

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos legales

RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Jurisprudencia sobre procedimiento y momento en que se giran

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Amplitud respecto del modo y el tiempo en que deben hacerse giros

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Giro dentro de los diez primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-No potestad del gobierno para calcular monto con base en parámetros distintos a la Constitución

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Apropiación de once doceavas partes del monto calculado para el Sistema General de Participaciones

La Corte ha distinguido entre (i) el monto que ha de ser transferido por la Nación, y (ii) la forma y la oportunidad para que se efectúe el giro de los recursos cuyo monto ha sido previamente determinado con base en parámetros objetivos establecidos en la propia Constitución. En primer lugar, la Corte constata que el monto a transferir en el año 2005 ha sido calculado por el Documento CONPES Social 90. Dicho cálculo asciende, a \$15.278 billones de pesos, lo cual es concordante con los parámetros establecidos en el artículo 357 de la Carta. En otras palabras, el monto correspondiente al año 2005 ha sido estimado siguiendo los parámetros de incremento anual establecidos en la Constitución y tomando como referencia todo lo correspondiente al año inmediatamente anterior. Un asunto distinto es el momento en el cual se giran dichos dineros. Según la Ley 715 de 2001, el monto calculado en el Documento CONPES Social 90 para el año 2005 ha de ser girado, dividido en doce doceavas, dentro de los 10 primeros días posteriores al mes vencido. Ello implica que los recursos correspondientes al mes de diciembre, serán girados dentro de los primeros 10 días del mes posterior, es decir, enero de 2006. Así, el momento en cual se giran los recursos para el Sistema General de Participaciones del año 2005 respetan los parámetros establecidos por la Ley 715 de 2001, y a su vez, no son contrarios a los límites establecidos

en la Constitución. Por ello, la Ley General del Presupuesto para la vigencia de 2005, al incluir la apropiación de los recursos que serán girados durante dicho periodo, no es contraria al artículo 357 de la Constitución. Subraya la Corte que el articulado acusado apropió lo correspondiente a doce meses, no a once. Lo que sucede es que uno de esos meses es lo que se giró en los primeros 10 días de enero de 2005 para cubrir el mes de diciembre de 2004. Las once doceavas para los meses de enero a noviembre también fueron estimadas en dicho presupuesto con los incrementos ordenados en la Constitución, las cuales se giran dentro de los diez días siguientes al mes vencido.

El demandante estima que el artículo 2º de la Ley 921 de 2004 viola el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Cita el artículo 8º de la Ley 819 de 2003, y el artículo 73 del Decreto 111 de 1996, según los cuales las apropiaciones aprobadas por el Congreso de la República han de ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. Concluye que dichos pagos han de estar incluidos en su totalidad en el Programa Anual Mensualizado de Caja. Con base en lo anterior, opina el demandante que el artículo 2º acusado, al apropiar once doceavas partes de los recursos calculados para el Sistema General de Participaciones del año 2005 impide que los departamentos y los municipios ejecuten el monto ordenado por la Constitución para dicho año. La Corte no comparte las consideraciones del accionante. Cuando la norma orgánica establece que han de ser ejecutados todos los recursos apropiados, se refiere a los recursos efectivamente incluidos en el presupuesto de gastos. De esta manera, han de ser ejecutados todos los recursos contenidos en el artículo 2º de la Ley Presupuestal demandada. Así, no podrá dejar de girarse una de las doceavas incluidas dentro de lo apropiado en dicha ley de presupuesto. Una cosa es no ejecutar lo apropiado para la vigencia fiscal de 2005 y otra bien distinta adicionar lo apropiado, que es lo que solicita el demandante. Dado que los recursos para el último mes del año serán apropiados en el Presupuesto para la vigencia de 2006, es evidente que, de acuerdo al principio de legalidad presupuestal, éstos no pueden ser ejecutados durante la vigencia 2005.

UNIDAD NORMATIVA-No integración

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD-Solicitud de informe

EXHORTACION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Giro oportuno de la última doceava de los recursos que

completa el monto anual de las respectivas transferencias

Referencia: expediente D-5729

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 921 de 2004.

Actor: Gilberto Toro Giraldo

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D. C., tres (3) de octubre de dos mil cinco (2005)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Gilberto Toro Giraldo presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 921 de 2004.

Mediante auto del 8 de abril de 2005 se admitió la demanda, se ordenó su fijación en lista y se dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación. Así mismo se ordenó comunicar de la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Contralor General de la República, a la Auditora General de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación, y a la Directora de la Federación Colombiana de Departamentos.

Mediante auto del treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) la Sala Plena de la Corte Constitucional consideró que para proferir un pronunciamiento definitivo sobre la demanda de la referencia era necesario obtener pruebas sobre el cumplimiento de la sentencia C-568 de 2004. La Corte decidió oficiar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento de Planeación Nacional y al Contralor General de la República

para que en un término de 5 días hábiles enviaran la información pertinente para dar respuesta al cuestionario remitido en relación con el cumplimiento de la mencionada sentencia.¹

Mediante auto del ocho (8) de septiembre de dos mil cinco (2005) se concedió un término adicional de cinco días para presentar la información requerida en el auto del treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005).

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

El texto de la disposición objeto de la demanda, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No 45'774 de 23 de diciembre de 2004, es el siguiente:

Ley 921 de 2004

Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y

Vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2005

Artículo 2o. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2005 una suma por valor de: NOVENTA Y UN BILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y TRES MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA MIL OCHOCIENTOS NOVENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL (\$91.582.373.460.891), [...].

III. LA DEMANDA²

El accionante considera que las normas acusadas violan los artículos 356 y 357 de la Carta, así como también el artículo 73 del artículo Decreto 111 de 1996 y el artículo 8º de la Ley 819 de 2003.

1. El accionante afirma que los artículos 17, 64 y 81 de la Ley 715 de 2001, contenía "la

expresión ‘hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia’ para indicar que la suma que se incluiría en la Ley Anual de Presupuesto por concepto de participación en los ingresos corrientes de la Nación.” Sin embargo, señala que dicha expresión fue declarada inexistente en la sentencia C-568 de 2004. El demandante cita la totalidad del apartado 4.4. de la sentencia, en el cual, según su entender, se fundamentó la declaratoria de inexistencia referida:

Concluye el señor Toro Giraldo que de acuerdo a la sentencia precitada, “en el presupuesto para el año 2005 se ha debido apropiar el total de lo que corresponde a esta anualidad, según los artículos 356 y 357 de la Constitución.”

2. No obstante, en opinión del accionante la Ley del Presupuesto apropió un monto que no corresponde al total. Indica que si bien “la cuantía del Sistema General de Participaciones para el año 2005 asciende a \$15,278 billones [3] [...] la apropiación efectuada fue inferior, pues por transferencias correspondientes al año 2005 solamente se incluyó la suma de \$14,005 billones de pesos, [...] quedando un faltante de \$1,2 billones.”

3. Por lo anterior, el accionante considera que el Congreso incurrió en una omisión legislativa, “[a]filar [...] el monto correspondiente a once doceavas del Sistema General de Participaciones de la correspondiente vigencia fiscal, y no las doce doceavas [...]”, dado que ello vulnera los artículos 356 y 357 de la Constitución, en los cuales se establece una cifra precisa para fijar el monto del Sistema General de Participaciones para cada vigencia fiscal.

4. Adicionalmente, el demandante estima que de acuerdo al artículo 8º de la Ley 819 de 2003, las apropiaciones aprobadas por el Congreso de la República han de “ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente.” Por ello, indica que “en el curso de la respectiva vigencia presupuestal se deben agotar todos los momentos de la ejecución del gasto como la disponibilidad presupuestal, el registro presupuestal, la obligación y el giro.”

El accionante cita el artículo 73 del Decreto 111 de 1996, según el cual, en su opinión, “para ejecutar en su totalidad la apropiación correspondiente, los pagos que se derivan de dicho gasto deben estar incluidos en su totalidad en el PAC [Programa Anual Mensualizado de Caja]. || [...] [E]s decir, que para dar aplicación al artículo 8º de la Ley 819 de 2003, solo se podrán incluir apropiaciones que se puedan ejecutar en su totalidad dentro de la vigencia fiscal.”

Indica que el artículo 2º de la Ley del Presupuesto para la vigencia de 2005 vulnera las normas presupuestales precitadas, dado que, al no apropiar las doce doceavas partes del Sistema General de Participaciones para dicho año, “se está impidiendo que la Nación ejecute la totalidad de la apropiación que impone la Carta, es decir transfiera a cada entidad territorial la totalidad de lo que le corresponde antes del 31 de diciembre de cada año, pues se ha quedado por fuera la última doceava parte de año 2005.”

Además, con la omisión planteada por el demandante también “se está privando a los municipios y departamentos del derecho (y obligación) a ejecutar en este año 2005 la totalidad de lo que la Constitución les reserva en el Sistema General de Participaciones, pues a sabiendas de que el Legislador no apropió la última doceava, mal podrán incluir en sus propios presupuestos esa partida, mucho menos comprometerla a pagarla.”

5. Por las razones anteriores, el demandante solicita que la Corte declare inexistente la norma acusada, y que “por razones de elemental justicia con las entidades territoriales y sobre todo con los destinatarios de los servicios estatales de salud y educación, vivienda y saneamiento básico [...] se ordene al Gobierno a presentar un proyecto de modificación del presupuesto en curso de manera que se provea al pago del faltante del Sistema General de Participaciones correspondiente al periodo fiscal 2005”.

6. El demandante anexa como prueba una copia del “Análisis del Proyecto del Presupuesto General de la Nación” elaborado por la Contraloría General de la República, mediante el cual se establece que, respecto del monto apropiado para el Sistema General de Participaciones, “la sentencia C-568 de 2004, [...] modifica la forma de programar el monto presupuestal de los recursos del Sistema General de Participaciones; por tanto, en la vigencia 2004 hay un faltante de la doceava no incluida más los ajustes por inflación tanto de 2003, como de 2004,; todo esto representa \$1.243,4 mil millones, que inmediatamente tiene una base más alta para liquidar el SGP de 2005.”

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

1. Intervención del Departamento Nacional de Planeación4

Alfonso M. Rodríguez Guevara, actuando como apoderado del Departamento Nacional de Planeación, intervino en el presente proceso para solicitar que se declare la exequibilidad de

las normas demandadas. Se fundamenta en los siguientes argumentos:

1.1. En primer lugar, el interveniente cita algunos apartes de la sentencia C-568 de 2004, llegando a la conclusión de que la Corte estableció que el constituyente “no estableció un procedimiento por medio del cual se debe hacer el giro de los recursos” del Sistema General de Participaciones, lo cual incluye la posibilidad de que el legislador establezca distintos momentos para que se giren estos últimos.

A su vez, el interveniente opina que la sentencia indica que el aforo de los recursos para cada vigencia presupuestal ha de tener “como punto de referencia el nivel de giros que se establece en la Constitución”, específicamente en su artículo 357.

Al respecto, el abogado cita el documento “Orientaciones para la Programación y Ejecución de los Recursos del Sistema General de Participaciones” escrito por la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación en el mes de Julio de 2004, el cual dice: “la sentencia C-568 de 2004 autoriza que los giros mensuales correspondientes al Sistema General de Participaciones se hagan dentro de los diez primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia [...]”

Por lo tanto, advierte que el “calendario de pagos” está diseñado de tal forma que el giro de cada mes del año 2005, se realice el día 10 del mes inmediatamente siguiente. En el mismo sentido, el giro del mes de diciembre de 2005 se efectúa el día 10 del mes de enero de 2006. El interveniente estima que lo anterior es “concordante con lo manifestado [...] en la sentencia C-568 de 2004”.⁵

1.2. De otra parte, el señor Rodríguez Guevara afirma que de acuerdo al principio de anualidad y al principio de universalidad dispuestos respectivamente en los artículos 14 y 15 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, “es clar[o] que al determinar que en el presupuesto deben estar todos los gastos que se espera ejecutar durante la vigencia fiscal respectiva.”

Al aplicar dicha regla al caso concreto, el interveniente señala que “es evidente que para el Sistema General de Participaciones en el Presupuesto General de la Nación deben ser incorporados solamente los recursos que en virtud de la ley, podrán ser ejecutados (girados) efectivamente durante la vigencia fiscal respectiva. Es por ello que en la Ley 921 de 2004 solamente se apropián los recursos que efectivamente pueden ser girados durante la

vigencia fiscal de 2005, es decir, once doceavas [...]." De acuerdo a lo anterior, establece que la "última doceava" por un valor de \$1,273 billones de pesos se gira en enero de 2006.

Advierte además que "no tendría sentido incluir en el presupuesto de la vigencia fiscal del 2005 el monto de \$1,273 billones, correspondiente a la última doceava del Sistema General de Participaciones de la presente vigencia, cuando por disposiciones de la Ley 715 de 2001, que ya superaron el control constitucional, deben ser girados en enero de 2006."

1.3. El apoderado del Departamento Nacional de Planeación analiza los cargos elevados por el accionante relativos a la violación las "normas orgánicas presupuestales".

Precisa que el artículo 8º de la Ley 819 de 2003 "guarda estrecha relación con los principios presupuestales de anualidad y universalidad, y tiene el propósito de eliminar los rezagos presupuestales que se presentan por los bajos niveles de ejecución de las apropiaciones durante la vigencia fiscal." En este sentido, el abogado afirma, que, "tal como lo expresa [...] el mismo demandante" no es posible incluir en el presupuesto una apropiación que no será ejecutada en la misma vigencia fiscal.

Indica que, a diferencia de lo anotado por el demandante, una "interpretación correcta" de la Ley 819 de 2003 lleva a concluir que "en ninguna parte de [esta] Ley [...] se hace una referencia expresa a la derogatoria de lo establecido en los artículos 17 y 64 de la Ley 715 de 2001 [...]."

1.4. Por último, el interveniente afirma en relación con lo presupuestado para el Sistema General de Participaciones de la vigencia de 2004, que "en la ley 921 de 2004 fueron apropiados \$1,17 billones de pesos correspondientes a la última doceava de [...] la vigencia 2004, y \$64 mil millones por concepto de la corrección de la tasa de inflación utilizada para la liquidación del Sistema General de Participaciones de 2004."

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.6

Juan Camilo Bejarano Bejarano, en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte (i) inhibirse de estudiar el fondo de la demanda, y, en subsidio, (ii) declarar la exequibilidad de la norma acusada, por las siguientes razones:

2.1. En primer lugar, el interveniente estima que en el caso presente existe una ineptitud de

la demanda, en vista de que ésta no respeta los criterios establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991.

Estima que “el actor [...] se limita a realizar juicios de valor subjetivos soportados en afirmaciones indefinidas de la norma acusada [...] [a pesar de que] en la sentencia citada [C-568 de 2004] la Corte fue enfática en afirmar que la acción de inconstitucionalidad no era la vía judicial adecuada para atacar dicha situación fáctica.”

Indica además que el accionante “hace elucubraciones teóricas respecto del funcionamiento del Sistema General de Participaciones, así como calificaciones personales sobre la no inclusión en la ley acusada de la última doceava que compone el sistema, sin demostrar su dicho.”

2.2. En cuanto al fondo, y tras hacer un breve resumen acerca de las “generalidades del Presupuesto Público Nacional”, de los principios que le rigen y de la adopción del Sistema General de Participaciones, el abogado indica que la exequibilidad de la norma se deriva de lo siguiente:

2.2.1. En primer lugar, señala que “el aforo que aparece en la Ley 921 de 2004 comprende doce doceavas, las cuales corresponden a una de la anterior vigencia, (diciembre de 2004), más once de la vigencia en curso (enero a noviembre de 2005) y, con base en el 100% de ese valor, [...] se determina el programa anual de caja, en el cual se establecen los giros mensuales que se efectúan en los 10 primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia a las entidades territoriales.”

Punto seguido, afirma que, en virtud del principio de legalidad consagrado en el artículo 345 de la Constitución, y de acuerdo a los artículo 346 superior y 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, “sólo pueden incluirse en la Ley Anual de Presupuesto las apropiaciones que tengan como fundamento un título jurídico de gasto, lo cual para el objeto de la litis tiene su asidero en los artículos 356 y 357 de la Constitución, desarrollados en la Ley 715 de 2001, [...]”

De otra parte, el interviniante afirma que el nivel de recursos apropiados en la Ley 921 de 2004, es acorde al procedimiento establecido en la Ley 715 de 2001, el cual fue declarado exequible en la sentencia C-568 de 2004.7

2.2.2. Adicionalmente, cita algunos apartes de la exposición de motivos del proyecto de ley anual de presupuesto para la vigencia de 2005, e indica que “estas consideraciones permitieron a la rama Legislativa discutir y aprobar la Ley [...], sin que los representantes de las distintas regiones colombianas consideraran vulnerados los intereses de las entidades territoriales.”

2.3. El interviniante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público afirma que en el caso de que la norma sea declarada inexequible, “se tendrían consecuencias muy significativas sobre la jerarquía de las normas orgánicas y los resultados económicos previstos para el sector público.”

En cuanto a lo primero, señala que “asumir la interpretación del demandante dejaría en evidente contradicción lo que ordenan las normas orgánicas, como son la Ley 715 de 2001 en materia de recursos y competencias, y la Ley 819 de 2003, en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal”.

En relación con lo segundo, informa que “de un déficit consolidado de 2,5% del PIB, se llegaría a 3% del PIB [...] como resultado de incorporar recursos en el Presupuesto de la actual vigencia por \$1,2 billones de pesos”, lo cual llevaría a la disminución del monto de “inversión pública” y a la vulneración de los acuerdos internacionales perfeccionados por Colombia.

2.4. Por último, el abogado solicita a la Corte “estudiar la posibilidad de convocar a la audiencia pública establecida en el Decreto 2067 de 1991 en su artículo 12”, con el fin de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público explique “con mayor detalle los motivos y argumentos” de la inclusión de los montos referidos en Ley Anual de Presupuesto de la vigencia 2005.

3. Intervención de la Contraloría General de la República.⁸

Ximena Ordoñez Barbosa, actuando como representante de la Contraloría General de la República, intervino en el presente proceso solicitando que se declare la exequibilidad de las normas acusadas, por las siguientes razones:

La interviniante sostiene que la norma acusada, en su artículo 2º, “estipuló el monto para el

Sistema General de Participaciones, siguiendo el cálculo [...] señal[ado] en el artículo 357, tal como lo menciona el documento CONPES Social 90, es decir, un incremento anual de 7,5% discriminado [en] 5,5% por tasa de inflación, 2% por crecimiento de la economía, vale aclarar que el monto de las transferencias no desconoce la cantidad constitucionalmente establecida. || Por consiguiente, la expresión 'hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia' contenida en los artículos 17, 64 y 81 de la Ley 715 de 2001, la cual fue declarad inexequible, no es fundamento para la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 2º de la Ley 921 de 2004, como lo solicita el actor, bajo el entendido de que el procedimiento para la apropiación y giro de los recursos correspondiente al Sistema General de Participaciones no se ha visto modificado."

3.2. Igualmente, la abogada Ordoñez Barbosa indica que en el componente de rentas del Presupuesto "se debe incluir el monto total de los recursos estimados que se espera recaudar en el año fiscal. De esta manera, no es posible incorporar rentas que se espera recaudar en el transcurso de la vigencia siguiente, puesto que se estaría actuando en violación directa con el principio de anualidad. Así mismo, solo se pueden incluir apropiaciones que se puedan ejecutar dentro de la vigencia fiscal. Por lo tanto, las apropiaciones realizadas en la Ley son las de cuyos pagos se proyectan realizar en la misma vigencia. De esta manera las entidades territoriales deben ejecutar el monto de la apropiación señalada en la ley anual de presupuesto, para el Sistema General de Participaciones, con el fin de dar cumplimiento a lo normado en la Ley 819 de 2000, la cual impone que toda partida que se apropie tenga que ser comprometida y ejecutada completamente durante la misma vigencia."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN9

En su concepto, el Procurador solicita que la norma acusada sea declarada exequible en forma condicionada. A continuación se resumen sus argumentos:

1. En primer lugar, el Procurador General plantea que el problema jurídico a resolver en este proceso es "si se presenta una omisión legislativa en el presupuesto de gastos aprobado para el año 2005 que vulnera el Sistema General de Participaciones por disminución de la cuantía de las apropiaciones que por disposición constitucional le corresponden."

2. El Procurador estudia el "monto anual del Sistema General de Participaciones como parte

de la totalidad de los gastos públicos de la vigencia fiscal respectiva.” Tras citar el CONPES Social 90, la Ley 921 de 2004 y el Decreto de Liquidación 4365 de 2004 indica que “para la vigencia fiscal 2005, el procedimiento de programación y distribución, se hizo así:

“Sistema General de Participaciones – 2005

Asignaciones

Valor apropiado

Sección Ministerio de Hacienda

Propósito General

2'488'587'478'682

Resguardos indígenas

79'293'228'487

Municipios Ribereños

12'198'958'228

Alimentación Escolar

76'243'488'930

F.O.N.P.E.T.

442'212'235'795

Sección Ministerio de Protección Social

Sistema General de Participaciones – Salud

3'586'493'719'277

Sección Ministerio de Educación Nacional

Sistema General de Participaciones-Educación

8'563'668'676'642

Total

15'248'697'786'041

*Nota: Incluye 1/12 vigencia 2004 y 11/12 vigencia 2005”

Igualmente, presenta un cuadro por medio del cual se observa la manera como se estimó el Sistema General de Participaciones para la vigencia de 2005:

Base del cálculo – Año 2004

Incremento 2004-2005

7.5%

* Inflación

5.5%

* Incremento adicional

2.0%

SGP-2005

\$15.278 billones

La Vista Fiscal observa que según el CONPES Social 90, para la vigencia 2005 fueron apropiados para el Sistema General de Participaciones 2005, \$14.005 billones, correspondientes a once doceavas partes del monto total.

Afirma que esta apropiación fue realizada en concordancia con el artículo 85 de la Ley 715 de 2001. Esto, según el Procurador, “podría llevar a concluir que no se presenta una omisión legislativa porque existe un marco normativo vigente que faculta al Gobierno Nacional a

elaborar el presupuesto de gastos correspondientes al Sistema General de Participaciones estimando el monto a incluir, con base en el cálculo de los montos totales establecidos constitucionalmente, con lo cual, una vez aforado, se determinará el programa anual de caja. Es decir, se mantiene vigente legalmente la discrecionalidad de aforo de los recursos del Sistema General de Participaciones en la ley anual de presupuesto.”

Sin embargo, la Vista Fiscal considera que en “aplicación del principio pro actione” es posible hacer una “segunda lectura al cargo formulado por el ciudadano Toro Giraldo, según el cual vulneró el principio de universalidad del gasto porque no se incluyó y aprobó en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2005 la totalidad del gasto correspondiente al monto total del Sistema General de Participaciones, de conformidad con lo establecido constitucionalmente al respecto, sino sólo 11/12 partes, difiriendo la última doceava para ser incluida en la siguiente”.

3. El Ministerio Público indica que, dado que la Corte Constitucional declaró inexistente la expresión “hasta por el monto a girar en la respectiva vigencia” contenida en los artículo 17, 64 y 81 de la Ley 715 de 2001, “por considerar [...] que esta disposición incidía en la cantidad de recursos que podrían ser transferidos pues los limitaba [...]”, y que sobre dicha decisión se fundamenta la demanda del accionante, “es necesario que la Corte decrete la unidad normativa de la discrecionalidad que se demanda en relación con el monto aforado para el Sistema General de Participaciones en la Ley 921 de 2004, con las expresiones ‘estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación’ y ‘proyectado para el presupuesto’ contenidas en el artículo 85 de la Ley 715 de 2001, con el fin de que tanto la decisión contenida en la sentencia C-568 de 2004, como la que se adopte en el proceso de la referencia, no sean inocuas tal como se ha señalado en las sentencias C-228 de 2002 y C-539 de 1999.”¹⁰

Adicionalmente, el Procurador señala que en el caso presente es “procedente la unidad normativa” porque “la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con las disposiciones cuya unidad normativa se solicita, las cuales a simple vista presentan dudas sobre su constitucionalidad en relación con el Acto Legislativo 01 de 2001 y con lo expuesto en la sentencia C-568 de 2004.”

4. Concretamente respecto del problema jurídico a resolver en la presente ocasión, el

Procurador indica lo siguiente:

Por tanto, la Ley de Apropiaciones se rige por los principios de vigencia anual y de universalidad del gasto, lo que significa que cada ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que se pretenden realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluyendo especialmente los que se necesitan para financiar el gasto público social, por tener prioridad sobre cualquier otra asignación, según el artículo 350 de la Constitución.

De lo expuesto es claro [...] que el precepto parcialmente acusado, vulnera los principios de anualidad y de universalidad del gasto en la aprobación de los recursos del Presupuesto de Gastos y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 2005, al no apropiarse la totalidad de los recursos que por mandato constitucional corresponde al Sistema General de Participaciones para la vigencia fiscal de 2005.

En consecuencia se solicitará a la Corte que declare la inconstitucionalidad del monto aforado en la Ley de Presupuesto de Rentas y de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2005, como recursos del Sistema General de Participaciones para esta anualidad \$14.005 billones, bajo el entendido de que el monto a apropiar [...] es el [...] de \$15.278 billones de pesos, para lo cual el Gobierno Nacional y el Congreso de la República harán los trámites presupuestales para la adición correspondiente."

5. La Vista Fiscal también solicita que se declare la inexequibilidad del aparte subrayado del "artículo 85 de la Ley 715 de 2001, según el cual el monto 'estimado o proyectado para la vigencia siguiente del Sistema General de Participaciones que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación', directriz contenida en el procedimiento de programación y distribución de los recursos del referido sistema." Esto, pues considera que dicha expresión contenida en el artículo 85, otorga al Ejecutivo la posibilidad de calcular el monto del sistema general de participaciones para una determinada vigencia, apartándose de lo establecido en el art. 357 de la Carta.

6. Adicionalmente, el Procurador General de la Nación señala lo siguiente acerca de las consideraciones desarrolladas en la sentencia C-568 de 2004:

"[E]n las regulaciones relacionadas con el gasto público social y especialmente las que

desarrollan el Sistema General de Participaciones, contrario a lo expresado en la sentencia C-568 de 2004, el margen de configuración debe trascender lo correspondiente al estado de las finanzas públicas y el flujo de caja en lo que tiene que ver con el aforo y ejecución del monto total de los recursos de tal sistema para cada anualidad, porque existe un marco constitucional que así lo exige en función del Estado Social de Derecho.

El aforo del Sistema General de Participaciones en cada ley anual de presupuesto debe hacerse por el monto constitucional total y no por menos, porque el sacrificio presupuestal de las regiones en materia de gasto público social se efectuó con la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001 [...].

La pretensión legal orgánica de establecer aforos discrecionales parciales en relación con el monto total anual del Sistema General de Participaciones difiriendo el remanente para ser incorporado en otras vigencias, se constituye en un sacrificio adicional que resulta desigual en relación con el tratamiento presupuestal dado a otras secciones de la Ley de Apropiaciones (artículos 11 literal b), 36, Decreto 111 de 1996) a las cuales no se les impone el mismo sacrificio.

También se lesiona la prioridad del gasto público social sobre otras asignaciones; la anualidad y universalidad del gasto; los derechos laborales especialmente de quienes prestan los servicios de educación y salud (artículos 15, 47, Ley 715 de 2001); y los principios de la función pública en los entes territoriales.

Se compromete el principio de proporcionalidad, porque el sacrificio presupuestal legal no es requerido de manera absoluta, por su condición de adicional al contemplado en el Acto Legislativo 01 de 2001. El manejo presupuestal anual posterior a la vigencia de dicha reforma constitucional muestra que los ingresos y gastos se vienen incrementando desmesuradamente no por causa del Sistema General de Participaciones, y sus correcciones y controles requieren de otra medidas a la luz de una reinterpretación integral de los principios contributivos y de eficiencia fiscal.

La homeostasis presupuestal indica que los ingresos en ciertos sectores económicos se han incrementado ostensiblemente y la base de recaudo tributario se ha ampliado, especialmente en el impuesto de renta.

En cambio sí se pueden comprometer por tratamiento presupuestal desigual y desproporcionado derechos laborales o principios de la administración pública que pueden incidir negativamente en la garantía de la prestación de los servicios financiados con los recursos del Sistema General de Participaciones y la ampliación de su cobertura.

La libertad de configuración del legislador aplicada al Sistema General de Participaciones debe tener en cuenta no sólo el estado de las finanzas públicas y el flujo de caja sino además el contexto constitucional señalado, por lo que el aforo y ejecución del monto total de este sistema debe hacerse lo más eficientemente posible dentro de la anualidad en virtud de la prioridad del gasto público social sobre cualquier otra asignación y porque no se puede descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos suficientes para atenderlas, lo cual implica su ejecución.”

7. Por las razones anteriores, el Ministerio Público solicita que la Corte Constitucional realice los “siguientes pronunciamientos”:

“Declarar INEXEQUIBLE el monto aforado por 14.005 billones de pesos en el Presupuesto de Gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005, contenido en el artículo 2 de la Ley 921 de 2004, destinado al Sistema General de Participaciones, bajo el entendido que el monto a apropiar es por la totalidad para el año 2005, que equivale a 15.278 billones de pesos, para lo cual el Gobierno Nacional y el Congreso de la República harán los trámites presupuestales de adición requeridos.

[...] Declarar INEXEQUIBLES los siguientes apartes del artículo 85 de la Ley 715 de 2001 ‘estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación’ y ‘proyectado para el presupuesto’.”

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política.

2. No existe ineptitud de la demanda por errores en la formulación de los cargos

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda, ya que, a su juicio, los cargos elevados por el accionante se fundamentan en consideraciones fácticas y en “juicios subjetivos” que no son pertinentes para ser estudiados en el proceso iniciado por una acción de inconstitucionalidad.

El demandante considera que el artículo 2º acusado es inconstitucional, al no incluir para la vigencia del año 2005 una parte de los recursos del Sistema General de Participaciones previstos por la Constitución y las normas orgánicas del presupuesto. Independientemente de que la Corte comparta o no el anterior argumento - lo cual será analizado posteriormente en esta sentencia-, se constata que éste no se fundamenta exclusivamente en consideraciones fácticas, sino que establece una confrontación entre el contenido de la norma legal, y lo consagrado por la Carta. Además, el argumento busca demostrar que entre los dos contenidos normativos, el legal y el constitucional, existe una contradicción que debe conducir a la inconstitucionalidad del presupuesto en lo atinente al sistema general de participaciones. Los hechos mencionados en la demanda son un soporte de la interpretación jurídica de la norma acusada que por tener naturaleza presupuestal inevitablemente comprende una dimensión cuantitativa. Así, la Corte considera que la demanda cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por el Decreto 2067 de 1991. En consecuencia, se realizará un análisis de fondo.

3. Problemas jurídicos a resolver en el caso presente

El demandante estima que el artículo 2º de la Ley 921 de 2004, al apropiar once doceavas del monto del Sistema General de Participaciones establecido en la Constitución para el año 2005, viola, de una parte, el artículo 356 y 357 de la Carta, que establecen las reglas mediante las cuales se rige dicho Sistema, y de otra parte, la normatividad orgánica del presupuesto. El accionante se fundamenta en el argumento según el cual el Legislador incurrió en una omisión legislativa, dado que el monto apropiado para el Sistema General de Participaciones en el Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2005 es menor que la cifra ordenada en el artículo 357 de la Carta.

La Corte resolverá el siguiente problema jurídico, de acuerdo a los cargos elevados por el demandante:

¿Vulnera el artículo 357 de la Constitución y el artículo 73 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que se prevea como Presupuesto de Gastos para la vigencia del año 2005, la suma de \$91'582'373'460'891 en la medida en que ello resulta insuficiente para cubrir la totalidad de lo debido por la Nación por concepto de transferencias a las entidades territoriales dentro del Sistema General de Participaciones?

Para solucionar este problema, la Corte analizará, primero, el cargo según el cual la norma acusada viola el artículo 357 de la Carta, y segundo, el argumento de acuerdo al cual el artículo 2º demandado viola la normatividad orgánica presupuestal.

4. Análisis del primer cargo. El artículo 2º de la Ley 921 de 2004 no viola los artículos 356 y 357 de la Constitución.

4.1. Jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca del procedimiento y el momento en el cual se giran los recursos del Sistema General de Participaciones.

Como se observa en los antecedentes, el demandante fundamenta en parte la acción de inconstitucionalidad en la sentencia C-568 de 2004. Por esta razón, en el apartado que sigue la Corte hará un resumen de dicha providencia y citará sus aspectos pertinentes.

4.1.1. En la sentencia C-568 de 2004 la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el mismo accionante de la presente ocasión, contra algunas expresiones contenidas en los artículos 17, 53, 64 y 81 de la Ley 715 de 2001, los cuales, según el demandante, violaban los artículos 356 y 357 de la Constitución, así como también los 14 y 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para una mayor claridad, se procede a citar las disposiciones demandadas en aquella ocasión y a subrayar los apartes específicamente acusados. En negrita se indica lo declarado inexequible.

“Artículo 17. Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así:

Los distritos y municipios certificados recibirán directamente los recursos de la participación para educación.

Los recursos de la participación para educación en los municipios no certificados y los corregimientos departamentales, serán transferidos al respectivo departamento.

Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para educación a los departamentos, distritos o municipios. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para educación del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

Los giros se deberán efectuar en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, a los fondos que para el efecto deben crear y organizar las entidades territoriales.

Los giros correspondientes a los aportes patronales se harán directamente a la entidad u organismo que administra las pensiones, cesantías, salud y riesgos profesionales del sector salud de las entidades territoriales, en la forma y oportunidad que señale el reglamento.

Artículo 64. Giro de los recursos. Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para salud. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para salud del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia.

La Nación podrá girar los recursos del Sistema General de Participaciones y del Sistema General de Seguridad Social en Salud directamente a las entidades de aseguramiento o las instituciones prestadoras de servicios de salud, cuando las entidades territoriales no cumplan con las obligaciones propias del ejercicio de las competencias establecidas en la presente ley de acuerdo a la reglamentación que el Gobierno Nacional expida sobre la materia.

Artículo 81. Giro de los recursos de la participación de propósito general. Los recursos de la participación de propósito general serán transferidos así:

Los distritos y municipios recibirán directamente los recursos de la participación de propósito general.

Sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto se determinará el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación para propósito general a los distritos y municipios. Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, para tal efecto se aforará la participación para propósito general del Sistema General de Participaciones en la ley anual de presupuesto, hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia."

Los problemas jurídicos que la Corte resolvió fueron los siguientes:

"¿Violan la regulación constitucional del Sistema General de Participaciones (artículos 356 y 357 de la Constitución), las normas que disponen i) que el programa anual de caja, en el cual se establecerán los giros mensuales correspondientes a la participación de las entidades territoriales para educación, salud y 'propósitos generales', debe determinarse sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto, ii) que dichos recursos se girarán en los primeros diez días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, iii) que en la ley anual de presupuesto se aforará la participación hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia y iv) que la apropiación de los recursos del Sistema General de Participaciones para salud se hará sobre la base del 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto?"

Esta Corporación encontró que eran exequibles todos los enunciados demandados, con excepción de la expresión "hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia" contenida en los artículos 17, 64 y 81 acusados, la cual fue declarada inexequible por desconocer el artículo 357 de la Carta. A continuación se exponen los motivos de dicha decisión.

"El Acto Legislativo 01 de 2001 modificó los artículos 35611 y 35712 de la Constitución y sustituyó la participación de las entidades territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación, el Situado Fiscal y las transferencias complementarias al Situado Fiscal, por el Sistema General de Participaciones. Dicho Sistema trata de la financiación de la prestación de los servicios en salud, educación y "propósito general", a cargo de las entidades

territoriales.

En particular, el parágrafo transitorio 1º del artículo 357 superior, estableció un valor preciso de la participación que debe ser transferida a los Departamentos, Distritos y Municipios de la siguiente manera: la base inicial sería “el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos”; a grandes rasgos, según el parágrafo transitorio 2º, durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecería en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional de 2% entre 2002 y 2005 y 2.5% entre 2006 y 2008.¹³

Entonces, la norma constitucional establece un monto preciso a apropiar y girar por concepto del sistema general de participaciones. Los artículos constitucionales que se consideran violados en la presente demanda no hacen referencia específica al procedimiento mediante el cual se realiza el giro respectivo. Así, en vista de que el Constituyente no precisó el modo y el tiempo conforme a los cuales debían hacerse dichos giros, el legislador cuenta con un margen de configuración amplio para regular estos temas, atendiendo, entre otros factores, al estado de las finanzas públicas y al flujo de caja, y desde luego, a las normas constitucionales que ordenan la transferencia de un monto concreto.”

Posteriormente, la Corte abordó los cargos planteados por el demandante, resolviendo si “al expedir las normas acusadas en ejercicio del amplio margen de configuración con que cuenta en la materia, vulneró las disposiciones superiores descritas.” Se dividió el análisis por grupos de normas:

(i) Primero, en relación con “los artículos 17, 53, 64 y 81 de la Ley 715 de 2001, según los cuales, sobre la base del 100 % del aforo que aparezca en la ley anual del presupuesto se realiza (a) el programa anual de caja -PAC14, según el cual se determinan los giros mensuales correspondientes al sistema general de participaciones, y (b) las apropiaciones de dichos recursos en el presupuesto¹⁵”, la Corte consideró, que éstas no desconocían la Constitución en vista de que el procedimiento establecido en ellas no fijaba un monto a

transferir a las entidades territoriales:

“Si bien estos enunciados indican que el valor de la transferencia depende de lo que sea aforado en la ley anual de presupuesto, no hacen referencia a ningún valor preciso, no contienen ninguna orden para que se transfiera un monto inferior o siquiera distinto al que señala la Constitución; tampoco contienen una prohibición para que dicho monto no se gire. En este sentido, el procedimiento diseñado por el legislador para el giro de los recursos, al no hacer referencia alguna al monto a transferir, no puede ser interpretado de tal forma que lleve a concluir que el legislador violó la norma constitucional e infringió el amplio margen de configuración con el que cuenta.¹⁶

De la misma forma que sucede con toda erogación a cargo del Estado, las normas acusadas remiten a la ley de presupuesto, en la cual han de ser incorporadas las partidas acordes al valor señalado en la Constitución. Sin embargo, no obran pruebas en el expediente de que no se hubiere presupuestado un monto que guarde consistencia con lo ordenado por la Constitución. Por el contrario, el Departamento Nacional de Planeación aportó al presente proceso los documentos CONPES, en los cuales se explica cómo, para los años 2002 y 2003, se incluyeron la totalidad de los montos ordenados en el artículo 357 precitado. De cualquier modo, no corresponde a la Corte, al resolver sobre la presente demanda, determinar la constitucionalidad de normas que no han sido demandadas, tales como las leyes anuales del presupuesto.

Por su parte, como la permisión contenida en los artículos demandados no implica una disminución del monto que según la Constitución debe ser transferido a las entidades territoriales, no se afectan las competencias de los Departamentos, Distritos y Municipios en la prestación de los servicios de salud, educación y otros. Tampoco se ven vulnerados los principios del Estado Social de Derecho y los fines de servicio a la comunidad, de promoción de la prosperidad general y de garantía de la efectividad los derechos y deberes constitucionales.”

(ii) Segundo, en cuanto a las expresiones “contenid[a]s en los artículos 17, 53, 64, y 81 de la Ley 715 que disponen que los giros deberán efectuarse en los diez primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia”, la Corte consideró que éstas tampoco violan la Constitución, pues el legislador cuenta dentro de su margen de configuración con la

posibilidad de establecer el momento y el procedimiento mediante el cual se giran los recursos del Sistema General de Participaciones.

En dicha sentencia, se resumió la jurisprudencia con base en la cual fueron declaradas exequibles normas que establecían que el momento para el giro de los recursos de las transferencias territoriales era el lapso comprendido dentro de los primeros 15 días siguientes al bimestre vencido.

“Esta Corporación ya ha considerado que el amplio margen de configuración con que cuenta el legislador para determinar el procedimiento mediante el cual se giran los recursos que por Constitución corresponden a las entidades territoriales, incluye la posibilidad de establecer distintos momentos en el que se giran tales recursos. En efecto, en la sentencia C-811 de 200117, al analizar una disposición contenida en la Ley 60 de 199318 (que regulaba el anterior régimen de transferencias a las entidades territoriales), la Corte consideró que era razonable constitucionalmente que el legislador señalara la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación fuera girada a dichas entidades territoriales ‘por bimestres vencidos, dentro de los primeros 15 días del mes siguiente al bimestre’, a diferencia de los departamentos y distritos, para quienes la Ley establecía un giro mensual. La Corte estimó lo siguiente:

‘[L]os ingresos corrientes están (...) destinados a financiar los gastos de las entidades públicas, y (...) el giro mensual a los municipios, generaría una presión importante en las metas de pago de los mismos y en su recaudo, pudiendo llegar a comprometer la liquidez general del sistema, haciendo que los recursos escaseen tanto para los municipios como para las demás entidades.

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

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

Adicionalmente, la Corte precisó que el pago dirigido al funcionamiento básico del municipio, específicamente en lo relacionado con los pagos laborales y la prestación de los servicios públicos, no podían depender del momento específico en el que se giraran los recursos de las transferencias. Al respecto dijo lo siguiente:

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

No debe olvidarse en efecto que la participación en los ingresos corrientes de la Nación no es el único recurso con el que cuentan las municipalidades para el cumplimiento de sus obligaciones y que cada entidad dentro de su plan de desarrollo y de sus presupuestos anuales debe establecer los mecanismos de financiación pertinentes que permitan satisfacer el conjunto de las funciones establecidas en cabeza del municipio¹⁹. (arts. 287, 317 y 339 C.P.)

(...)

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

Así, esta Corporación concluyó que la norma acusada no era contraria a los derechos a la igualdad (artículo 13 de la C.P.) y al trabajo (artículos 25 y 53 de la C.P.) de los trabajadores municipales."

La Corte procedió a aplicar la jurisprudencia citada al caso concreto, concluyendo que eran

constitucionales las normas orgánicas que establecían que el giro de los recursos del Sistema General de Participaciones debía ser efectuado dentro de los primeros 10 días del mes inmediatamente siguiente:

"[L]os enunciados declarados exequibles en dicha ocasión establecían para el pago de las transferencias a los municipios tiempos más largos que los diez días dispuestos en las normas analizadas en la presente ocasión. Específicamente, la Corte considera que, dado que las rentas se recaudan en un lapso de tiempo específico, es razonable que los giros se realicen habiendo finalizado dicho tiempo. Por esto, las normas acusadas no transgreden los mandatos constitucionales. Lo anterior no obsta para que el legislador, en ejercicio de su amplio margen de configuración en la regulación de la forma del pago – no del monto total mismo fijado por la propia Constitución- establezca momentos y plazos diferentes."

(iii) Por último, la Corte analizó la constitucionalidad de "los enunciados, contenidos en los artículos 17, 64 y 81 de la Ley 715 que establecen que 'se aforará' la participación para educación, salud o propósito generales en la Ley Anual de Presupuesto, 'hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia'." Determinó que estas expresiones sí violaban el artículo 357 de la Carta, pues dejaban al arbitrio de las entidades administrativas el cálculo del monto que se transferiría a las entidades territoriales:

"La Corte advierte que [...] las expresiones que ordenan que el aforo en la Ley Anual del Presupuesto sea realizado 'hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia' inciden en la cantidad de recursos que podrían ser transferidos.

A pesar de la poca claridad que ofrece la norma analizada, se puede concluir que ésta se refiere a un estimativo o cálculo, que se hace de la 'participación para [educación, salud o propósitos generales] del Sistema General de Participaciones, en la Ley Anual de Presupuesto (...)''. Por su parte, dicha estimación tiene como punto de referencia el nivel de los giros que se realizan en la vigencia y no el monto establecido en la Constitución. Por lo tanto, la norma limita la estimación presupuestal, de la cual depende el nivel de los recursos apropiados y transferidos, a un límite máximo, fijado éste con base en el monto de los giros en la respectiva vigencia y no en los parámetros establecidos en la propia Constitución.

Lo que se 'girará en la respectiva vigencia fiscal' depende de diferentes factores, no ajenos a la discrecionalidad de las autoridades fiscales. No obstante, la base y los criterios para el

cálculo del nivel de los recursos destinados por la Ley Anual de Presupuesto al Sistema General de Participaciones, no son discrecionales de las autoridades presupuestales, pues éstos corresponden a reglas enunciadas directamente por el constituyente en los artículos 356 y 357 de la Carta.

Así, dado que la frase ‘hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia’ acusada toma como referente para el cálculo del presupuesto del Sistema General de Participaciones un criterio que no es el constitucional, y que puede quedar librado a decisiones, la Corte la declarará inexcusable.”

4.1.2. De la providencia resumida en las líneas anteriores, que a su vez cita la sentencia C-811 de 2001, se observa que la Corte ha adoptado una clara posición, acerca tanto del procedimiento como del momento, relativa al giro de los recursos del Sistema General de Participaciones. La Corte ha reiterado que no es inconstitucional que el legislador disponga que la participación en salud, educación o propósitos generales se gire periodo vencido. En el caso de la Ley 60 de 1993, la Corte estimó constitucional que las transferencias fueran realizadas 15 días después del bimestre vencido. En el caso de la Ley 715 de 2001, la Corte declaró ajustado a la Carta que el giro se efectúe dentro de los 10 días posteriores al mes vencido.

Lo que sí viola el artículo 357 de la Carta, de acuerdo a la jurisprudencia precitada, es que la norma permita que el gobierno tenga la potestad de calcular el monto del Sistema General de Participaciones para un año concreto, con base en parámetros distintos a los establecidos en la norma constitucional mencionada y librados en parte a la discrecionalidad gubernamental. Es por ello que fue declarada inexcusable la expresión “hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia” contenida en las normas acusadas en aquella ocasión.

De acuerdo a estas reglas jurisprudenciales fijadas por esta Corporación, se procede a resolver el primer cargo elevado por el demandante.

4.2. Así, la Corte ha distinguido entre (i) el monto que ha de ser transferido por la Nación, el cual se ha de estimar con base en los criterios que para su cálculo están fijados en el artículo 357 constitucional y a partir de los cuales ha de resultar una cifra de la cual el Gobierno y el Congreso tienen prohibido apartarse, y (ii) la forma y la oportunidad para que se efectúe el

giro de los recursos cuyo monto ha sido previamente determinado con base en parámetros objetivos establecidos en la propia Constitución. Respecto de este segundo aspecto, la Corte ha declarado ajustadas a la Carta en dos oportunidades normas de contenido diverso pero ambas expresiones admisibles del margen de configuración propio del legislador.

La anterior distinción es pertinente en el caso concreto. El demandante ataca la Ley Anual de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2005, por considerar que su artículo 2º viola el artículo 357 precitado, al incluir la apropiación solo de once doceavas partes del monto calculado por el Departamento Nacional de Planeación para el Sistema General de Participaciones, habida cuenta de que una doceava parte de éste monto anual correspondiente al mes de diciembre de 2005, habrá de ser girado el 10 de enero del año 2006. Se observa, entonces, que el accionante mezcla los dos asuntos diferenciados por la jurisprudencia de la Corte.

En primer lugar, la Corte constata que el monto a transferir en el año 2005 ha sido calculado por el Documento CONPES Social 90. Dicho cálculo asciende, según el demandante, todos los intervenientes y el concepto fiscal, a \$15.278 billones de pesos, lo cual es concordante con los parámetros establecidos en el artículo 357 de la Carta. De esta manera, la Nación reconoce que este nivel de recursos ha de ser transferido a las entidades territoriales. En otras palabras, el monto correspondiente al año 2005 ha sido estimado siguiendo los parámetros de incremento anual establecidos en la Constitución y tomando como referencia todo lo correspondiente al año inmediatamente anterior.

Un asunto distinto es el momento en el cual se giran dichos dineros. Según la Ley 715 de 2001, el monto calculado en el Documento CONPES Social 90 para el año 2005 ha de ser girado, dividido en doce doceavas, dentro de los 10 primeros días posteriores al mes vencido. Ello implica que los recursos correspondientes al mes de diciembre, serán girados dentro de los primeros 10 días del mes posterior, es decir, enero de 2006. Así, el momento en cual se giran los recursos para el Sistema General de Participaciones del año 2005 respetan los parámetros establecidos por la Ley 715 de 2001, y a su vez, no son contrarios a los límites establecidos en la Constitución, analizados por la jurisprudencia de la Corte. Por ello, la Ley General del Presupuesto para la vigencia de 2005, al incluir la apropiación de los recursos que serán girados durante dicho periodo, no es contraria al artículo 357 de la Constitución. Subraya la Corte que el articulado acusado apropiá lo correspondiente a doce meses, no a

once. Lo que sucede es que uno de esos meses es lo que se giró en los primeros 10 días de enero de 2005 para cubrir el mes de diciembre de 2004. Las once doceavas para los meses de enero a noviembre también fueron estimadas en dicho presupuesto con los incrementos ordenados en la Constitución, las cuales se giran dentro de los diez días siguientes al mes vencido.

Como se dijo en las sentencias C-568 de 2004 y C-811 de 2001, es razonable establecer que unos recursos determinados se giren después de que los mismos hayan sido recaudados, máxime si el recaudo es la fuente para financiar dichos giros. Lo contrario, llevaría a concluir que quien gira los dineros, sin tenerlos aún en sus arcas, estaría obligado a financiar al beneficiario de tales giros. En el caso concreto, establecer que los montos del Sistema General de Participaciones han de ser girados antes de que éstos sean recaudados, sería imponer a la Nación la obligación de financiar mediante recursos diferentes a los señalados expresamente en la Constitución a las entidades territoriales durante el lapso comprendido entre el giro y el recaudo, obligación que no está consagrada en la Constitución. Ninguna norma constitucional ordena que los recursos sean girados antes del vencimiento de cada mes.

Por las razones anteriores, el primer cargo elevado por el actor es infundado. Se pasa a estudiar entonces el cargo según el cual el artículo 2º acusado es contrario a las normas orgánicas de presupuesto.

5. Análisis del segundo cargo. El artículo 2º de la Ley 921 de 2004 no es contrario a las normas orgánicas de presupuesto señaladas por el demandante.

El demandante estima que el artículo 2º de la Ley 921 de 2004 viola el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Cita el artículo 8º de la Ley 819 de 2003, y el artículo 73 del Decreto 111 de 1996, según los cuales las apropiaciones aprobadas por el Congreso de la República han de ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente. Concluye que dichos pagos han de estar incluidos en su totalidad en el Programa Anual Mensualizado de Caja. Con base en lo anterior, opina el demandante que el artículo 2º acusado, al apropiar once doceavas partes de los recursos calculados para el Sistema General de Participaciones del año 2005 impide que los departamentos y los municipios ejecuten el monto ordenado por la Constitución para dicho año.

La Corte no comparte las consideraciones del accionante. Cuando la norma orgánica establece que han de ser ejecutados todos los recursos apropiados, se refiere a los recursos efectivamente incluidos en el presupuesto de gastos. De esta manera, han de ser ejecutados todos los recursos contenidos en el artículo 2º de la Ley Presupuestal demandada. Así, no podrá dejar de girarse una de las doceavas incluidas dentro de lo apropiado en dicha ley de presupuesto. Una cosa es no ejecutar lo apropiado para la vigencia fiscal de 2005 y otra bien distinta adicionar lo apropiado, que es lo que solicita el demandante. Dado que los recursos para el último mes del año serán apropiados en el Presupuesto para la vigencia de 2006, es evidente que, de acuerdo al principio de legalidad presupuestal, éstos no pueden ser ejecutados durante la vigencia 2005.

Por lo anterior, la Corte decide que el segundo cargo elevado por el accionante también es infundado.

Finalmente, considera la Corte que en el caso presente no se cumplen ninguno de los requisitos exigidos por la jurisprudencia para que proceda la integración de la unidad normativa.²⁰ En efecto, en el caso presente la Corte ha llegado a la conclusión de que la norma acusada es exequible sin haber tenido que estudiar la constitucionalidad del artículo 85 de la Ley 715 de 2001. Por ello, en el caso presente no procede la integración de la unidad normativa solicitada por la vista fiscal.

6. Exhortación para evitar que se presenten rezagos en los giros del mes de enero

Como se anotó en los antecedentes de esta providencia la Corte Constitucional solicitó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento de Planeación Nacional y al Contralor General de la República que allegaran la información pertinente²¹ sobre el cumplimiento de la sentencia C-568 de 2004 así como cuál fue la base del cálculo para las transferencias a las entidades territoriales desde el año 2001 hasta el año 2005, cómo se hizo el incremento de las transferencias a las entidades territoriales desde el año 2001 hasta el año 2005, cuánto se ha venido incluyendo para transferencias a las entidades territoriales cada año y qué cambio hubo a partir de la sentencia C-568 de 2004 de la Corte Constitucional, cuándo y cómo se ha efectuado el giro de las transferencias a las entidades territoriales, y cuánto es el monto que se transferirá, en total y mes a mes, a las entidades territoriales para la vigencia fiscal de 2005.

El Departamento de Planeación Nacional, a través de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica²² y del Director Técnico de Desarrollo Territorial Sostenible²³, informó que de acuerdo a lo establecido por el artículo 85 de la Ley 715 de 2001 “(...)la función del Departamento Nacional de Planeación es la de realizar la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones con base en la certificación que le envía el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el monto incluido en el proyecto de ley del presupuesto anual de la Nación.”²⁴ Por lo tanto, el Departamento considera que no tiene competencia para dar respuesta a los interrogantes planteados por esta Corporación y se atiene a lo que responda el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público dio respuesta a los interrogantes planteados por la Corte de la siguiente manera. Sobre el cumplimiento de la sentencia C-568 de 2004 manifestó que “(...) las actuaciones del Gobierno Nacional a partir de la expedición de la sentencia se ciñen al texto declarado exequible por la Corte Constitucional, por lo cual la programación de apropiaciones presupuestales del Sistema General de Participaciones (SGP), se realiza en correspondencia con el programa anual de caja que, en este caso, se fija dentro de los señalado por la Ley 715 de 2001, por lo cual se gira en los primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, en concordancia con el artículo 82 de la Ley 812 de 2003.”²⁵

El Ministro, así mismo, informó que la base del cálculo para las transferencias a las entidades territoriales desde el año 2001 hasta el año 2005 y su incremento fue definido por el Acto Legislativo 01 de 2001. De acuerdo a dicha norma “(...) para el 2002 se toma el valor por concepto de transferencias territoriales para 2001 por \$10.962 billones (columna 1) definido por el parágrafo transitorio 1 al artículo 357 de la Constitución Política, incrementando en un 9.65 % (columna 4), \$1.058 billones (columna 5), correspondiente a 7.65% de inflación (columna 2) más 2%, de crecimiento adicional (columna 3); lo cual es igual a \$ 12.020 billones (columna 6). Para el 2003, 2004 y 2005 se sigue la misma metodología, que arroja el valor de la liquidación definitiva correspondiente al SGP para cada año, tal como se indica en el cuadro.”²⁶ El Ministro también señaló que la tasa de inflación utilizada para la determinación del monto del Sistema General de Participaciones a incorporar en el Presupuesto General de la Nación, en cada vigencia fiscal, corresponde a las estimaciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la fecha de presentación del proyecto de presupuesto a consideración del Congreso de la República²⁷.

Sobre las apropiaciones para transferencias a las entidades territoriales desde el año 2002 el Ministro presentó el siguiente cuadro28:

Año

Ene. A Nov. Vigencia

(1)

Dic. Vigencia Anterior

(2)

Ajuste Inflación causada

(3)

Apropiación

(4)=(1+2+3)

2002

11.018

11.018

2003

11.900

1.002

12.901

2004

12.969

1.082

119

14.170

14.005

1.179

64

15.249

Respecto de la temporalidad y de la manera en que se han realizado los giros de las transferencias a las entidades territoriales el Ministro de Hacienda y Crédito Público informó que de acuerdo a lo establecido en el artículo 81 de la Ley 715 de 2001 los giros de propósito general deben ser realizados en los primeros diez (10) días del mes siguiente al que corresponde la transferencia. En concordancia con dicha norma la Subdirección Financiera de la Dirección Administrativa del Ministerio de Hacienda realiza el giro de la participación de propósito general el primer día hábil de cada mes.²⁹ En cuanto a las asignaciones especiales éstas se giran el segundo día hábil de cada mes a los Resguardos Indígenas, el tercer día hábil de cada mes las transferencias para alimentación escolar y el cuarto día hábil de cada mes las transferencias de Ribereños de Municipios del Río Grande de la Magdalena. Los giros

de educación se realizan dentro de los tres primeros días hábiles del mes siguiente al que corresponda la transferencia. Respecto de los giros en salud se informó que éstos se realizaron para el año 2001 de conformidad con el artículo 19 de la Ley 60 de 1993. Para los años 2002, 2003, 2004 y 2004 los giros se realizaron de conformidad con los artículos 53 y 64 de la Ley 715 de 2001, dentro de los primeros días del mes siguiente al que corresponde la vigencia.

Igualmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, informó que para el año 2005 en relación con las transferencias en educación el monto total es de \$8.563.668 millones, de acuerdo al Decreto 4365 de 2004, y hasta septiembre de 2005 se había girado un total de \$6.056.208 millones, giros todos realizados dentro de los primeros diez días de cada mes, desde el mes de enero. En relación con las transferencias en salud se señaló que el monto total de las apropiaciones era de \$3.586.493.719.277 de acuerdo a la distribución de los CONPES sociales 088, 090 y 094 de 2005.

El Contralor General de la República presentó un análisis sobre el cálculo constitucional del Sistema General de Participaciones y el valor efectivamente apropiado en las leyes de presupuesto. De dicha comparación el Contralor resalta que “(...) todos los años la apropiación estará constituida por las once doceavas del presupuesto de la vigencia más una doceava del presupuesto de la vigencia anterior. Ello ha sucedido en cada uno de estos años a excepción del presupuesto de 2002, año en el cual fueron apropiadas once doceavas, por ser el primer año en aplicarse el nuevo régimen establecido por el Acto Legislativo.”³⁰ Sin embargo, respecto del cumplimiento de la sentencia C-568 de 2004 anota lo siguiente:

Ante este fallo, es importante precisar que el desfase inicial se presentó en el presupuesto de 2002 por un billón como lo evidencia el cuadro 1 y la sentencia C-568 de 2004 se expidió el 8 de junio de 2004. En ese orden de ideas, el escenario que se presenta hoy es un rezago en el pago efectivo de las transferencias, de unas semanas en el mes de enero. Esta situación no implica exactamente una deuda de la Nación, más bien un aplazamiento de un mes como quiera que en términos de valor presente el pasivo sería cero, siempre y cuando ese rezago no se vuelva a presentar.

La Contraloría General de la República adoptará un seguimiento permanente a la debida ejecución de las apropiaciones presupuestales del SGP, en cumplimiento de las normas

orgánicas que regulan esta materia y las decisiones de la Honorable Corte Constitucional. Igualmente informará a esa Corporación si encuentra alguna inconsistencia frente a lo establecido en la sentencia C-568 de 2004.31

Con base en lo informado por el Contralor General de la República y de conformidad con la Constitución, la Corte Constitucional advierte que el giro en el mes de enero a las entidades territoriales, de la última doceava de recursos que completa el monto anual de las respectivas transferencias, debe ser oportuno, es decir dentro de los 10 días del mes vencido, y éste debe efectuarse sin rezagos. En ese sentido, exhorta a las entidades responsables a evitar que estos rezagos se repitan en el futuro.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en esta sentencia, el artículo 2º de la Ley 921 de 2004.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

AUSENTE CON EXCUSA

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ALFREDO BELTRÁN SIERRA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA C-1003 DEL 3 DE OCTUBRE DE 2005 (Expediente D-5729).

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Monto de transferencia (Salvamento de voto)

Con el respeto debido por las decisiones de la Corte Constitucional, salvo el voto en relación con lo resuelto en la Sentencia C-1003 de 3 de octubre de 2005 por las razones que a

continuación se expresan:

1. La Corte Constitucional en la Sentencia C-568 de 2004 declaró la inexequibilidad de la expresión “hasta por el monto a girar en la respectiva vigencia” contenida en los artículos 17, 64 y 81 de la Ley 715 de 2001, por cuanto se consideró entonces que tal expresión normativa limitaba el monto de los recursos que deberían ser transferidos del presupuesto nacional a las entidades territoriales de acuerdo con lo dispuesto por el Acto Legislativo No. 01 de 2001 en cuanto al Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios en las Rentas Nacionales (artículos 356 y 357 de la Constitución Política).

1. De conformidad con los preceptos contenidos en los artículos 345 a 347 de la Constitución Política el proyecto de ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado vaya a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, pues según tales normas constitucionales ninguna erogación con cargo al Tesoro Público puede efectuarse si no ha sido previamente decretada por el Congreso e incluida en el Presupuesto de Gastos de la Nación.

1. El Acto Legislativo No. 01 de 2001 dispuso en su artículo 3º parágrafo transitorio 1º del texto actual del artículo 357 de la Constitución que “el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos”. Y en el parágrafo transitorio 2 del mismo artículo constitucional citado, se dispuso por ese Acto Legislativo que el monto de participación de las entidades territoriales “crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que se aumentará en forma escalonada así: para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será

de 2.5%".

En cumplimiento de tales disposiciones constitucionales, tal como lo señala en su concepto el señor Procurador General de la Nación el monto que corresponde a las entidades territoriales en el Sistema General de Participaciones en el año 2005 "ha debido fijarse en 15.278 billones de pesos, y no en 14.005 billones de pesos".

En tales condiciones, lo que ello significa es que no se incluyó la totalidad del gasto que ha de efectuarse por ese concepto en el Presupuesto de Rentas y Gastos que corresponde a la vigencia fiscal de 2005, pues salta a la vista que se incluyó una suma menor que la ordenada por la Constitución. Es decir, de esa manera se trasgredieron los principios de la universalidad y de la anualidad del gasto, por una parte; y, por otra, de manera ostensible se pasó por encima de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, para eludir en forma contraria a la Constitución el cumplimiento de la asignación de los recursos que a las entidades territoriales les corresponden conforme a la Carta en el Sistema General de Participaciones.

Así las cosas, no queda duda alguna sobre la inexequibilidad parcial de la norma acusada y, en consecuencia, salvo el voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-1003 DEL 2005 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

Referencia: expediente D-5729

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 2º de la Ley 921 de 2004.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la mayoría, me permito presentar salvamento de voto a la presente sentencia con base en las siguientes razones:

En mi concepto, la sentencia C-568 del 2004, en la cual la Corte se refirió con anterioridad al tema de los recursos de las transferencias que deben ser giradas a las entidades territoriales, se sigue incumpliendo, en mi opinión, como se deduce del mismo informe del Contralor General. Al comparar las cifras, se observa que existe una diferencia entre el monto total de las transferencias y lo que se apropia realmente, puesto que no se ha corregido el desfase entre estos dos rubros y por el contrario dicha diferencia sigue aumentando en cada vigencia fiscal. Por tanto, en mi criterio, el incumplimiento que nos ocupa, no consiste en que no se efectúen los pagos, sino en que no se apropien la totalidad de los recursos girados a las entidades territoriales.

Así mismo, creo necesario recordar, que la sentencia en mención, tuvo en cuenta que la apropiación anual debe ser la que señale el constituyente, independientemente de cuándo se realice el pago. En mi criterio, esa apropiación no se ha hecho como corresponde, por lo que la diferencia entre el valor girado y el realmente apropiado va en aumento cada año, lo cual se encuentra en franca contradicción con lo que ordena el artículo 357 de la Constitución Política. A mi juicio, aunque se trate de estimativos, la base del cálculo está determinada por la Constitución, sin que pueda ser menor.

Mi discrepancia con la presente sentencia consiste entonces, en síntesis, en que de acuerdo con el artículo 357 de la Constitución Nacional, cada año debe girarse a las entidades territoriales el mismo valor que se apropia en el presupuesto nacional. No obstante, la cifra apropiada para la vigencia del 2005 es menor y en consecuencia, la norma acusada es en mi criterio inconstitucional.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Las preguntas que se debían responder son las siguientes: 1. Cómo se dio cumplimiento a

la sentencia C-568 de 2004 de la Corte Constitucional?; 2.¿Cuál fue la base del cálculo para las transferencias a las entidades territoriales desde el año 2001 hasta el año 2005?; 3. ¿Cómo se hizo el incremento de las transferencias a las entidades territoriales desde el año 2001 hasta el año 2005?: 4.¿Cuánto se ha venido incluyendo para transferencias a las entidades territoriales cada año y qué cambio hubo a partir de la sentencia C-568 de 2004 de la Corte Constitucional?; 5. ¿Cuándo y cómo se ha efectuado el giro de las transferencias a las entidades territoriales?; y 6.¿Cuánto es el monto que se transferirá, en total y mes a mes, a las entidades territoriales para la vigencia fiscal de 2005?.

2 Folios 1 a 19 del expediente.

3 El demandante calcula dicho monto tomando como base el total del Sistema General de Participaciones para la vigencia de 2004 (\$14.212 billones) y añadiendo un incremento del 5.5% correspondiente a la tasa de inflación, y un 2% correspondiente al crecimiento de la economía (que suman un 7,5%).

4 Folios 70 a 81 del expediente.

5 Cita el apartado 4.3 de la sentencia.

6 Folios 86 a 103 del expediente.

7 Cita algunas consideraciones de los apartados 4.1, 4.2, 4.3 de la sentencia.

8 Folios 60 a 65 del expediente.

9 Folios 108 a 119 del expediente.

10 El artículo 85 de la Ley 715 de 2001 dice: "Artículo 85. Procedimiento de programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones. La programación y distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones se realizará así: || El Ministerio de Hacienda y Crédito Público calculará los montos totales correspondientes a la vigencia siguiente del Sistema General de Participaciones, de que tratan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, y comunicará al Departamento Nacional de Planeación, el monto estimado que se incluirá en el proyecto de ley anual de presupuesto antes de su presentación. || Con fundamento en el monto proyectado para el presupuesto, el

Departamento Nacional de Planeación realizará la distribución inicial del Sistema General de Participaciones de acuerdo con los criterios previstos en esta Ley, la cual deberá ser aprobada por el Conpes para la Política Social.” (se subraya los apartes citados por el Procurador).

11 Artículo 356. Modificado. Acto Legislativo 01 de 2001 art. 2. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. || Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. || Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. || Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. || Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. || La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios: || a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad; || b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa. || No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. || Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. || El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del

presente acto legislativo a cada uno de estos sectores. || Parágrafo Transitorio. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

12 Artículo 357. Modificado. Acto Legislativo 01 de 2001 art. 3 El monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. || Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente. || Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinan para educación y salud. || Parágrafo Transitorio 1°. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación, que para el año 2001 se valoran en la suma de diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos. || En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1° de noviembre del 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1° de enero de 2002. || Parágrafo Transitorio 2°. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento

será de 2.5%. || Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008. || Parágrafo Transitorio 3º. Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. La Ley, a iniciativa del Congreso, establecerá la gradualidad del incremento autorizado en este parágrafo. || En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, podrá incrementar el porcentaje. || Igualmente durante la vigencia del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, el Congreso de la República, podrá revisar por iniciativa propia cada cinco años, la base de liquidación de éste.

13 El artículo 357 establece que después del periodo 2002-2008 “el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.” Adicionalmente, el parágrafo transitorio 2º incluye variables adicionales para calcular el incremento del monto del sistema general de participaciones, como lo son el crecimiento del Producto Interno Bruto.

14 Acerca del programa anual de caja ver el artículo 73 del D 111 de 1996: “Artículo 73. La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él. || El Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes

órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el CONFIS. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. || El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período. || (...)" (Subraya fuera de texto)

15 La palabra "aforo" que, en este caso constituye el referente para determinar el PAC y los giros a las entidades territoriales, se refiere a la estimación de las rentas de cuyo crecimiento depende el incremento anual del monto del Sistema General de Participaciones, según lo establece el inciso primero del artículo 357 de la Constitución. En efecto según dicha norma constitucional, "[e]l monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución." Esto es consistente con el parágrafo 2º del artículo 24 de la Ley 60 de 1993, según la cual, el procedimiento para girar la participación en los ingresos corrientes era el siguiente: "Parágrafo 2º. Para el giro de la participación ordenada por el artículo 357º. de la Constitución Política, de que trata esta Ley, el Programa Anual de Caja se hará sobre la base del 90% del aforo que aparezca en la ley de presupuesto. Cuando en una vigencia fiscal los ingresos corrientes efectivos sean superiores a los ingresos corrientes estimados en el presupuesto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda procederá a efectuar el correspondiente reaforo y a través del Departamento Nacional de Planeación a asignar los recursos adicionales, en la misma vigencia fiscal o en la subsiguiente, conjuntamente con las sumas correspondientes al 10% del aforo previsto en el presupuesto. Por el contrario, si los ingresos corrientes efectivos son inferiores se dispondrá la reducción respectiva. Tanto para la asignación de recursos adicionales como para la reducción de las transferencias, se tendrán en cuenta las reglas de distribución previstas en esta ley." (subrayas fuera de texto). Lo anterior querría decir que, dado que, de acuerdo a lo señalado en los párrafos del artículo 357, entre los años 2002 y 2008 el monto y el incremento del Sistema General de Participaciones depende, a) de una base inicial, b) de la inflación, c) de unos puntos porcentuales fijados por la Constitución, y d) por el crecimiento del PIB, y no del incremento de los ingresos corrientes, la norma analizada en esta sentencia no tendría aplicación sino

hasta culminado el periodo de transición. Respecto del periodo de transición señalado en el artículo 357 superior, ver la sentencia C-066 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil).

16 Este argumento se confirma si se interpreta la norma acusada en concordancia con otras disposiciones de la Ley 715. Por ejemplo el artículo 2º establece: “Base de cálculo. Los valores que sirven de base para establecer el Sistema General de Participaciones en 2002 corresponderán a los señalados en el parágrafo 1º del artículo 357 de la Constitución Política, sin que en ningún caso el monto sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos de 2001, y su crecimiento será el señalado en el mismo artículo.” (subraya fuera de texto)

17 MP Álvaro Tafur Galvis.

18 La disposición demandada decía lo siguiente: ARTICULO 24-. Criterios de distribución de la Participación de los Municipios en los Ingresos Corrientes para Inversión en Sectores Sociales. La participación de los municipios en el presupuesto general de la nación para inversión en los sectores sociales, tendrá un valor igual al 15% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994, y se incrementará en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en el año 2001. Los ingresos corrientes de la Nación que servirán de base para el cálculo de las participaciones de los municipios según los artículos 357o. y 358o. constitucionales, estarán constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios; no formarán parte de esta base de cálculo los recursos del fondo nacional de regalías, los definidos en la ley 6a. de 1992, por el artículo 19o. como exclusivos de la nación en virtud de las autorizaciones otorgadas por única vez al Congreso en el artículo 43o. transitorio de la Constitución Política y solamente por el año de 1994, se excluyen la sobretasa del impuesto a la renta y las rentas de destinación específica señaladas en el artículo 359o. de la Constitución. || La participación así definida se distribuirá conforme a los siguientes criterios: || 1. el 60% de la participación así: || a. El 40% en relación directa con el número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas. || b. El 20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio, en relación con el nivel de pobreza promedio nacional. || 2. El 40% restante en la siguiente forma: || a. El 22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país. || b. El 6% en proporción directa a la eficiencia fiscal de la administración local, medida como la variación positiva entre dos vigencias fiscales de la tributación percápita ponderada en proporción al índice relativo de necesidades básicas insatisfechas. || c. El 6%

por eficiencia administrativa, establecida como un premio al menor costo administrativo per cápita por la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, y medida como la relación entre el gasto de funcionamiento global del municipio y el número de habitantes con servicios de agua, alcantarillado y, aseo. En los municipios donde estos servicios no estén a su cargo, se tomará como referencia el servicio público domiciliario de más amplia cobertura. || d. El 6% de acuerdo con el progreso demostrado en calidad de vida de la población del municipio, medido según la variación de los índices de necesidades básicas insatisfechas en dos puntos diferentes en el tiempo, estandarizada. || Parágrafo 1o. Antes de proceder a la aplicación de la fórmula anterior se distribuirá un 5% del total de la participación entre los municipios de menos de 50.000 habitantes, asignado de acuerdo con los mismos criterios señalados para la fórmula. Igualmente, antes de aplicar la fórmula, el 1.5% del total de la participación se distribuirá entre los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del Río Grande de la Magdalena, en proporción a la extensión de la ribera de cada municipio. || Parágrafo 2o. Para el giro de la participación ordenada por el artículo 357o. de la Constitución Política, de que trata esta Ley, el Programa Anual de Caja se hará sobre la base del 90% del aforo que aparezca en la ley de presupuesto. Cuando en una vigencia fiscal los ingresos corrientes efectivos sean superiores a los ingresos corrientes estimados en el presupuesto, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda procederá a efectuar el correspondiente reaforo y a través del Departamento Nacional de Planeación a asignar los recursos adicionales, en la misma vigencia fiscal o en la subsiguiente, conjuntamente con las sumas correspondientes al 10% del aforo previsto en el presupuesto. Por el contrario, si los ingresos corrientes efectivos son inferiores se dispondrá la reducción respectiva. Tanto para la asignación de recursos adicionales como para la reducción de las transferencias, se tendrán en cuenta las reglas de distribución previstas en esta ley. || Parágrafo 3o. El giro de los recursos de esta participación se hará por bimestres vencidos, dentro de los primeros 15 días del mes siguiente al bimestre, máximo en las siguientes fechas: || I Enero-Febrero 15 de Marzo || II Marzo-Abril 15 de Mayo || III Mayo-Junio 15 de Julio || IV Julio-Agosto 15 de Septiembre || V Septiembre-Octubre 15 de Noviembre || VI Noviembre-Diciembre 15 de Enero || Reaforo y 10% rest. 15 de Abril" La sentencia C-151 de 1995 (MP Fabio Morón Díaz) también declaró exequible el artículo 24 de la Ley 60 de 1993, al resolver cargos relacionados con el régimen de transición establecido en dicha norma.

19 Según el artículo 2º de la Ley 60 de 1993 estas funciones son: ARTICULO 2o. Competencias de los Municipios. Corresponde a los Municipios, a través de las dependencias

de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales, así: || 1. En el sector educativo, conforme a la Constitución Política y a las disposiciones legales sobre la materia: || - Administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media. || - Financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en la financiación de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos. || - Ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales.

|| 2. En el área de la salud: Conforme al artículo 49 de la Constitución Política dirigir el Sistema Local de Salud, ejercer las funciones establecidas en el Artículo 120 de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 40 y 60 de la misma ley; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365 de la Constitución Política, la ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia. || b) En desarrollo del principio de complementariedad de que trata el Artículo 30. literal e) de la Ley 10 de 1990, los municipios pueden prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención en salud, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita, y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que le corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento. La prestación de estos servicios públicos de salud, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la presente Ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter municipal. || c) Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano; para todo lo cual deberán concurrir los departamentos. || 3. En el sector de agua potable y saneamiento básico, asegurar la prestación de los servicios de agua

potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias. Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos o privados; así como ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento. || 4. En materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3a de 1991 con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la Ley, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el gobierno nacional, conforme al artículo 30 de la presente Ley. || 5. Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente Ley. || 6. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar. En el sector educativo se procederá según el artículo 8o. de la presente Ley. || 7. En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.

21 Las preguntas que se debían responder son las siguientes: 1. Cómo se dio cumplimiento a la sentencia C-568 de 2004 de la Corte Constitucional?; 2. ¿Cuál fue la base del cálculo para las transferencias a las entidades territoriales desde el año 2001 hasta el año 2005?; 3. ¿Cómo se hizo el incremento de las transferencias a las entidades territoriales desde el año 2001 hasta el año 2005?; 4. ¿Cuánto se ha venido incluyendo para transferencias a las entidades territoriales cada año y qué cambio hubo a partir de la sentencia C-568 de 2004 de la Corte Constitucional?; 5. ¿Cuándo y cómo se ha efectuado el giro de las transferencias a las entidades territoriales?; y 6. ¿Cuánto es el monto que se transferirá, en total y mes a mes, a las entidades territoriales para la vigencia fiscal de 2005?.

22 Rosa María Laborde Calderón.

23 Oswaldo Aharón Porras Vallejo

24 Folio 141, consideraciones de la Oficina Jurídica. La misma respuesta fue dada por el Director Técnico de Desarrollo Sostenible: "Se reitera, entonces, que el Departamento Nacional de Planeación no tiene ingerencia en la determinación del cálculo e inclusión de la apropiación en el presupuesto General de la Nación de los recursos del Sistema General de Participaciones a distribuir entre los departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas. Con base en lo anterior, este Departamento considera que no tiene la competencia para dar respuesta a los interrogantes planteados por la Honorable Corte y se atiene a lo que responda el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el particular."

25 Folio 144.

26 Folios 145-146. El cuadro al que se hace referencia es el siguiente:

Año

Valor base del cálculo

(1)

Inflación causada

(2)

Puntos adicionales

(3)

Total incremento porcentual

(4)=(2+3)

Incremento

(5)= (1*4)

Valor liquidación definitiva

(6)=(1+5)

2001

10.962

10.962

7,65%

2,00%

9,64%

1.058

12.020

2003

12.020

6,99%

2,00%

8,99%

1.081

13.100

2004

13.100

6,49%

2,00%

8,49%

1.112

14.213

2005

14.213

5,50%

2,00%

7,50%

1.066

27 En caso de que la inflación estimada sea inferior a la real, informa el Ministro que en cumplimiento del parágrafo transitorio del artículo 86 de la Ley 715 de 2001 se realiza el ajuste respectivo en la liquidación, una vez conocida la información de inflación causada reportada por el DANE. Igualmente el Ministro anotó que “la inflación utilizada para la liquidación de la SGP corresponde al año anterior, de manera que la de 2001, es la que sirve de base para la determinación del monto de 2002 y así sucesivamente. Se debe resaltar que el valor que resulta de la diferencia entre la inflación programada y la causada en los años 2002 y 2003 se liquidó a favor de los beneficiarios del SGP”.

28 Folios 147-148. La explicación del cuadro fue la siguiente: “En la Ley 714 de 2001, por la cual se decretó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2002, se incorporaron partidas presupuestales para atender al Sistema General de Participaciones (artículo 356 y 357 de la Constitución Política y la Ley 715 de 2001) por \$11.018.180.250.00.II En la Ley 780 de 2002, por la cual se decretó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2003, se incorporaron partidas presupuestales para atender al Sistema General de Participaciones por \$12.901.287.420.II En la Ley 843 de 2003, por la cual se decretó el Presupuesto General de la Nación para 2004, se incorporaron partidas presupuestales para atender al Sistema General de Participaciones por \$ 14.170.098.453.028. II En la Ley 921 de 2004, por la cual se decretó el Presupuesto General de la Nación para 2005, se incorporaron partidas presupuestales para atender al Sistema General de Participaciones por \$ 15.248.697.786.041.” Igualmente el Ministerio discriminó año a año el procedimiento para la determinación de la apropiación presupuestal del SGP indicando que para cada año se deben realizar 11 giros correspondientes a los meses de enero a noviembre de cada año, adicionando el valor de una de doce mensualidades, pendiente de programación en el presupuesto, la cual se gira en los primeros días del mes de enero del siguiente año. Se resalta que para el año 2004 y 2005, en cumplimiento de la Ley 715 de 2001, se incorpora el ajuste por mayor inflación registrada para la base de la liquidación del año correspondiente.

29 Folio 156.

30 Folio 164. Sobre este punto, el Ministro de Hacienda manifestó sobre la transición del nuevo sistema que “Durante el año 2002 debían realizarse 11 giros correspondientes a los meses de enero a noviembre del mismo año, los cuales se debían realizar en los primeros días de los meses de febrero a diciembre de la misma vigencia. En este sentido, sobre el resultado correspondiente a la liquidación por \$12.019.833.000.000, se establecieron 11 de 12 mensualidades como aforo dentro del presupuesto 2002 para el SGP, iguales a \$11.018.180.250.000”.

31 Folio 164.