atacadas, y mucho menos cuando la referida pretende "expropiar" a los municipios, distritos y departamentos de los recursos que por Constitución les pertenece, imponiendo un régimen de terror fiscal, prohibido en un Estado Social de Derecho.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, en concepto No. 2142 del 25 de abril del 2000, solicita a la Corte Constitucional, declarar inexequibles los numerales 1, 2, 3 y 11 del artículo 2º, y exequibles los numerales 7, 8 y 9 del mismo artículo; igualmente solicita declarar exequibles los artículos 4, 11 y 12 de la ley 549 del 1999. En idéntico sentido solicita que se declaren constitucionales los artículos 3, 13 y 14 de la ley 549 del 1999, y declarar constitucional, condicionadamente, el artículo 15 de la referida ley, bajo el entendido "que la prohibición del apoyo financiero directo o indirecto de la Nación a las demás entidades públicas del nivel territorial que no cumplan con las disposiciones de la ley 549 del 1999, consistente en la no concesión de créditos con recursos de la Nación para cofinanciar proyectos, autorizar o garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, esta limitada a los recursos para financiar el pasivo pensional de la respectiva entidad territorial, porque para los demás aspectos en donde el ente territorial requiera el apoyo financiero, la Nación, de conformidad con la Constitución y la ley deberá contribuir al respectivo apoyo, en virtud de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad".

En efecto, por razones de técnica procesal, el Jefe del Ministerio Público, dividió su concepto fiscal, conforme al análisis concreto de cada cargo presentado por el demandante en su libelo.

Así las cosas, en criterio del Procurador General de la Nación, la ley 549 del 1999, contiene un conjunto de normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, creando para el efecto, el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales y dictando normas en materia prestacional.

En este orden de ideas, aduce el Jefe del Ministerio Público, que en relación con el artículo 2º numeral 1º de la ley 549 de 1999, y de conformidad con el artículo 357 constitucional, los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación, por lo que la Carta Política delegó en la ley la reglamentación del porcentaje mínimo de esa participación y la definición de las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos.

La norma demandada pretende financiar el pasivo pensional de los entes territoriales con los recursos que se produzcan por razón del incremento porcentual en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, que se realice a partir del año 2000. En criterio del Jefe del Ministerio Público, esta disposición es contraria al artículo 357 superior, en la medida en que estos recursos únicamente pueden ser utilizados en inversión social, en los términos en que lo desarrolló la ley 60 de 1993, esto es, en los 16 sectores que señaló el artículo 21 de la mencionada Ley.

Concluye la vista fiscal, que dentro de los sectores señalados por la ley 60 de 1993, artículo 21, en los cuales se pueden invertir los recursos que reciben los municipios por su participación en los Ingresos Corrientes de la Nación, no se encuentra la financiación del pasivo pensional de las entidades territoriales. En consecuencia, en opinión del Procurador General de la Nación la Ley 549 de 1999, no puede incluir el pasivo pensional de los entes territoriales dentro de aquellos sectores que se pueden atender con los ingresos que reciben los municipios de la Nación con ocasión del derecho que tienen a participar en los Ingresos Corrientes de la Nación, no sólo porque estos recursos sólo se pueden utilizar para gastos de inversión, y el pasivo pensional es un gasto de funcionamiento, sino también, porque la Ley 60 de 1993, Orgánica de Recursos y Competencias, por autorización de los artículos 356 y 357 constitucionales señalaron que dichos recursos sólo pueden ir dirigidos para inversión social y sólo una Ley de igual categoría a la Ley 60 de 1993 puede reformarla, esto es otra ley orgánica, y no una ley ordinaria como lo es la ley 549 de 1999. En éstas condiciones el numeral 2o. del artículo 2o. de la ley aquí demandada es inconstitucional.

De otro lado, en cuanto al numeral 3, del artículo 2o. de la Ley 549 de 1999, estimó la vista fiscal, que el artículo 361 Constitucional señala que con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignadas a los departamentos y municipios se creará un Fondo Nacional de Regalías, cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la Ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales; es claro que con fundamento en lo anterior, la Ley 141 de 1994, desarrolló el artículo 361 constitucional, definiendo la destinación específica que tienen los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y en virtud de tal delegación legislativa, el Congreso, a través de la Ley 141 de 1994, dispuso el porcentaje de inversión así: 20% para el fomento de la minería, el 20% para la preservación del medio ambiente, el 59% para financiar proyectos regionales de inversión prioritarios, y el 1% para gastos de funcionamiento del Fondo. Así las cosas, concluye el Ministerio Público que la norma aquí demandada, destina un porcentaje no superior al 7% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, que no comprometen los recursos de destinación específica de las entidades territoriales para financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales.

En opinión de la vista fiscal, el artículo 361 constitucional, señala que los recursos del Fondo Nacional de Regalías son de destinación específica, y señala una garantía institucional en favor de los municipios, en tanto únicamente dichos recursos pueden ser invertidos en la promoción de la minería, en la preservación del medio ambiente, y en la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Dicha norma constitucional delegó en la Ley la forma como se destinarán dichos recursos. La mencionada Ley hace relación a la 141 de 1994, que tomó las tres áreas de destinación específica que señala el artículo 361 constitucional y de los recursos del Fondo Nacional de Regalías le asignó los porcentajes de 20%, 20% y 59% respectivamente, y finalmente el 1% para gastos de funcionamiento del mencionado fondo. Por lo que, resulta claro para la vista fiscal que la Ley 141 de 1994, en virtud del artículo 361 constitucional estaba facultada para tomar los recursos del Fondo Nacional de Regalías y destinarlos a las entidades territoriales en las tres áreas que lo autoriza la norma superior, señalándole ésta última los porcentajes de distribución.

En este orden de ideas, estima el Ministerio Público, que la Ley 141 de 1994, sólo estaba facultada para señalar los porcentajes de los recursos del Fondo Nacional de Regalías que se debían asignar por cada área de destinación específica, pero no la de señalar nuevas áreas de destinación. De allí que el Congreso de la República en desarrollo de su labor legisladora, mediante Ley puede modificar los porcentajes de distribución de recursos dentro de las tres áreas de destinación específica que señaló el artículo 361 constitucional, pero jamás incluir una nueva área de destinación porque estaría vulnerando la Constitución Política.

Ahora bien, como el numeral 3o. del artículo 2o. de la Ley 549 de 1999, señala que de los recursos del Fondo Nacional de Regalías se debe destinar un porcentaje no superior al 7% para financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, el Procurador General de la Nación, conceptúa que la norma es inconstitucional, en tanto el artículo 361 constitucional señala que dichos recursos sólo deben servir para financiar las tres áreas que éste señala, y la ley demandada al incluir otra área está vulnerando la Ley Fundamental. Así las cosas, concluye el Jefe del Ministerio Público, que el contenido de la norma aquí analizada hace referencia a que el porcentaje no superior al 7% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, se debe destinar a la financiación del pasivo pensional de los entes territoriales, sin perjuicio de los recursos de destinación específica. La norma de todas maneras es inconstitucional, porque en virtud del artículo 361 constitucional, la totalidad de los recursos debe ser distribuidos por la ley en su totalidad en promoción de la minería, preservación del medio ambiente, y financiación de proyectos regionales de inversión conforme al plan de desarrollo, luego no se concibe la posibilidad de destinar recursos del Fondo Nacional de Regalías para financiación de áreas diferentes a las señaladas en el artículo 361, como lo pretende la norma demandada.

De otro lado en cuanto a los numerales 7, 8 y 9 del artículo 2o. de la Ley 549 de 1999, sostiene el Procurador General de la Nación que, de acuerdo con el artículo 287 constitucional, el cual señala como derechos de las entidades territoriales los siguientes: Gobernarse por autoridades propias; ejercer las competencias que le correspondan; Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y participar en las rentas nacionales. De otra parte, el artículo 1o. de la Carta nos erige en Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, democrática, pluralista y con autonomía de sus entidades territoriales. Por lo tanto, la Constitución Política de 1991, no definió el grado de autonomía que le atribuía a las entidades territoriales, delegando en el legislador tal facultad. Así las cosas, el grado de

autonomía que tienen los entes territoriales en el Estado Colombiano, es el que le señala la Ley. No obstante, aduce el Ministerio Público que conforme al artículo 1o. de la Carta, se puede señalar que la autonomía de nuestros entes territoriales es relativa, puesto que no se conciben dentro de un Estado unitario, entes territoriales totalmente autónomos que en determinado momento puedan desconocer la suprema autoridad administrativa del Presidente de la República.

Es más, precisa la vista fiscal que el Presidente de la República es la Suprema autoridad administrativa, Suprema autoridad de Policía administrativa, máximo director de la Economía, la Hacienda Pública y la Planeación Nacional. De allí que no podemos concebir que dentro de este régimen nuestros entes territoriales no sean poseedores de autonomías absolutas, pues en materia de orden público dependen del Jefe del Gobierno Nacional, en materia de planeación deben expedir sus planes de desarrollo guardando coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, y en materia fiscal dependen de las transferencias que le hace la Nación vía situado fiscal a los departamentos y distritos, y a los municipios como reconocimiento al derecho constitucional que tienen de participar en los Ingresos Corrientes de la Nación.

Por lo anterior, estima el Procurador General que es función de la Nación, organizar el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, con el fin de garantizar una vida digna a los colombianos, que luego de ofrecer y gastar su fuerza laboral sirviéndole a la función pública territorial, acceden a una pensión de vejez. Para nadie es un secreto el desorden existente en los entes territoriales en materia pensional, en donde los beneficiarios de esta garantía de la seguridad social tienen derecho a que se les reconozca la pensión, pero no tienen asegurada la financiación de la misma. Es allí donde la Nación ha querido garantizar a las personas beneficiarias de dicha garantía la efectividad de su derecho, y ello sólo se logra si a nivel nacional una Ley de la República señala los criterios generales que puedan organizar y asegurar la financiación de las pensiones a cargo de los entes territoriales colombianos. Por lo tanto concluye la vista fiscal que la Ley no pretende cercenarle autonomía a los entes territoriales, pues ellos continuarán con la responsabilidad, la administración, organización, y reconocimiento de las pensiones, pero ella sólo señala unos requisitos macro para asegurar la financiación de éstos. Por lo que el Procurador considera que los numerales aquí analizados se ajustan a la Carta.

En cuanto al numeral 11 del artículo 2o., acusado adujo el Ministerio Público que con fundamento en el artículo 359 constitucional, el cual señala que no habrá rentas nacionales de destinación específica, salvo: a) Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios; b) las destinadas para inversión social; c) Las que con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías". En consecuencia, el impuesto de timbre nacional, no se encuentra dentro de las excepciones señaladas en el principio general de la prohibición a las rentas nacionales de destinación específica, y como quiera que la norma demandada pretende financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, ella resulta inconstitucional.

De otro lado, en relación con el artículo 3o. de la Ley 549 de 1999, aduce el Procurador General de la Nación que esta norma atribuye la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales a la respectiva entidad territorial, lo que se ajusta a la Carta si se tiene en cuenta que el objeto de la creación del Fondo de Pensiones de las entidades territoriales, es el de garantizar a los beneficiarios de las mismas el pago oportuno de sus mesadas, de tal manera que se le asegure de manera eficiente su financiación. Y de otra parte, pretende destinar recursos nacionales para que la Nación coadyuve a la financiación de las pensiones territoriales, y para ello debe hacer los aportes para contribuir al pago de los pasivos pensionales de las entidades territoriales, ello no desconoce el ordenamiento superior, pues es claro que la intervención de la Nación, se ejerce en virtud de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, en procura de la eficacia y eficiencia administrativa de los entes territoriales, pero de que de ninguna manera con ello se trata de asumir funciones y responsabilidades de los entes territoriales, porque la Carta Política de manera clara ha definido cuales son las funciones ordinarias de la Nación y sus entes territoriales. De allí que la norma se ajuste a la Constitución Política.

En cuanto al artículo 4o. de la Ley 549 de 1999, cuestionado, en criterio de la vista fiscal la presente norma resulta contraria a la Constitución Política, si se tiene en cuenta que desconoce el grado de autonomía que le ha concedido la Carta Política y la Ley a los entes territoriales en materia de planeación, en especial, le desconoce los derechos constitucionales reconocidos en el artículo 287 superior, en tanto los entes territoriales de conformidad con la ley 152 de 1994, el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones tienen la facultad de expedir sus planes territoriales de desarrollo e incluir en ellos los proyectos que de conformidad con las necesidades y realidades objetivas consideren prioritarios. La norma demandada le cercena su autonomía cuando los está obligando a que incluyan dentro de sus planes de desarrollo como prioritario todo lo relacionado con la carga pensional del ente territorial. En opinión del Procurador General, esto no es un asunto que debe regular el legislador, porque con ello se está excediendo en sus facultades legislativas que le atribuye la Constitución, pues es evidente que el ente territorial respectivo, en desarrollo del grado de autonomía que le concede la Ley en materia de planeación, puede señalar qué proyectos de desarrollo considera o no prioritarios.

Ahora bien, en cuanto a la acusación dirigida contra los artículos 11 y 12 de la ley en cuestión, en criterio del Ministerio Público es claro que la Ley 549 de 1999, encaja dentro de la categoría, concepto y tipo de ley existentes en el ordenamiento jurídico colombiano, como una ley ordinaria. Por su parte, la Ley 60 de 1993, de conformidad con los artículos 151, 356 y 357 constitucionales está clasificada como Ley orgánica, que requiere para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra cámara. Las leyes orgánicas regulan el ejercicio de la actividad legislativa, de allí que cuando se viole la Ley orgánica se está desconociendo la misma Carta Política, que es la que delega en ésta norma la facultad de regular ciertas materias. Por lo tanto, afirma el Ministerio Público que de conformidad con los artículos 356 y 367 constitucionales, en armonía con el 151 superior, la Constitución delega en una ley Orgánica (Ley 60 de 1993), la reglamentación de los servicios a cargo de la Nación y los entes territoriales, la determinación del situado fiscal, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y a los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla; el derecho de los municipios a participar en los Ingresos Corrientes de la Nación, los porcentajes de participación, y la definición de las áreas prioritarias de la inversión social que se financiarán con dichos recursos.

En criterio del Ministerio Público, la Constitución Política delegó tal reglamentación en una Ley orgánica que fue expedida por el Congreso de la República, y que corresponde a la ley 60 de 1993, luego si se quiere reformar esta Ley debe hacerse por una ley de la misma categoría, sometida al trámite especial que le señala la Carta Política y cuya aprobación requiere de un quórum integrado por la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Como quiera que los artículos 11 y 12 de la Ley 549 de 1999 reforman la Ley 60 de 1993, incluyéndole los numerales 16 y 17 a su artículo 21, y el numeral 7º a su artículo 22. El Ministerio Público sostiene que dichas disposiciones son inconstitucionales en tanto sólo una Ley de la misma categoría de la Ley 60 de 1993, puede reformarla, es decir, orgánica, con sujeción al procedimiento y al quórum que exige la Carta, y no la Ley 549 de 1999 que es una ley ordinaria.

De otro lado, en relación con el artículo 13 cuestionado, relativo al marco presupuestal de la negociación colectiva, estimó la Procuraduría, dicha disposición se ajusta a la C.P. si se tiene en cuenta que no está desconociendo el derecho que tienen todos los trabajadores de Colombia a la negociación colectiva, pues, la disposición tiene un propósito y es el de imprimirlle seriedad y razonabilidad a las negociaciones colectivas que realicen los funcionarios públicos a nombre de los entes territoriales. Con ello se pretende evitar que no se suscriban pactos o convenciones colectivas de trabajo de manera irresponsable, sin garantizar la fuente de los recursos para financiarlas, de tal manera que ponga en peligro la estabilidad financiera de los entes territoriales.

En criterio del Ministerio Público la norma no sólo es constitucional sino razonable en la medida en que señala que cuando se trata de negociar convenciones o pactos colectivos de una sola vigencia fiscal, no es menester la autorización de las corporaciones administrativas de elección popular; pero si la financiación de la convención compromete vigencias fiscales futuras, se exige la autorización de la respectiva corporación administrativa y con ello naturalmente se desarrolla el principio constitucional de la unidad de los presupuestos anuales de rentas y recursos.

Por su parte, en cuanto al artículo 14 de la ley 549 de 1999, en lo relativo a la denuncia de las convenciones o pactos colectivos, estima la vista fiscal que dicha disposición se ajusta a la Constitución Política en la medida en que pretende señalar una política de negociación colectiva razonable, que permite a las entidades públicas garantizar el cumplimiento de unas garantías laborales que no implique desconocimiento de derechos adquiridos. La ley pretende establecer una política nacional unificada en materia de garantías de la seguridad social, y ello sólo se logra si todas las entidades denuncian las convenciones y pactos colectivos de trabajo, con el fin de ajustarlos a la Ley 100 de 1993. Por lo tanto, la norma demandada, no está desconociendo derechos laborales reconocidos, porque los derechos laborales se respetan y reconocen en virtud de los derechos adquiridos quienes con arreglo a la Constitución y a las leyes ya se le reconocieron; pero a quienes no se les ha reconocido tienen derecho a disfrutar de las garantías que señalan las convenciones o pactos colectivos mientras están vigentes. No así ocurre cuando vence el plazo de ésta y se denuncia, pues es de todos conocido que una vez vencido su plazo y ésta se denuncia, la administración o empleador puede presentar nuevas condiciones de negociación.

Finalmente en cuanto al artículo 15, relativo a la restricción al apoyo financiero de la Nación, en opinión del Procurador General, la norma es Constitucional, pero bajo el entendido que la prohibición del apoyo financiero directo o indirecto de la Nación a los entes territoriales y a las demás entidades públicas del nivel territorial que no cumplan con las disposiciones de la Ley 549 de 1999, consistente en la no concesión de créditos con recursos de la Nación para cofinanciar proyectos, autorizar o garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recurso, está limitada a los recursos para financiar el pasivo pensional de la respectiva entidad territorial, porque para los demás aspectos en donde el ente territorial requiera el apoyo financiero, la Nación de conformidad con la Constitución y la Ley, deberá contribuir en virtud de los principios de subsidiariedad, concurrencia y complementariedad. En síntesis, la sanción para el ente territorial que no cumpla con las disposiciones de la Ley 549 de 1999, es la de que no recibirá apoyo financiero de la Nación para el manejo de su pasivo pensional.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. La Competencia

En virtud de lo expuesto por el artículo 241-4 de la C.P., la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente la demanda que en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad se dirige contra los artículos 2 parcial, 3, 4, 11 parcial, 12 parcial, 13, 14 y 15 de la ley 549 de 1999.

### 2. La Materia

El ciudadano demandante pretende que se declaren inexequibles los numerales 1, 2, 3, 7, 8, 9 y 11 del artículo 2º, una parte del artículo 3º, el primer inciso del artículo 4º, el artículo 11, el artículo 12, parte del artículo 13, y los artículos 14 y 15 de la ley 549 de 1999.

Como fundamento de sus pretensiones señala que dichas disposiciones violan el concepto constitucional del situado fiscal, la destinación que tienen las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación, la destinación específica de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, la autonomía de las entidades territoriales, la garantía constitucional de la negociación colectiva, la prohibición de rentas nacionales de destinación específica, la autonomía de las entidades territoriales en el ámbito de la planeación y las modificaciones que introdujo dicha ley al estatuto orgánico 60 de 1993 (artículos 21 y 22).

### 3. Cuestión Preliminar. Reiteración de la Sentencia SU-090 del 2000

Debe esta Corte reiterar, por la importancia del asunto a analizar, los planteamientos vertidos en la sentencia SU-090 del 2000, en la cual esta Corporación abordó el tema de los pasivos pensionales de los Departamentos y Municipios, a propósito del caso del Departamento del Chocó; ello en razón a que el constituyente dispuso, dentro de los postulados del Estado Social de Derecho, la garantía irrenunciable de los trabajadores y pensionados a la seguridad social, conforme al marco constitucional, diseñado en el artículo 48 fundamental, el cual delegó en el legislador la

obligación de crear los mecanismos institucionales, presupuestales y organizacionales para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante; e igualmente conforme con el artículo 58 superior, tales recursos no pueden destinarse a fines distintos a los previstos para atender los gastos que ocasiona la seguridad social.

Esta Corporación en múltiples decisiones<sup>1</sup> ha señalado que la protección al derecho prestacional, entratándose de los jubilados, no se puede limitar únicamente al reclamo, cuando no haya pago de las correspondientes mesadas para garantizar el mínimo vital, a través de las acciones de tutela, sino que debe extenderse a crear también las condiciones objetivas para que mediante una organización y un adecuado procedimiento, por parte del poder público, se permita la continuación en la prestación de los servicios irrenunciables de la seguridad social, y naturalmente, no se afecte el goce de los derechos prestacionales. Por lo tanto, en opinión de la Corte, el legislador debe tomar medidas para lograr la protección y garantía de la seguridad social de los beneficiarios, como un elemento que concrete los propósitos y postulados de un Estado Social de Derecho. En este sentido, para la Corte es claro que el poder público, y aún los particulares, en su condición de patronos públicos y privados, deben desarrollar todas las actividades necesarias e indispensables de orden económico, jurídico y material, para que los derechos prestacionales a la seguridad social no se vean afectados.

En consecuencia, conforme al artículo 53 de la Carta, el Estado debe garantizar el derecho al pago oportuno de reajuste periódico de las pensiones legales. Así las cosas, en criterio de la Corte, esta regla constitucional implica, que el poder público adopte las medidas adecuadas para que la obligación de pagar las mesadas pensionales de los jubilados se haga efectiva, lo cual naturalmente conlleva a la adopción de los correctivos necesarios para garantizar una continuidad permanente de los recursos económicos hacia este propósito.

En este orden de ideas, la Corte juzga oportuno recordar que antes de la expedición de la ley 100 del 93, los departamentos y municipios podían crear sistemas propios de seguridad social para sus servidores, de allí que muchos de estos entes territoriales, cuenten actualmente con un importante número de jubilados a su cargo. No ignora la Corte, tal como quedó demostrado en el estudio que llevó a efecto en la sentencia SU-090 del 2000 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, que muchas de las actuales entidades territoriales no han hecho las reservas necesarias de carácter financiero, para pagar las mesadas pensionales de sus jubilados, y por lo tanto esta situación es una de las causas de la gran crisis fiscal que afecta de manera considerable a departamentos y municipios.

Así las cosas, esta Corporación observa que, sin duda, las rentas de los departamentos y de muchos municipios se encuentran en crisis, por lo que no son suficientes sus ingresos tributarios para cubrir sus obligaciones. En este sentido, estima la Corporación que resulta ilustrativo traer a colación la exposición de motivos del proyecto de ley, que se convirtió en la ley 549 de 1999. En efecto, se señaló en la gaceta del Congreso de la República del 9 de agosto de 1999, lo siguiente:

"La gran mayoría de las entidades territoriales no cuenta con cálculos actuariales detallados, ni han desarrollado mecanismos para generar las reservas necesarias para cumplir con sus obligaciones pensionales.

"Desafortunadamente la desactualización y muchas veces inexistencia de las historias laborales que debían llevar las entidades territoriales, ha impedido la consolidación de la información necesaria para la elaboración de un cálculo actuarial suficientemente confiable.

"El Gobierno trabaja actualmente en un proyecto de recopilación de las historias laborales que debía llevar las entidades territoriales, apoyando para este fin a las entidades territoriales que son las depositarias de la información.

"Mientras tanto para hacer un cálculo preliminar que pueda dar un orden de magnitud, se utilizaron las cifras del censo realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1989 y de acuerdo con los supuestos que se señalan en las notas del cuadro No. 1. A partir de estas cifras, se puede deducir que el problema pensional de las entidades territoriales es de gran magnitud si se tienen en cuenta los siguientes elementos:

"El pasivo pensional de las entidades territoriales asciende aproximadamente a sesenta y cuatro punto cinco billones de pesos (64.500.000.000.000), esto es el 39% del PIB, y afecta a 468.750 personas, entre trabajadores activos y pensionados (cuadro No. 1)

"Este pasivo no está cubierto por reservas pensionales, con el agravante que existen departamentos donde es mayor el número de pensionados que el de trabajadores activos. Es el caso del departamento de Córdoba con 0.83 trabajadores activos por cada pensionado, Caldas y Nariño con 0.81 trabajadores activos por cada pensionado, Putumayo con 0.61 trabajadores activos por cada pensionado, y Chocó con 0.68 trabajadores activos por cada pensionado. En otras entidades la relación es casi de 1 a 1, como por ejemplo en el Valle, con 1.08 trabajadores activos por cada pensionado. Existen además entidades en las cuales la nómina pensional es casi equivalente a la del personal activo sin primas.

"Según la Superintendencia Bancaria la relación promedio entre cotizantes y pensionados para las entidades territoriales es de 1.8, cuando el promedio nacional es de nueve activos por cada pensionado.

"Ante la carencia de reservas pensionales, las entidades deben afrontar el pago de pensiones con sus recursos corrientes, lo cual en muchos casos genera el dilema de pagar pensiones o el salario de los trabajadores activos y otros pagos. Ello ha determinado graves atrasos en el pago de mesadas y aportes. En diciembre de 1998 catorce departamentos tenían atrasada la mesada pensional de 18.365 pensionados. Entre todos debían más de \$35.317 millones. El atraso de aportes a pensiones (cotizaciones) de doce departamentos sumaba más de \$11.430 millones y el promedio de atraso era de diez meses (cuadro 2.)

"Los ingresos futuros de las entidades territoriales se encuentran comprometidos por anticipado, puesto que los pasivos pensionales son ineludibles y de inmediato cumplimiento, de manera que la crisis fiscal de las entidades se está haciendo inmanejable. Es así como el pasivo

laboral causado y no pagado de las entidades territoriales asciende al 1.15% del PIB (Cuadro No. 3)

"La situación de los trabajadores de estas entidades es grave en la medida que los recursos para espaldar sus pensiones no se encuentran garantizados, con lo cual se afectan seriamente sus derechos constitucionales e incluso fundamentales.

"Ante la ausencia de ahorro por parte de las entidades territoriales si no se adoptan medidas prontas el problema llegará a ser de tal magnitud que amenazará la estabilidad económica y la viabilidad de las entidades territoriales y del país.

"No atender el problema pensional implica sacrificar la viabilidad financiera de las entidades territoriales y el futuro de un gran número de colombianos que quedarían, después de dedicar sus más productivos años de vida al servicio del estado, con su derecho fundamental a la vida, representado en su pensión, claramente desprotegido.

"En síntesis, se trata de una situación que al comprometer la estabilidad económica futura de la mayoría de las entidades territoriales, comprometerá inevitablemente la estabilidad económica del Estado".

Así las cosas, la ley 549 de 1999, conforme a la exposición de motivos anteriormente citada, el Congreso de la República en término generales desarrolló un sistema legal que se acompaña con las líneas generales sentadas por la jurisprudencia de esta Corte, especialmente la doctrina vertida en la SU-090 del año 2000 (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), en donde la Corte abordó el problema de la ausencia de reservas frente al gran problema de la vulneración de los derechos fundamentales de los pensionados a quienes no se les paga oportunamente sus mesadas, especialmente en el caso del departamento del Chocó. En efecto, en esa oportunidad la Corte estimó *"que a pesar del deber elemental de constituir las reservas financieras indispensables para cumplir con los pasivos pensionales, las entidades territoriales no lo han hecho, lo cual constituye un ejemplo deplorable del desgobierno administrativo, con que en ocasiones se manejan dichas entidades territoriales, lo que ha conducido a que dichos pasivos no sean cancelados oportunamente con graves perjuicios para las personas de la tercera edad, pues muchas entidades territoriales se encuentran en la dificultad de pagar sus obligaciones pensionales."*

Bajo esta perspectiva, y en virtud de la grave crisis fiscal en materia pensional que viven las entidades territoriales, es claro, para la Corporación, que dicha problemática no puede ser abordada únicamente con una óptica reductora que no supere los problemas exclusivamente locales, pues el problema pensional es de tal dimensión que, basta recordar, que el valor de la deuda pensional frente al Producto Interno Bruto, es de aproximadamente el 39% de éste (conforme a los cuadros que se anexan más adelante). Por lo tanto, la Corte no puede ignorar que tal cifra comporta una grave crisis futura de carácter macroeconómico, y que por lo mismo la Nación debe tomar las medidas para superar la crisis que padecen departamentos y municipios en esta materia, quienes no cuentan con los recursos para resolver la problemática fiscal del caso.

De otro lado, la Corte debe insistir, una vez más, que de acuerdo con la abundante jurisprudencia en la materia, que el artículo 48 superior, prevé la organización de un sistema de seguridad social en los términos dispuestos por el legislador, por lo que los diversos aspectos relativos a la seguridad social son competencia exclusiva del Congreso de la República, y por ello debe éste último, dentro de su libertad de configuración, crear un sistema de reconocimiento pensional y de atención en salud, unificado a nivel nacional. Igualmente, es válido constitucionalmente que la ley establezca la obligación de constituir reservas financieras por parte de las entidades territoriales, para el pago de los pasivos pensionales, mediante el diseño de fondos, o mecanismos similares, los cuales son una competencia restrictiva y propia de los órganos nacionales.

En virtud de la complejidad del tema que en esta ocasión se analiza, la Corporación estima importante reiterar una vez más su doctrina vigente sobre el tema a propósito de la necesidad de los departamentos y municipios de constituir las reservas financieras futuras para respaldar el pago de sus obligaciones pensionales.

En efecto, en la sentencia SU-090 del 2000 M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, dijo la Corte:

"30. Pues bien, como ya se señaló, la Corte suspendió el estudio del proyecto de sentencia en vista de la actividad que venían desplegando el Ejecutivo y el Legislativo con miras a la solución del problema de los pensionados de las entidades territoriales. Como resultado de esta dinámica, el Congreso expidió la ley 549 de 1999, por medio de la cual "se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia pensional." La ley contiene una serie de medidas destinadas a cubrir los pasivos pensionales de las entidades territoriales, objetivo que deberá cumplirse completamente en un término máximo de 30 años. Igualmente, dispone que tanto la Nación como las entidades territoriales habrán de destinar distintos recursos para alcanzar ese propósito, recursos que serán administrados por un Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, que es creado a través de la misma ley. En este Fondo cada entidad territorial contará con una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales, alimentada con sus propios recursos y con la porción que le corresponda de los recursos que suministre la Nación.

"Con miras a solucionar el problema actual de la omisión en el pago de las pensiones que se presenta en muchas entidades territoriales del país, en la ley se incluyó el siguiente párrafo - el párrafo 6º del artículo 2º:

"Para el año 2000 el Gobierno Nacional deberá anticipar a las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) que tengan pendientes el pago de mesadas atrasadas al 30 de octubre de 1999, el valor correspondiente para cubrir dicha deuda pensional, descontando el valor del anticipo del mismo año o en los años subsiguientes, de los recursos que deba girar la Nación al Fonpet en la parte que corresponda a la respectiva cuenta de las entidades territoriales, tomando en consideración la destinación de estos recursos. El monto total a anticipar por parte de la Nación no excederá de ochenta mil millones de pesos. Dichos anticipos se destinarán exclusivamente a pagar las mesadas pensionales atrasadas. El Gobierno reglamentará la forma y oportunidad en que se acreditará el atraso de las mesadas pensionales en la fecha mencionada, la fórmula de cálculo del valor correspondiente y la distribución de los recursos cuando los mismos no alcancen a cubrir la totalidad de las

mesadas atrasadas."

Debe la Corte, a su vez, recordar lo que se desprende de la exposición de motivos y de las ponencias presentadas en el Honorable Congreso de la República a propósito de la ley 549 de 1999 y como le consta a esta Corporación, en razón de las decisiones de tutela que ha tenido que revisar, en virtud del problema del pasivo pensional de las entidades territoriales, el cual a no dudarlo es de gran magnitud. A este respecto, la Corte trae a colación los cuadros comparativos elaborados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se anexaron en la intervención constitucional, a propósito del procedimiento que se ventila en esta oportunidad.

En efecto, la información reportada por las entidades territoriales así como el pasivo pensional de las mismas puede observarse en los cuadros anexos 1 y 2, los cuales se encuentran al final de esta providencia.

#### 4. Los Fundamentos constitucionales de la ley 549 de 1999. El Principio de Autonomía Territorial. El Situado Fiscal. El Régimen de Transferencias Intergubernamentales.

Debe esta Corporación pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad de algunos artículos que conforman el universo jurídico de la ley 549 de 1999, como quiera que solicita el actor que se declaren inexequibles los numerales 1, 2, 3, 7, 8, 9 y 11 del artículo 2º, los artículos 3º y 4º, los artículos 11 y 12 parciales, una parte del 13, y los artículos 14 y 15 de la referida ley, la cual, como se sabe, contiene un conjunto de disposiciones tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, creando el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y estableciendo otras disposiciones en materia prestacional.

Así las cosas, a juicio del demandante, algunos de los recursos que la ley destina a cubrir pasivos pensionales, desconoce normas superiores en asuntos tales como la destinación constitucional del situado fiscal, la destinación específica de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, la naturaleza del Fondo Nacional de Regalías, el principio de autonomía de las entidades territoriales, el principio de subsidiariedad, que rige la distribución de competencias entre estas entidades y la Nación.

De otro lado, estima el demandante que la ley 549 de 1999, también desconoce principios constitucionales tales como el derecho a la negociación colectiva y la autonomía que en materia de planeación le otorga el estatuto superior a las entidades territoriales.

Antes de analizar los cargos, debe la Corte precisar su doctrina jurisprudencial vigente sobre el tema de la autonomía territorial, por ser éste el cargo esencial que fundamenta la demanda y que explica las pretensiones del actor, en cuanto a la acusación de algunas de las disposiciones de la ley 549 de 1999. Así las cosas, debe recordar la corporación que Colombia es una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (artículo 1º C.P.). Por lo tanto, esta definición del Estado colombiano tiene una gran significación por cuanto implica, como esta corporación ya lo ha reconocido en diversas sentencias<sup>2</sup>, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades, y en especial de la Nación. Así las cosas, estima la Corte que este diseño institucional se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, en la medida en que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública, como quiera que la autonomía regional (seccional y local), hunde sus raíces en el principio democrático y en el hecho incontrovertible, de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades regionales y por lo tanto, las que están en contacto más íntimo con la comunidad para satisfacer y proteger sus necesidades e intereses políticos, económicos y sociales.

Visto lo anterior, la autonomía de que gozan las entidades territoriales, debe desarrollarse dentro de los marcos señalados en la C.P. y con plena observancia de las condiciones que establezca la ley, como corresponde a un Estado Social de Derecho constituido 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 concluye que si bien en principio, 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, cuyas competencias se hallan limitadas por las regulaciones de orden constitucional y legal, en lo que respecta, entre otros temas, a la distribución y manejo de los recursos económicos que recibe por vía de las transferencias intergubernamentales, las cuales están supeditadas a las pautas generales, encaminadas a satisfacer las verdaderas necesidades de las regiones, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas .

Por lo tanto, en criterio de la Corte el artículo 357 de la C.P. dispone que los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación, de conformidad con la ley, con iniciativa del Gobierno, que es quien dispone el porcentaje mínimo de esa participación y define las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos; además, le corresponde a la ley, determinar el destino de tales recursos, lo que efectivamente se hizo mediante la expedición de la ley 60 de 1993, declarada exequible por esta Corte mediante las sentencias C-520 de 1994 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara) y C-151 de 1995 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

Debe la Corte también recordar que dentro de un Estado Social de Derecho, el poder público dispone por vía legal de competencias plenas para desarrollar políticas interesadas en el bienestar social de la población, con el propósito de materializar intereses colectivos plasmados en la Constitución, como principios y valores axiomáticos. Es la razón para que los artículos 356 y 357 superiores, al ocuparse de las transferencias intergubernamentales orienten dichos recursos hacia el desarrollo de políticas, planes y programas de asistencia y bienestar colectivo.

En este sentido, ha dicho esta Corporación, especialmente en las sentencias C-520 de 1994 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara) y C-151 de 1995 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz), a propósito del alcance constitucional de los artículos 356 y 357 constitucionales, que la expresión "áreas prioritarias de inversión social", encuentran su significación en el contenido de los artículos referidos, que preceptúan la finalidad social propia del Estado representada en los servicios públicos, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Bajo esta perspectiva, y tal como se dejó explicado en el punto acerca del propósito que llevó al legislador colombiano, conforme a la exposición de motivos y a las ponencias presentadas en el Congreso de la República, y como le consta a esta Corporación por razón de la diversidad de decisiones de tutela que ha tenido que revisar en el pasado inmediato sobre el problema del pasivo pensional de carácter territorial (SU-090 de 2000), en donde la Corte ha dejado claro que las entidades territoriales no han cumplido con el deber elemental de constituir las reservas necesarias para pagar sus pasivos pensionales, lo que está afectando en forma grave los intereses de las personas de la tercera edad, en la medida en que los departamentos y los municipios se encuentran ante la disyuntiva de canalizar sus obligaciones comerciales y civiles o satisfacer otros gastos de funcionamiento, lo que naturalmente está afectando los derechos fundamentales de las personas.

La Corte parte de la premisa constitucional, según la cual, la ley 549 de 1999 constituye un desarrollo técnico de los artículos constitucionales que gobiernan los principios de la descentralización administrativa dentro de un Estado Social de Derecho, vale decir, donde 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 constitucional, para armonizar las complejas relaciones en que puede desenvolverse la vida institucional, económica y fiscal, así como la planeación entre la Nación y las entidades territoriales, bajo el entendido que los intereses territoriales son articulables y no enfrentados, como una premisa política en un Estado Unitario.

Estima la Corporación, que la materialización de los principios atrás referidos, no debe entenderse en el sentido de que la ley pueda reducir a un ámbito mínimo el espacio de autonomía de las entidades territoriales. En este sentido, ha precisado esta Corporación, que el principio de coordinación no puede identificarse con el de control de tutela, que es la única forma en que en un estado democrático se logran conciliar intereses diversos, así como la mejor manera de ponderar aquellas dificultades que generen enfrentamientos o choques de competencias. Igualmente, debe insistir la Corporación, que el principio de concurrencia invoca un proceso de participación entre las entidades autónomas, ya que la concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho, en el ejercicio de las competencias para la concreción de los intereses respectivos.

De otro lado, en cuanto al principio de subsidiariedad, éste está directamente relacionado con el de complementariedad, y para el caso sub exámine, es especialmente significativo, por su aplicación práctica en el caso de la ley 549 de 1999, tendiente al apoyo funcional entre entidades territoriales, es decir, de una entidad de nivel superior -la Nación-, a otra de inferior jerarquía (departamentos y municipios), sin que ello signifique que la una suplante en sus funciones o competencias a la otra.

Con respecto al principio de subsidiariedad, esta Corporación señaló en las sentencias C-478 de 1992 y C-506 de 1995, la posibilidad de que las entidades territoriales, y únicamente para el evento de no poder ejercer determinadas funciones en forma independiente, pueden apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstas le colaboren en el ejercicio de sus competencias, pues, repárese que los intereses nacionales y los intereses de las entidades territoriales, deben ser siempre articulables y complementarios y no enfrentados, pues si ello fuese así se desmembraría la unidad de la República en términos jurídicos, políticos, físicos o económicos, en virtud del entrecruzamiento de competencias, pues, la Carta precisamente evita la indefinición y la contradicción de poderes a través del diseño de un sistema unitario pero descentralizado, en donde los principios de concurrencia, subsidiariedad y coordinación, juegan un papel fundamental, para la interpretación de leyes que se caracterizan por la interconexión de atribuciones entre entidades territoriales con competencias propias, como ocurre en el evento de la ley 549 de 1999.

A juicio de la Corte, no puede olvidarse que en el análisis jurídico de la ley que se somete a estudio, se compromete el alcance del artículo 357 de la C.P., que ha desarrollado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en relación con la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Esta Corporación siempre ha entendido que el referido artículo superior, es un instrumento constitucional para fortalecer la descentralización política. Debe la Corte insistir nuevamente en que la prioridad en el gasto público social se materializa en una adecuada gestión social por parte de Departamentos y Municipios, quienes tienen la obligación de atender lo relacionado con el funcionamiento y la inversión social concreta en la atención de las áreas de salud, educación, servicios públicos domiciliarios, y en fin el conjunto de actividades señaladas directamente por el constituyente en los artículos 13, 25, 42, 45, 46, 67, 68 y 69, entre otros.

Esta Corte juzga importante recordar que el constituyente, en el artículo 287 superior, elaboró el concepto de autonomía como una noción relativa y no absoluta, que debe armonizarse con la idea de descentralización en armonía con el estado unitario, pues tal como lo ha precisado esta Corporación en su jurisprudencia<sup>3</sup>, 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, lo que no impide en modo alguno la centralización de la organización política. Es decir, el Estado Unitario es compatible con una descentralización que comporte cierta independencia a las colectividades locales, sin alcanzar éstas una autonomía total.

Por lo tanto, en criterio de la Corporación, dos circunstancias fundamentales soportan el diseño constitucional de los artículos 287 y 357 constitucionales, cuya filosofía es lograr la planificación de los recursos del Estado; esto es, la habilitación que el artículo 357 de la C.P. concede a la ley para que fije los criterios sobre 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 de otra parte, en el artículo 287 superior sobre la compatibilidad, en un estado unitario entre la descentralización de las colectividades locales y el Gobierno central. En consecuencia, el constituyente dispuso de los instrumentos para que se distribuya la competencia entre la Nación y sus entidades territoriales, delegando en la ley para que ésta se encargue de repartir y graduar los porcentajes de los recursos destinados a los diferentes sectores sociales, como en efecto se hizo con la ley 60 de 1993, o ley orgánica sobre distribución de competencias y recursos.

De otro lado, debe la Corte reiterar en esta ocasión lo sostenido jurisprudencialmente desde la sentencia C-520 de 1994 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara), a propósito del fenómeno de la autonomía y el diseño fiscal de la descentralización política de 1991.

En efecto, señaló la Corte lo siguiente:

"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....

.....

"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).

De otra parte, la Corte reafirma la idea, según la cual la Constitución Política no establece la autonomía absoluta de las entidades territoriales. En efecto, la Corte trae a colación lo que al respecto esta Corporación ha estimado al respecto 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 considerado 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).

En este orden de ideas 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. En este sentido, debe recordar la Corte que 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.

Por lo tanto, la Corporación señala dentro de esa misma concepción, que se le da 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.

Bajo esta orientación y consecuente con el concepto de Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, la Constitución de 1991 catalogó 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*".

Asimismo, 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.

De otra parte, debe también recordar esta Corporación lo siguiente, a propósito de lo señalado en la jurisprudencia sobre los recursos para el gasto social descentralizado. En efecto, en la sentencia C-520 de 1994 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara), la Corte sostuvo lo siguiente:

"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.

.....

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.

"....

"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 veintidós 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 párrafo del artículo citado." (C-520/94, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Bajo los criterios expuestos anteriormente, debe la Corte precisar que, conforme a su jurisprudencia (C-278/92, C-04/93, C-070/93), el principio de subsidiariedad, como valor constitucional, según el cual cuando una entidad territorial no pueda cumplir con sus funciones constitucionales plenamente, le abre paso a la intervención del legislador para que éste adopte una posición de ayuda y de remplazo potencial de las competencias constitucionales del ente de nivel inferior en la jerarquía territorial, porque, con fundamento en lo expuesto por el artículo 228 superior, las distintas competencias atribuidas a los diversos niveles territoriales deben desarrollarse de acuerdo con los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley. En consecuencia, en criterio de la Corte, la ley 549 de 1999, "por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales", debe interpretarse armónicamente con los artículos 228, 365 y 367 del Estatuto Superior, para concluir que dicha ley se enmarca en la perspectiva de la aplicación práctica del denominado principio de subsidiariedad, de forma que la Nación concurre en la ayuda financiera de las entidades territoriales dentro de un amplio marco de cooperación, bajo la lógica de garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social, como un derecho fundamental de los pensionados y en general de las entidades territoriales. Así las cosas, significa entonces lo anterior, en criterio de la Corte, que de acuerdo con el aludido principio constitucional (subsidiariedad), la Nación debe colaborar con las entidades territoriales cuando quiera que éstas no puedan cumplir con sus funciones y competencias, es decir, la Nación debe apoyar siempre a las entidades territoriales más débiles, pues es claro, que

el concepto de autonomía implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, por lo que el legislador, dentro de su libertad de configuración, puede definir y articular los intereses nacionales y regionales, y, a través de esta forma, intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate claro está, de materias cuya competencia sea exclusiva de las entidades territoriales.

En este orden de ideas, estima la Corte necesario reiterar una vez más, que los intereses entre la Nación y las entidades territoriales deben ser objeto siempre de armonización y no de conflicto; por ello la ley procura siempre delimitar o separar las competencias entre unos y otros. Así las cosas, generalmente las competencias que se ejercen en los distintos niveles territoriales no son excluyentes; por el contrario, dichas atribuciones, como lo señalan los principios constitucionales de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, como criterios de orden constitucional directamente impuestos por el constituyente, logran resolver con elementos de razonabilidad y proporcionalidad los aparentes conflictos que se suscitan con ocasión de la autonomía territorial y administrativa, sin que ello implique fraccionamiento de la soberanía, como se deduce de la interpretación armónica de los artículos 1 y 287 de la C.P.

Por todo lo expuesto, a juicio de la Corte, la deuda pensional de carácter territorial que afecta a un gran número de entidades territoriales, habilita al legislador, en aras de la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, para que en desarrollo de los principios de concurrencia y subsidiariedad, procure conjurar la crisis fiscal y permita que, conforme con los instrumentos diseñados por la ley 549 de 1999, las entidades territoriales puedan cumplir con sus deberes constitucionales, especialmente el de satisfacer el derecho fundamental a la seguridad social (art. 48 C.P.), por cuanto la ley referida dispone que las entidades territoriales, realicen aportes al FONPET (numerales 1 a 11 del artículo 2º), lo cual, dependerá de las reservas financieras que de hecho cada departamento y municipio posea, conforme a su vez, con el plan financiero diseñado por el Gobierno Nacional (arts. 1 y 2 de la ley 549 de 1999). Por lo tanto, en criterio de la corporación, cuando un departamento o municipio cuente con los recursos suficientes para atender la carga prestacional y pensional pertinente, no tendrá que hacer aportes a su cuenta en el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales.

Así las cosas, la Carta Política de 1991, en criterio de la Corte, legitima la intervención del Estado en los ámbitos locales, cuando se trate de fortalecer la acción de las mismas, con el propósito de que éstas cumplan sus deberes constitucionales y evitar que, hacia el futuro, se comprometa la estabilidad macroeconómica de la Nación, a través de la deuda pensional de carácter territorial.

Bajo esta perspectiva, estima la Corte, que la ley 549 de 1999, es un desarrollo claro de cómo el legislador interviene a nivel local para asegurar, que las entidades territoriales, con el apoyo de la Nación, puedan cumplir con sus obligaciones pensionales. Por lo tanto, a juicio de esta Corte, la autonomía territorial no puede constituirse en un límite, cuando el legislador introduce normas para asegurar el cumplimiento uniforme de los derechos fundamentales a la seguridad social. En consecuencia, se reitera una vez más que el Congreso de la República posee plenas atribuciones para intervenir en estas materias pensionales, entre otras, creando figuras tales como el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales. En consecuencia de lo anterior, la ley 549 de 1999 no desconoce el grado de autonomía que le concede la Carta Política a las entidades territoriales, pues, es evidente, en criterio de la Corte, que la creación de un fondo de esta naturaleza, independientemente del origen o del destino de los recursos que se deben destinar para alimentar dicho mecanismo, resulta válido constitucionalmente (art. 150 C.P.), como quiera que el legislador tiene amparo constitucional para regular el tema pensional, pues, no en vano el artículo 287 superior, establece que las entidades territoriales tienen una autonomía limitada por la Constitución Política y la ley, lo que implica que el legislador puede diseñar, mediante la libertad de configuración, un sistema general, sin que ello comporte una interferencia en las competencias normativas de los departamentos y municipios, para resolver asuntos como la deuda pensional de carácter territorial.

De otra parte, debe también esta Corte recordar que, conforme a su abundante jurisprudencia, el legislador debe desarrollar los fines, principios y valores señalados directamente por el constituyente, y en este sentido la Constitución brinda un marco axiológico tendiente a proteger los derechos a la seguridad social, mediante la aprobación de normas jurídicas y materiales para proteger especialmente los derechos pensionales. Por lo tanto, dichos fines y principios propios de un Estado Social de Derecho, constituyen elementos fundamentales para interpretar las normas constitucionales y legales, con el propósito de procurar su sentido y alcance. Así las cosas, es evidente que con fundamento en los artículos 2, 5, e inciso del 3 del artículo 53 superior, el constituyente estableció la obligación que tiene el Estado para pagar oportunamente las mesadas pensionales y la correlativa obligación para las entidades territoriales de satisfacer el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo y la garantía de los derechos prestacionales, pues estos derechos, como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, son irrenunciables. En consecuencia ellos deben garantizársele a todos sus habitantes. En igual sentido, el último inciso del artículo 48 superior establece que *"la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante"*.

De otro lado, debe recordar la Corte, que el inciso tercero del artículo 53 de la C.P. dispone que *"El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales"*. En consecuencia, el derecho a la seguridad social descansa en los principios constitucionales de solidaridad y efectividad de los derechos fundamentales, por lo tanto, el primer principio irradia todo el ordenamiento jurídico y se manifiesta en numerosas instituciones y valores constitucionales. El principio de solidaridad, ha dicho esta Corporación múltiples veces, permite que el derecho a la seguridad social se realice, si es necesario, a través de la exigencia de prestaciones adicionales por parte de las entidades que han cumplido con todas sus obligaciones prestacionales, conforme a lo establecido en las leyes. El principio aludido también impone un compromiso sustancial del Estado en cualquiera de sus niveles (Nación, departamento, municipio), así como de los empleadores públicos y privados en la protección efectiva de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus familias.

La seguridad social es un derecho constitucional directamente desarrollado en la ley, que en principio ostenta el rango de fundamental, el cual debe ser protegido por el juez constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución y la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, el derecho a la seguridad social, entendido éste como un servicio público o como un derecho fundamental, siempre está condicionado en la práctica a los recursos económicos disponibles y a la forma como está organizado por la ley, cuya misión es la protección

económica y social de los diversos grupos de la población.

Visto lo anterior, es necesario agregar que la Carta dispone, que corresponde a la ley definir los mecanismos para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante, lo que se traduce, de una parte, en la previsión de que deben existir recursos adecuados para pagar pensiones, y que tales dineros no pueden destinarse a otros fines (art. 58 C.P.), así como que los mismos no deben perder su capacidad de compra, todo ello con el fin de proteger a la población anciana del país, asegurándole el derecho a la vida y a la dignidad humana.

En este orden de ideas, esta Corporación debe reiterar, de acuerdo con algunos de sus fallos, entre otros, en las sentencias T-458 de 1997, T-299/97 y T-333/97, en las cuales se ha afirmado que la protección al derecho a la seguridad social, tratándose de los jubilados, no se limita únicamente al reclamo por vía de tutela, cuando no se efectúa el pago correspondiente de las mesadas indispensables para satisfacer el mínimo vital, sino que deben extenderse a aquellas situaciones en las cuales la ausencia de una organización o de una infraestructura o procedimiento adecuado, para la continuación en la prestación de los servicios de la seguridad social, puedan degenerar o afectar el goce futuro de los derechos prestacionales; en este caso, estima la Corte que la protección que hace el legislador en la ley 549 de 1999, es más de prevención al obligar a las entidades territoriales a aportar de sus recursos económicos al Fondo Nacional de Pensiones Territoriales FONPET, cuestión que atañe al poder público, como una emanación propia y natural del Estado Social de Derecho, ya que el poder público, en sus diversos niveles territoriales, se constituye en un patrono público al cual le corresponde desarrollar y tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos prestacionales de los pensionados hacia el futuro, y no afectarles sus derechos adquiridos con justo título y con arreglo a la ley. En consecuencia, conforme con lo dispuesto por los artículos 48 y 53, fundamentales *"el Estado debe adoptar las medidas para que se paguen oportunamente las mesadas pensionales a sus legítimos titulares"*.

En este orden de ideas, la Corte debe reiterar una vez más, que los recursos para atender los servicios sociales prestados por los municipios y los departamentos, provenientes del situado fiscal, las transferencias a los municipios, los recursos de las rentas departamentales para salud y los recursos propios de los departamentos y municipios, deben asignarse y distribuirse en forma íntegra, pues ellos están dirigidos a la financiación de la "inversión social", en los términos del artículo 357 constitucional, conforme a lo expuesto por esta Corporación en las sentencias C-151/94 y C-520/94.

Por lo tanto, estima la Corte que los recursos señalados en los numerales 1 a 9 del artículo 2º de la Ley 549 de 1999, imponen una mayor equidad y eficiencia en la asignación de los recursos y permiten la obtención de los fines sociales que comporta la inversión social de carácter territorial, conforme con los principios y valores de un Estado Social de Derecho, pues la reglamentación del uso de las transferencias a los departamentos y municipios, se dirige, según lo disponen los numerales 2 a 11 del artículo 2º de la ley 549 de 1999, con destino al pago de las acreencias pensionales de los departamentos y municipios, administrados por el Fondo de Pasivos Pensionales; vale decir, en criterio de la Corte que es la ley la que define el sector a donde deben aplicarse los recursos objeto de la inversión social, frente a los cuales el Congreso de la República puede señalar su uso y destino, conforme lo ha establecido esta Corte en la sentencia C-520/94 (M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara) y C-151/94 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

## 5. Los Cargos de la Demanda

El examen material consistirá en el análisis de la constitucionalidad de los artículos 2º parcial, 3, 4º parcial, 11, 13, 14 y 15 de la ley 549 de 1999, por medio de la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en material prestacional, con el fin de establecer si se encuentran conformes a la Constitución Política o si por el contrario contradicen su normatividad.

Para los efectos de analizar los argumentos, la Corte dividirá individualmente cada cargo, según el criterio expuesto por el mismo demandante:

### 5.1 Artículo 2º de la ley 549 de 1999

La Corte se pronunciará numeral por numeral, en relación con el artículo 2º de la ley 549 de 1999, en virtud de la complejidad técnica de las disposiciones cuestionadas, y en atención a sus trascendentales efectos.

Antes de entrar a analizar los cargos del actor en relación con el artículo 2º cuestionado, debe la Corte recordar que la ley 508 de 1999, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo, para los años 1999, 2002, fue declarada inexistente por esta Corte, mediante la sentencia C-557/2000, por encontrar vicios en el trámite legislativo, que a juicio de esta Corporación viciaron su aprobación. Por lo tanto, en relación con los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2º de la ley 549 de 1999, esta Corte se inhibirá para pronunciarse de fondo sobre los mismos, como quiera que los referidos numerales fueron modificados por el decreto 955 del año 2000.

En efecto, observa la Corte, que el Presidente de la República, en uso de las facultades consagradas en el artículo 341 superior, en concordancia con el artículo 25 de la ley 152 de 1994, dictó el decreto 955 del 26 de mayo del 2000, por el cual se pone en vigencia el plan de inversiones públicas para los años 1998 a 2002, en cuyo contenido se varió sustancialmente la destinación de algunos recursos inicialmente dirigidos por la ley 549 de 1999 para alimentar el FONPET, bajo el entendido de que el artículo 12 del decreto 955 le otorga prelación legal al Plan de Inversiones Públicas como mecanismo para ejecutar los planes y programas contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

En efecto, dispone el artículo 12 del referido decreto lo siguiente:

"Artículo 12. Prelación legal del Plan de Inversiones Públicas. De conformidad con el inciso tercero del artículo 241 de la Constitución, los principios y disposiciones que contiene la presente ley, se aplicarán con prelación a las demás leyes, no requerirán leyes posteriores para su

ejecución y se utilizarán para resolver cualquier dificultad de interpretación al aplicar las disposiciones relacionadas con la ejecución de los programas contenidos en esta ley y para suplir los vacíos que ellas presenten."

De otra parte, a juicio de la Corporación, en cuanto al numeral 1 del artículo 2º de la ley 549 de 1999, el cual dispone lo siguiente:

"1. Los nuevos recursos que sean transferidos a los departamentos y distritos por concepto de situado fiscal originado en los recursos recaudados por razón del impuesto a las transacciones financieras a que se refiere el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, los cuales se destinarán a atender pasivos pensionales territoriales de las áreas de salud y educación, y se repartirán entre dichas áreas y entre departamentos y distritos, en la misma proporción en que se distribuya entre los sectores y entidades mencionadas el situado fiscal en el respectivo año."

Este numeral, estima la Sala Plena de la Corporación, fue derogado, en la medida en que el artículo 98 del Decreto 955 del 2000, que contiene el nuevo plan de inversiones públicas, modificó el destino del impuesto a las transacciones financieras de que habla el artículo 117 de la ley del Plan de Desarrollo, al establecer un impuesto de carácter transitorio dirigido a financiar los gastos ocasionados para la reconstrucción de la zona cafetera.

En efecto, señala el artículo 98 del Decreto 955 del 2000, lo siguiente:

"Artículo 98. Impuesto a las transacciones financieras. Créase un impuesto nacional, de carácter temporal, que regirá entre el primero de enero y el 31 de diciembre del año 2000, a cargo de los usuarios del sistema financiero y de las entidades que lo conforman.

El producido de este impuesto se destinará a financiar los gastos ocasionados por las medidas adoptadas para la reconstrucción, rehabilitación y desarrollo de la zona determinada en los decretos dictados en virtud del estado de excepción declarado por el decreto 195 de 1999.

"Por disposición de esta ley estos gastos se consideran de inversión social..."

De otro lado, en relación con el numeral 2 del artículo 2º de la ley 549 de 1999, el cual dispone la distribución entre las entidades territoriales de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, con el propósito de destinarlos a cubrir los pasivos pensionales de las entidades territoriales, también perdió su sentido jurídico; veamos, señala el numeral 2º lo siguiente:

"2. Los que se produzcan por razón del incremento porcentual en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, que se realice a partir del año 2000, incluido este último, de acuerdo con el parágrafo del artículo 357 de la Constitución Política, que se distribuirá entre las cuentas de las entidades territoriales en la misma forma en que se distribuyan las participaciones en los ingresos de la Nación".

Ahora bien, el artículo 29 último inciso del Decreto 955 del 2000, modificó el destino de los recursos para el pago de los pasivos pensionales, pues, estableció que para el sector salud y seguridad social, dentro de los programas de estabilidad financiera, flexibilización operativa y eficiencia de las empresas sociales del Estado, originados en el ajuste de la estructura organizacional de las referidas entidades, se deberán cancelar una serie de indemnizaciones que tienen como origen la supresión de cargos.

En efecto, señala el artículo 29 último inciso lo siguiente:

"Las indemnizaciones que se originen por la supresión de cargos a causa del ajuste a la tipología podrán ser pagadas con los recursos del situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las rentas cedidas, la venta de servicios y otros recursos que transfiera el Gobierno Nacional."

De otra parte, en cuanto al numeral 3º del art. 2º cuestionado, estima la Corte que también fue objeto de modificaciones por cuanto el artículo 59 del Decreto 955 del 2000, varió el destino de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, conforme a lo estipulado en el artículo 3 de la ley 344 de 1996.

En efecto, el numeral 3 del artículo 2º, establece:

"3. Para el año 2000 y siguientes un porcentaje no superior al siete por ciento (7%) de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, y que no comprometan los recursos de destinación específica de las entidades territoriales. Estos recursos se distribuirán entre las cuentas de las entidades territoriales con los mismos criterios que se aplican para la distribución de los recursos de inversión del Fondo Nacional de Regalías."

Empero, el artículo 59 del decreto 955 del 2000, dispone:

"Artículo 59.- Destinación de los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. El artículo 3º de la ley 344 de 1996 quedará así:

"El total de los recursos propios del Fondo Nacional de Regalías, incluyendo los excedentes financieros y los reforzos que se produzcan, una vez descontadas las asignaciones contempladas en el artículo 1º, parágrafo 1º, artículo 5º, parágrafo, artículo 8º, numeral 8º, que se elevará al 1% y artículo 30 de la presente ley, se destinará a la promoción de la minería, a la preservación del medio ambiente y a la financiación de proyectos regionales los siguientes parámetros porcentuales como mínimo:

"..."

"59% para la financiación de proyectos regionales de inversión, incluyendo los de la red vial, secundaria y terciaria definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. De este porcentaje, no menos del 80% deberá destinarse para financiar los

proyectos de carácter regional de recuperación, construcción o terminación de la red vial secundaria y terciaria".

Ahora bien, visto lo anterior, la Corte entiende, que el decreto 955 del 2000, varió el destino de los nuevos recursos para el pago de los pasivos pensionales, previstos en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2º de la ley 549 de 1999, cuestionados, y como quiera que el pronunciamiento de la Corte en este caso, va dirigido hacia la ley 549 de 1999, carece de objeto, por sustracción de materia para pronunciarse en relación con dichos numerales, en la medida en que los mismos dejaron de producir efectos jurídicos y materiales. Por lo tanto, la Corte, en la parte resolutiva de esta providencia, se declarará inhibida de producir una sentencia de constitucionalidad de fondo sobre el particular.

En efecto, en relación con las normas contenidas en el plan de desarrollo y de inversiones públicas, es pertinente destacar que la Constitución en su artículo 341 le reconoce una jerarquía superior a dichas normas, frente a las demás leyes, al preceptuar que: "el Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes"

Al respecto, ésta Corporación en la sentencia C-015 de 1996, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, reconoció la especial jerarquía que tiene la ley del plan de desarrollo frente a las demás leyes, al señalar que:

*"Consecuencia necesaria de la trascendencia que la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe."*

Como lo señala de modo expreso la Constitución, los mandatos contenidos en la Ley del Plan constituyen mecanismos idóneos para la ejecución de las leyes y suplirán los existentes, sin necesidad de la expedición de leyes posteriores. En ese orden de ideas la jerarquía superior de dicha Ley implica la necesaria adaptación de la normatividad que la precede a sus dictados.

(...)

Ahora bien, la obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante una ley que cumpla los requisitos de la inicial, según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero, tal como lo estatuye el artículo 341 de la Constitución" (negrillas fuera de texto).

En el mismo sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-032 de 1996, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, al expresar que:

"No hay duda entonces que existe una inescindible relación entre los fines que persigue la ley del Plan Nacional de Desarrollo y la reorganización del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, dentro de los términos consagrados en los artículos 339 y 341 de la C.P., y especialmente el inciso de este último que señala inequívocamente:

"El plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores...."

Igualmente, la Corte Constitucional en la sentencia C-254 de 1996, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiteró la prelación que la ley del plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas tiene sobre las demás leyes, al señalar que:

"El plan nacional de desarrollo se consagra en una ley que, como todas, debe sujetarse a la integridad de la Constitución. Los programas que conforman el plan de inversiones públicas, por lo tanto, no pueden violar el artículo 355 de la C.P., ni ninguna otra norma de la misma. Como quiera que las leyes anuales de presupuesto deben corresponder al plan nacional de desarrollo, en éste no pueden contenerse propósitos, objetivos, programas y proyectos que contraríen los mandatos constitucionales y, en el evento de hacerlo, inexorablemente perderá poder vinculante.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el plan nacional de inversiones tiene prelación sobre las demás leyes y que sus prescripciones constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores" (negrillas y subrayadas fuera de texto).

De conformidad con nuestro ordenamiento constitucional, es indudable que se establece una jerarquización entre las leyes, tanto por su especialidad, por el procedimiento que se exige para su aprobación, por su origen, o por el mismo reconocimiento que el texto constitucional hace de algunas de ellas, el cual aparece evidente en el artículo 341 de la Carta Política que establece la prelación de la ley del plan nacional de inversiones sobre las demás leyes. Lo mismo ocurre con otros preceptos superiores que reconocen, la prioridad del gasto social y la sujeción de la actividad legislativa a las leyes orgánicas (artículo 151 CP.).

Por consiguiente, es indudable que el decreto 955 del 2000, puso en vigencia el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas, prevalece sobre la ley 549 de 1999. No obstante lo anterior, debe la Sala precisar que esta decisión no supone un pronunciamiento de constitucionalidad sobre el Decreto 955 del 2000, en cuanto a sus efectos, puesto que la Corte, en esta ocasión sólo analizó los numerales 1, 2 y 3 del artículo 2º de la ley 549 de 1999 y no la constitucionalidad del decreto referido.

De otro lado, en relación con los numerales 7, 8 y 9 del artículo 2º de la ley 549 de 1999, los cuales disponen lo siguiente:

"7. A partir del 1º de enero del año 2000, el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las

entidades territoriales.

"8. A partir del 1º de enero del año 2001, el 20% del producto del impuesto de registro.

"9. A partir del año 2001, el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento. Dicho porcentaje se incrementará anualmente en un punto porcentual, de tal manera que a partir del año 2006, inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial".

En concepto de la Corporación, y aplicando los criterios referidos en los acápite anteriores de la parte motiva de esta providencia, en torno al alcance del artículo 287 constitucional, estima la Corporación que la Carta Política no definió el grado de autonomía que le atribuyó a las entidades territoriales, delegando en el legislador tal competencia. Así las cosas, el grado de autonomía que tienen los entes territoriales en el Estado Colombiano, lo califica directamente la ley. Dicho en otros términos, la autonomía territorial es relativa, puesto que se concibe dentro de un estado unitario. Por lo anterior, es necesario recordar nuevamente que el gobierno nacional a través del Presidente de la República, es el supremo conductor de la economía, de la Hacienda Pública y la Planeación Nacional, conforme al ordenamiento general de la C.P. y las leyes, y, en este sentido, en materia de planeación y de asuntos fiscales, las entidades territoriales deben actuar en coherencia, en aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad con los planes nacionales de desarrollo, y con la política de transferencias que hace la Nación, vía situado fiscal y transferencias de participación en los ingresos corrientes de la Nación a los departamentos y municipios, como un reconocimiento propio dentro de un estado unitario.

Así las cosas, estima la Corte que el Congreso de la República puede, a través de la ley, crear un Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, con el propósito de garantizar una vida digna a los pensionados, que luego de llegar a la edad de retiro, accedan a una pensión. En este orden de ideas, la Corte debe recordar, una vez más, que no se puede ignorar lo señalado en la exposición de motivos del proyecto de ley 549 de 1999, sobre la crisis fiscal existente en las entidades territoriales y sus efectos en materia pensional, pues los beneficiarios de la seguridad social tienen derecho a que se les reconozca y pague oportunamente la pensión, ya que en la práctica no tienen asegurada hacia el futuro, la financiación de sus mesadas pensionales, por lo que resulta evidente que la Nación deba intervenir para remediar esa situación.

Bajo esta perspectiva, es importante precisar que, los instrumentos previstos en la ley 549 de 1999, tales como la creación del FONPET, implican garantizar a las personas beneficiarias de la seguridad social, la efectividad de sus derechos pensionales. Por lo tanto, resulta válido que una ley de la República señale los criterios generales, la organización y la financiación futura de las pensiones a cargo de los entes territoriales. En consecuencia, estima la Corte que los recursos para el pago de los pasivos pensionales que se destinan a partir del 1º de enero del año 2000, sobre el 15% de los ingresos producto de la enajenación al sector privado de acciones o activos de las entidades territoriales, o el 20% del producto de impuesto de registro, o el 5% de los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo departamento, el cual se irá incrementando anualmente en un punto porcentual, de tal manera que en el año 2006 inclusive, se destine al Fondo el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial, no lesionan normas constitucionales, en la medida en que la ley no pretende cercenarle autonomía a las entidades territoriales, pues repárese, que las mismas continuarán con las responsabilidades, administración, organización y reconocimiento de las pensiones. En consecuencia, opina la Corte que los numerales 7, 8 y 9 del artículo 2º de la ley 549 del 99, no están señalando la forma como deben usarse esos ingresos del departamento o los que tienen como base el producto del impuesto de registro o el producto de la enajenación al sector privado, pues la norma cuestionada solamente señala unos requisitos generales para asegurar la financiación pensional, con el propósito de garantizar el derecho irrenunciable a la seguridad social de los pensionados territoriales.

De otro lado, en relación con el numeral 11 del artículo 2º de la ley 549 de 1999, la Corte no comparte el argumento expuesto por el Jefe del Ministerio Público en el sentido de que el 70% del producto del impuesto de timbre nacional desconoce el artículo 359 constitucional, ya que en criterio de esta Corte, el impuesto de timbre nacional se encuentra dentro de las excepciones señaladas en el principio general de la prohibición a las rentas nacionales de destinación específica, y con él, la norma demandada pretende financiar el pasivo pensional de las entidades públicas.

En efecto, estima la Corte que el artículo 359 C.P., señala que no habrá rentas nacionales de destinación específica, salvo las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios, las destinadas para inversión social y las que con base en leyes anteriores la Nación asigna a entidades de previsión social de las antiguas intendencias y comisarías. En criterio de la Corte, el impuesto de timbre nacional no se encuentra dentro de las excepciones allí contempladas por el constituyente, por lo que no resulta esta norma ajena al ordenamiento jurídico superior, máxime cuando con el dinero producido por este gravamen, el legislador busca financiar parte del grave pasivo pensional que afecta a las entidades territoriales.

## 5.2. Artículo 3º de la ley 549 de 1999

El artículo 3º de la ley 549 de 1999, dispone:

"Artículo 3º. Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet. Para efectos de administrar los recursos que se destinan a garantizar el pago de los pasivos pensionales en los términos de esta ley, créase el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, Fonpet, como un fondo sin personería jurídica administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual tiene como objeto recaudar y asignar los recursos a las cuentas de los entes territoriales y administrar los recursos a través de los patrimonios autónomos que se constituyan exclusivamente en las administradoras de fondos de pensiones y cesantías privadas o públicas, en sociedades fiduciarias privadas o públicas o en compañías de seguros de vida privadas o públicas que estén facultadas para administrar los recursos del Sistema General de Pensiones y de los regímenes pensionales excepcionados del Sistema por ley.

"En todo caso la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponderá a la respectiva entidad territorial. Por consiguiente, el

hecho de la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, de la destinación de recursos nacionales para coadyuvar a la financiación de tales pasivos o de que por disposición legal la Nación deba realizar aportes para contribuir al pago de los pasivos pensionales de las entidades del nivel territorial, no implica que esta asuma la responsabilidad por los mismos.

"En dicho Fondo cada una de las entidades territoriales poseerá una cuenta destinada al pago de sus pasivos pensionales. Los valores registrados en las cuentas pertenecerán a las entidades territoriales y serán complementarios de los recursos que destinen las entidades territoriales a la creación de Fondos de Pensiones Territoriales y Patrimonios Autónomos destinados a garantizar pasivos pensionales de conformidad con las normas vigentes." (Se subraya lo acusado)

En criterio del demandante, el hecho de la creación del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales, destinándose unos recursos nacionales para coadyuvar a la financiación de tales pasivos, resulta contraria a los intereses patrimoniales y constitucionales de los departamentos y municipios, pues el legislador desconoce el destino del situado fiscal y de las transferencias intergubernamentales de la Nación a los municipios.

La Corte estima que este cargo no está llamado a prosperar, pues la norma que crea el FONPET, es clara al advertir que, en todo caso, la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponderá a la respectiva entidad territorial. Por consiguiente, la creación del Fondo, la destinación de recursos, para coadyuvar a la financiación de tales pasivos para contribuir al pago de la carga pensional, implica obviamente que la Nación asuma la responsabilidad, no como un patrono público directo y como tal responsable de sus deudas en materia prestacional y laboral, sino como un complemento eficiente y eficaz en materia de seguridad social. La Corte estima que la norma no viola el ordenamiento superior, pues la responsabilidad por los pasivos pensionales territoriales corresponde a cada entidad, y como quiera que el objeto de la creación del FONPET es el de garantizar hacia el futuro el pago oportuno de las mesadas pensionales a sus titulares.

A juicio de la Corporación, la intervención de la Nación a través de la ley 549 de 1999, se ejerce en virtud de los principios de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, en procura del saneamiento y la eficiencia fiscal y administrativa de los entes territoriales. Por consiguiente, asumir las funciones y responsabilidades propias de los entes territoriales, resulta ser una consecuencia necesaria de los principios de complementariedad y concurrencia, ya que la Nación concurre en estas circunstancias con las entidades territoriales. La Carta, si bien define en forma clara las competencias que le corresponde a cada una de ellas, no establece que cada entidad territorial se exima de asumir, en cada caso concreto, los pasivos pensionales con cada uno de sus pensionados, a lo cual se agrega la participación concurrente y subsidiaria que esta norma autoriza, independientemente de las relaciones jurídicas laborales individuales y concretas generadoras de los pasivos pensionales pertinentes. De allí que el artículo 3º de la ley 549 de 1999, en el segmento normativo acusado, no desconoce el orden constitucional.

### 5.3 El artículo 4º de la ley 549 de 1999

"Artículo 4º. Pasivo pensional como proyecto prioritario. Dentro del Plan de Desarrollo de la respectiva entidad deberá incluirse como proyecto prioritario la constitución de las reservas necesarias y su administración a través del Fonpet, para cubrir el pasivo pensional, en los términos de ley."

A juicio de la Corte, como puede leerse, el artículo 4 dispone que el pasivo pensional sea considerado como prioritario en los planes de desarrollo dentro de las respectivas entidades territoriales, creándose una constitución de reservas necesarias, las cuales serán administradas a través del FONPET, para cubrir el pasivo pensional en los términos de la ley 549 de 1999.

En criterio de la Corte, esta disposición tampoco desconoce el grado de autonomía que la Carta Política y la ley le reconocen a las entidades territoriales en materia de planeación, como lo afirma el actor en su libelo, ya que, en materia de planeación, esta atribución que desarrollan las entidades territoriales, debe hacerse, "de acuerdo a la ley". No sobra advertir que conforme el artículo 339, inciso tercero, dispone que "*Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley*". Por lo tanto, el artículo 4º no invade órbitas y competencias expresamente garantizadas en el artículo 287 constitucional, en la medida en que los entes territoriales, con fundamento en la Constitución Política y la ley 152 de 1994, pueden expedir sus propios planes departamentales o municipales de desarrollo e incluir en ellos los proyectos que, de conformidad con sus necesidades concretas y reales, puedan considerarse prioritarios, como ocurre con el pasivo pensional territorial, y en este sentido, el artículo 4º cuestionado no limita su autonomía al obligar a las entidades territoriales a incluir dentro de sus planes de desarrollo como prioritarios, lo relacionado con la carga pensional de cada departamento o municipio. Así las cosas, estima la Corte, que puede el legislador intervenir en los asuntos propios de las entidades respectivas, cuando pretende introducir criterios y marcos que materializan los postulados del Estado Social de Derecho y la garantía de los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, pues si bien es cierto, que cada departamento y municipio, en materia de planeación, puede estimar qué gastos destina y qué proyectos de desarrollo considera o no prioritarios, conforme a la voluntad mayoritaria de los concejos y asambleas departamentales, también lo es, que la autonomía territorial no es absoluta sino relativa, como quiera que conforme al artículo 287 de la C.P., las entidades territoriales deben gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que les correspondan y administrar los recursos, y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, pero de acuerdo con la Constitución y la ley, como se ha señalado. Por lo tanto este artículo será declarado exequible.

### 5.4. Los artículos 11 y 12 de la ley 549 de 1999

Los artículos 11 y 12 cuestionados, disponen lo siguiente:

"Artículo 11. Participación de las transferencias municipales para los sectores sociales. Adíjíñese un nuevo numeral al artículo 21 de la Ley 60

de 1993, que será el numeral 16. En consecuencia los numerales 16 y 17 del artículo 21 de la Ley 60 de 1993, quedarán así:

16. Cubrimiento de los pasivos pensionales de la respectiva entidad a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales.

17. En otros sectores que el Conpes social estime conveniente y a solicitud de la Federación Colombiana de Municipios.

"Artículo 12. Modificación del artículo 22 de la Ley 60 de 1993. Adiciónase el siguiente numeral al artículo 22 de la Ley 60 de 1993:

".....

7. En cubrimiento de los pasivos pensionales de la respectiva entidad a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Públicas Territoriales Fonpet, para lo cual se destinará el incremento porcentual previsto por la Constitución Política a partir del año 2000."

En efecto, en criterio del actor, los artículos referidos al modificar los artículos 21 y 22 de la ley 60 de 1993, estarían violando la jerarquía superior de esta última ley, que es, según el demandante una ley orgánica, la cual estaría modificada por una ley ordinaria como lo es la ley 549 de 1999.

La Corte no comparte tal argumento en razón a que de acuerdo con la jurisprudencia vigente de esta Corporación, especialmente las sentencias C-151 de 1994, (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, y C-600 A de 1995 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), esta Corporación sostuvo que no toda la ley 60 de 1993, comporta un carácter orgánico, pues, en este estatuto son solamente normas orgánicas aquellas que tienen que ver con la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, como quiera que únicamente dichas materias deben ser objeto de trámite cualificado y especial para efectos de su modificación, conforme la misma Carta establece. Así las cosas, los artículos 11 y 12 de la ley 549 del 99, que amplían el espectro y las áreas frente a las cuales se reciben transferencias municipales para cubrir pasivos pensionales, modifica la ley 60 de 1993, en cuanto adicionaron dos nuevos numerales a los artículos 21 y 22 de la referida ley. Por lo tanto, la ampliación de la participación de las transferencias municipales para otros sectores sociales, especialmente el cubrimiento de los pasivos pensionales de las respectivas entidades territoriales, a través del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Públicas Territoriales, estimados por el Conpes social como convenientes, a solicitud de la Federación Colombiana de Municipios y el destino del incremento porcentual previsto por la Constitución Política a partir del año 2000, resulta exequible, pues el señalamiento de un nuevo destino y uso de los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales puede hacerse válidamente por vía de una ley ordinaria, como lo es la ley 549 de 1999.

En este orden de ideas, los artículos cuestionados establecen los criterios de asignación de las transferencias municipales y las reglas para su distribución, las cuales no desconocen la Carta Política, porque, los artículos 21 y 22 de la ley 60 de 1993, bien podían ser modificados por el Congreso de la República a través de normas de carácter ordinario, como lo son naturalmente las contenidas en la ley 549 de 1999.

##### 5.5 Los artículos 13 y 14 de la ley 549 de 1999

Los artículos 13 y 14 demandados disponen lo siguiente:

"Artículo 13. Marco presupuestal de la negociación colectiva. Se requerirá autorización previa de la asamblea departamental o el concejo distrital o municipal para celebrar pactos o convenciones colectivas de las entidades territoriales o sus descentralizadas que comprometan recursos de más de una vigencia fiscal."

"Artículo 14. Denuncia de las convenciones o pactos colectivos. De conformidad con la Ley 100 de 1993, todos los órganos estatales inclusive los que se encuentren en proceso de liquidación deberán denunciar las convenciones y pactos colectivos de trabajo que no se ajusten a los principios y reglas de la Ley 100 de 1993, con el fin de que las mismas se sujeten al régimen pensional previsto en la ley."

##### Inexequibilidad del artículo 13 de la Ley 549 de 1999

1. La norma acusada establece que para celebrar pactos o convenciones colectivas de las entidades territoriales o sus entidades descentralizadas cuando se comprometan recursos de más de una vigencia fiscal, se requerirá "autorización previa de la Asamblea Departamental o el Concejo Distrital o Municipal", para ese efecto.

2. Conforme al artículo 55 de la C.P. se garantiza el derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales.

En el ejercicio de este derecho, empleadores y empleados culminan su actividad con la celebración de convenciones colectivas de trabajo, cuando existe sindicato, o de pactos colectivos con grupos de trabajadores en el caso contrario.

3. La Constitución, en el artículo 55 ya mencionado, no establece límites de carácter temporal para la celebración de la negociación colectiva, ni tampoco ordena que la vigencia de la misma tan solo lo sea por una anualidad, razón esta por la cual si la ley opta por restringir en el tiempo la duración de una convención colectiva o de un pacto colectivo, resulta contraria a la Carta Política.

4. Eso es justamente lo que ocurre con el artículo 13 de la Ley 549 de 1999, pues si no se llegare a obtener la autorización previa de la Asamblea Departamental o del Concejo Municipal para la celebración de pactos o convenciones colectivas con las entidades territoriales o sus descentralizadas, la consecuencia sería que el pacto o convención no podría exceder de un año. Es decir, que, en el fondo, lo que la norma cuya constitucionalidad se examina dispone es una limitación de carácter temporal a la vigencia de tal negociación entre empleadores y trabajadores, sin que para el efecto exista ningún soporte constitucional que así lo justifique, máxime si se tiene en cuenta que lo que se convenga al culminar el proceso propio de la negociación colectiva en materia salarial, siempre tendrá efectos no solo para el año inmediatamente siguiente sino

durante el tiempo que duren vinculados los trabajadores con el empleador respectivo, pues, de ser así, cada año habría entonces que renegociar de nuevo todos los salarios, lo que resultaría altamente perturbador para el desarrollo de las pacíficas relaciones que han de presidir la actividad económica laboral, dentro del marco de la recíproca deferencia y el mutuo respeto.

Además, considera la Corte que la norma en estudio es violatoria de los convenios 87 y 98 de la OIT, aprobados por las leyes 26 y 27 de 1976, respectivamente.

#### Inexequibilidad del artículo 14 de la Ley 549 de 1999

De otro lado, en relación con el artículo 14 cuestionado, la Corte estima que dicha disposición no se ajusta al ordenamiento constitucional, ya que si bien es cierto que dicha disposición señala una política y unos criterios en materia de negociación colectiva, estos no resultan proporcionados y razonables, puesto que cada entidad pública está en libertad, conforme al Código Sustantivo del Trabajo y a la Ley 50 de 1990, de denunciar las convenciones colectivas, sin que ello implique el desconocimiento de derechos adquiridos de los trabajadores públicos departamentales y municipales.

Bajo esta perspectiva, la Corte no comparte el argumento desarrollado por el Jefe del Ministerio Público, ya que la norma demandada está desconociendo derechos laborales ya reconocidos en pactos o en convenciones colectivas vigentes, porque los derechos laborales deben respetarse cuando están reconocidos en virtud de la condición de adquiridos conforme a la Constitución y a las leyes, luego a quienes se les ha reconocido prestaciones sociales extralegales o convencionales tienen derecho a disfrutarlas mientras se encuentren vigentes, respetando claro está, la libertad de las partes, dentro de los procedimientos de la negociación colectiva para denunciarla de acuerdo con la ley. En consecuencia, la Corte debe precisar que vencido el plazo de vigencia de las convenciones o pactos colectivos celebrados y previas las denuncias convencionales pertinentes, conforme a la ley sustantiva laboral y al contenido de los propios instrumentos laborales, la administración o el empleador, pueden presentar nuevas condiciones de negociación que tengan el propósito de ajustarse o no a los principios y a las reglas de la ley 100 de 1993, con el fin de que las mismas se sujeten al régimen pensional previsto en el referido estatuto.

Fundamentalmente este artículo viola el artículo 55 de la C.P., pues desconoce la garantía que establece dicha norma para el derecho a la negociación colectiva.

Así las cosas, el artículo 14 cuestionado desconoce el ordenamiento constitucional y por lo tanto en la parte resolutiva de esta providencia se declarará inexequible.

#### 5.6 El artículo 15 de la ley 549 de 1999

En efecto, el artículo 15 señala lo siguiente:

"Artículo 15. Restricción al apoyo financiero de la Nación. Prohíbese a la Nación otorgar apoyos financieros directos o indirectos a las entidades territoriales y a las demás entidades públicas del nivel territorial que no cumplan las disposiciones de la presente ley, en consecuencia a ellas no se les podrá conceder créditos con recursos de la Nación, cofinanciar proyectos, autorizar o garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, distintos a los señalados en la Constitución Política."

En relación con esta disposición cuestionada, estima la Corte que la norma no desconoce el marco constitucional, siempre y cuando se entienda que la prohibición del apoyo financiero directo o indirecto de la Nación a los entes territoriales y a las demás entidades del nivel territorial que no cumplan con las disposiciones de la ley 549 de 1999, consistente en la no concesión de créditos con recursos de la Nación para cofinanciar proyectos, autorizar o garantizar operaciones de crédito público, o transferir cualquier clase de recursos, debe circunscribirse únicamente a la finalidad propia que el legislador estableció en la ley 549 del 1999, esto es para financiar el pasivo pensional de las respectivas entidades territoriales. En consecuencia en aspectos diferentes al de la financiación del pasivo pensional, en donde el ente territorial requiera el apoyo financiero, es evidente que la Nación, de conformidad con la Constitución y las leyes que al respecto se aprueben, deberá contribuir y apoyar financieramente a las entidades territoriales, pues ello es propio de los principios de subsidiariedad, de concurrencia y complementariedad, diseñados directamente por el constituyente y propios de un estado unitario con descentralización política y administrativa; así las cosas, resulta proporcional y razonable que el legislador diseñe una sanción para aquellos entes territoriales que no cumplan con la finalidad y el propósito establecido en las disposiciones de la ley 549 de 1999, y en este sentido resulta constitucional que no reciba el apoyo financiero de la Nación, cuando se trate del manejo de sus pasivos pensionales.

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

#### RESUELVE:

Primero. DECLARARSE INHIBIDA, en los términos de esta sentencia, para pronunciarse en relación con los numerales 1, 2, y 3 del artículo 2º de la ley 549 de 1999, en razón a que dichos numerales fueron derogados por los artículos 12, 29 inciso 6º, 59 y 98 del Decreto 955 del 26 de mayo del año 2000 "Por el cual se pone en vigencia el plan de inversiones públicas para los años 1998 a 2002", y que se expidió como consecuencia de la inexequibilidad del Plan Nacional de Desarrollo conforme a la sentencia C-557 del 2000 (M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Segundo. DECLARAR EXEQUIBLES los numerales 7, 8 y 9 del artículo 2º de la ley 549 de 1999.

Tercero: DECLARAR EXEQUIBLE el numeral 11 del artículo 2º de la ley 549 de 1999.

Cuarto. DECLARAR EXEQUIBLE el segmento acusado del artículo 3º de la ley 549 de 1999.

Quinto. DECLARAR EXEQUIBLE el artículo 4º de la ley 549 de 1999.

Sexto. DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 11 y 12 de la ley 549 de 1999.

Séptimo. DECLARAR INEXEQUIBLES los artículos 13 y 14 de la ley 549 de 1999.

Octavo. DECLARAR la constitucionalidad condicionada del artículo 15 de la ley 549 de 1999, bajo el entendido que la prohibición del apoyo financiero directo o indirecto de la Nación a los entes territoriales y a las demás entidades públicas del nivel territorial que no cumplan con las disposiciones de la ley 549 de 1999, consistente en la no concesión de créditos con recursos de la Nación, para cofinanciar proyectos, autorizar o garantizar operaciones de crédito público o transferir cualquier clase de recursos, está limitada únicamente a aquellos recursos para financiar el pasivo pensional de la respectiva entidad territorial, y no para otros aspectos en donde el ente territorial requiera apoyo financiero de la Nación, conforme a la Constitución y la ley.

Cópíese, notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)Cuadro 1

#### INFORMACION REPORTADA POR LAS ENTIDADES TERRITORIALES

#### RESUMEN POR DEPARTAMENTO - INCLUYE UNICAMENTE NIVEL CENTRAL

FECHA DE CORTE: OCTUBRE 31 DE 1999

(Información recibida en respuesta de los derechos de petición hasta el 17 de febrero de 2.000).

Departamento	Activos	Nómina Mensual Activos	Pensionados	Nómina Mensual Pensionados	Valor Mesadas Atrasadas
Amazonas	1,127	854,291,254	99	47,733,597	95,467,194
Antioquia	24,802	18,608,693,522	17,773	8,364,051,603	1,086,236,663
Arauca	655	657,066,161	186	77,596,008	0
Archipiélago de San Andrés	1,302	992,839,796	517	25,244,349	853,486,129

Atlántico	1,928	1,354,768,433	2,051	1,470,727,158	1,080,195,468
Barranquilla					
Bolívar	3,393	2,395,261,893	2,328	1,166,816,692	16,627,882,648
Boyacá	6,591	4,721,553,229	2,403	929,884,874	3,992,951,161
Caldas	3,775	2,257,569,720	2,611	1,123,828,482	300,084,044
Caquetá	769	606,675,596	559	386,635,853	1,081,256,594
Cartagena de Indias	6,462	4,608,928,755	408	225,673,468	238,827,705
Casanare	843	612,544,050	121	49,001,971	0
Cauca	2,685	1,767,693,382	2,497	1,103,295,770	1,079,834,586
Cesar	2,757	1,649,755,428	603	278,226,976	215,900,844
Chocó	1,112	666,862,651	510	254,899,435	10,837,284,184
Córdoba	2,628	1,453,889,034	1,928	1,176,354,123	10,366,404,166
Cundinamarca	7,776	5,412,129,063	9,305	5,492,138,849	131,272,699
Guainía	772	473,195,395	56	21,757,758	0
Guajira	594	294,047,471	53	15,999,540	89,385,568
Guaviare	202	155,598,428	59	31,062,703	0
Huila	2,280	1,814,433,602	2,002	1,260,573,543	140,325,230
Magdalena	2,468	1,344,516,936	1,244	486,284,219	9,988,445,684
Meta	2,954	2,123,316,957	1,069	852,554,741	7,851,706
Nariño	5,093	2,458,505,694	2,786	1,209,574,477	5,926,919,123
Norte de Santander	1,908	1,044,382,927	3,151	1,396,288,778	312,021,755
Putumayo	370	260,272,532	585	331,053,658	689,731,668
Quindío	1,494	1,128,683,869	985	529,051,855	0
Risaralda	2,282	1,806,203,202	1,541	656,245,721	2,610,596
Santafé de Bogotá	42,562		16,976	10,257,930,761	1,929,053,247
Santa Marta	574	478,555,776	367	197,369,340	955,023,561
Santander	8,118	5,405,693,491	6,899	3,779,656,706	2,427,023,364
Sucre	2,381	1,120,745,577	164	78,732,207	99,028,778
Tolima	3,532	2,395,987,238	6,259	2,749,647,532	1,725,532,602
Valle del Cauca	34,683	28,940,580,540	13,945	8,566,269,766	708,942,454
Vaupés					
Vichada	907	578,354,603	134	56,282,111	0
<b>TOTAL</b>	<b>181,779</b>	<b>100,443,596,205</b>	<b>102,174</b>	<b>54,882,444,624</b>	<b>72,988,979,421</b>

Fuente: Viceministerio TécnicoCuadro 2

## PASIVO PENSIONAL TERRITORIAL

(miles de Pesos a Fin de 1999)

Departamento con Municipios	Pensionados (*)		Maestros (**)		Activos (***)		Activos + Maestros		Total		
	Número Pasivos (\$MM)	Como % del PIB									
Antioquia	10,738	1,628	30,039	2,264	8,593	1,136	38,632	3,400	49,370	5,028	3.28
Atlántico	2,875	436	10,551	795	5,944	786	16,495	1,581	19,370	2,017	1.31
Bolívar	1,250	189	12,029	907	11,411	1,509	23,440	2,415	24,690	2,605	1.70
Boyacá	4,936	748	11,102	837	7,682	1,015	18,784	1,852	23,720	2,601	1.69
Caldas	3,445	522	8,804	664	6,389	845	15,193	1,508	18,638	2,031	1.32
Caquetá	617	94	3,244	245	1,403	185	4,647	430	5,264	524	0.34
Cauca	3,879	588	8,692	655	8,423	1,113	17,115	1,769	20,994	2,357	1.54
Cesar	566	86	6,939	523	470	62	7,409	585	7,976	671	0.44
Córdoba	243	37	8,362	630	4,457	589	12,819	1,219	13,062	1,256	0.82
Cundinamarca	15,568	2,361	43,464	3276	63,576	8,404	107,040	11,681	122,608	14,041	9.15
Chocó	726	110	3,929	296	6,493	858	10,422	1,154	11,148	1,265	0.82
Huila	3,184	483	6,570	495	3,738	494	10,308	989	13,492	1,472	0.96
Guajira	502	76	3,565	269	3,741	495	7,306	763	7,808	839	0.55
Magdalena	2,001	303	7,577	571	4,581	606	12,158	1,177	14,159	1,480	0.96
Meta	1,288	195	5,044	380	2,963	392	8,007	772	9,295	967	0.63
Nariño	2,501	379	11,544	870	6,365	841	17,909	1,712	20,410	2,091	1.36
Norte de Santander	4,364	662	10,674	805	4,118	544	14,792	1,349	19,156	2,011	1.31
Quindío	1,080	164	3,995	301	6,84	90	4,679	392	5,759	555	0.36
Risaralda	2,770	420	6,505	490	8,372	1,107	14,877	1,597	17,647	2,017	1.31
Santander	8,858	1,343	13,263	1,000	17,256	2,281	30,519	3,281	39,377	4,624	3.01
Sucre	1,372	208	4,916	371	13,691	1,810	18,607	2,180	19,979	2,388	1.56
Tolima	6,977	1,058	9,948	750	6,097	806	16,045	1,556	23,022	2,614	1.70
Valle	13,515	2,049	16,296	1,228	35,240	4,659	51,536	5,887	65,051	7,936	5.17
Arauca	234	35	2,603	196	1,315	174	3,918	370	4,152	405	0.26
Casanare	2	0	2,551	192	207	27	2,758	220	2,760	220	0.14
Putumayo	422	64	2,805	211	1,776	235	4,581	446	5,003	510	0.33

San Andrés	389	59	563	42	1,211	160	1,774	203	2,163	262	0.17
Amazonas	117	18	514	39	531	70	1,045	109	1,162	127	0.08
Guainía	64	10	416	31	480	63	896	95	960	105	0.07
Guaviare	43	6	774	58	511	68	1,285	126	1,328	132	0.09
Vaupés	82	12	367	28	573	76	940	103	1,022	116	0.08
Vichada	97	15	590	44	412	54	1,002	99	1,099	114	0.07
TOTAL NACIONAL	94,705	14,360	258,235	19,465	238,704	31,556	496,939	51,021	591,644	65,381	42.60

Fuente: Vice-Ministerio Técnico de Hacienda

(\*) Según Ministerio de Trabajo, Censo de Cajas 1989

(\*\*) Según Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio (Oct./99)

(\*\*\*) Según Ministerio de Trabajo, Censo de Cajas 1989 e información de la DAF - Cifras de traslados Superbancaria

#### SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1187/00

PROTOS O CONVENCIONES COLECTIVAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Autorización en recursos de más de una vigencia fiscal/DERECHO DE NEGOCIACION COLECTIVA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Estabilidad financiera (Salvamento de voto)

PROTOS O CONVENCIONES COLECTIVAS (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-2854

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 2 parcial, 3, 4 parcial 11 parcial, 12 parcial, 13, 14 y 15 de la ley 549 de 1999 "por la cual se dictan normas tendientes a financiar el pasivo pensional de las entidades territoriales, se crea el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones en materia prestacional".

Con el acostumbrado respeto a la decisión adoptada por la mayoría, nos permitimos, a continuación, consignar las razones de nuestro disentimiento, en relación con la decisión adoptada a propósito de la inexequibilidad del artículo 13 de la Ley 549 de 1999.

En efecto, en nuestro sentir, el artículo 13 dispone una medida de prevención que no desborda el orden constitucional, ya que el legislador previó que se requerirá autorización previa de las Asambleas Departamentales o del Concejo Distrital o Municipal para celebrar protos o convenciones colectivas de las entidades territoriales o de sus instituciones descentralizadas que comprometan recursos de más de una vigencia fiscal, lo que no desconoce el Estatuto Superior si se tiene en cuenta que esta disposición jurídica, en ningún momento, desconoce el derecho que tienen los trabajadores oficiales, departamentales o municipales a la negociación colectiva, pues, repárese que la norma no prohíbe que se provoquen conflictos colectivos de trabajo y se celebren las convenciones o pactos pertinentes sino que la disposición jurídica cuestionada tiene el propósito de imprimir seriedad y razonabilidad a la negociación colectiva que realicen los representantes legales, y en general los funcionarios a nombre de las entidades oficiales en su condición de patronos públicos, pues, se insiste que con ella se pretende evitar convenciones o pactos colectivos que se suscriban hacia el futuro y que comprometan recursos de vigencias fiscales superiores a un año, para que cuenten, naturalmente con los recursos para ser satisfechas y cumplidas, de manera que, lo que busca el legislador con esta medida, es que no se comprometa la estabilidad financiera de las entidades territoriales.

De otra parte, estimamos que el artículo 13 de la ley 549 de 1999, es razonable en la medida en que señala que cuando se trata de negociar convenciones o pactos de una sola vigencia fiscal no se requiere autorización de las Asambleas y Concejos Municipales, porque su financiación está garantizada en el presupuesto que se está ejecutando o que se aprobó, pero si la financiación de una convención o pacto compromete vigencias fiscales futuras, es menester la autorización de la respectiva Corporación Administrativa de elección popular, pues con ello pretende el legislador, garantizar el principio constitucional, según el cual, en los departamentos y en los municipios, son las asambleas y los concejos municipales los que constitucionalmente aprueban los ingresos anuales de rentas, recursos y gastos. Lo contrario, sería comprometer el presupuesto futuro de las entidades territoriales, pues los pactos y convenciones colectivas crean obligaciones frente a las cuales las corporaciones públicas de elección popular no podrían aprobar el presupuesto, en tanto estarían en la obligación de incluir las partidas presupuestales como si fuesen hechos cumplidos, lo cual lesiona el principio de legalidad de los ingresos y los gastos públicos.

Fecha ut supra,

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

ALVARO TAFUR DIAZ

#### NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. T-458/97, T-299/97, T-615/97, T-221/98, T-559/98, SU-090/2000

2. C-478 de 1992, C-506 de 1995

3. C-600 A/95 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero; C-517/92 y C-478/92 Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

*Fecha y hora de creación: 2026-02-02 00:09:19*