

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Pérdida de vigencia y no producción de efectos

En este caso, se demanda la Ley 917 de 2004 de la cual se acusa el artículo 13, parcialmente, que refiere a la ampliación del plazo hasta diciembre de 2005, para firmar los acuerdos de pago del saneamiento de la deuda de que habla el artículo 80 de la Ley 812 de 2003 y además señala que el cruce de cuenta de que trata dicha disposición sólo comprende las deudas del sector educativo atribuibles al situado fiscal. Y de la Ley 921 de 2004, “Por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005”, se acusa el artículo 55, parcialmente, que señala en relación con el artículo 80 de la Ley 812 de 2003, que en caso de no ser posible el cruce de cuentas se suscribirá por el Gobierno con las entes territoriales los acuerdos de pago para el saneamiento de las deudas con docentes y administrativos por salarios y prestaciones que se financiaban con recursos del situado fiscal y que estuvieren vigentes a 31 de diciembre de 2001, que se atenderán con cargo al servicio de la deuda. Estas disposiciones legales acusadas hacen parte de una ley de adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004 y de la Ley anual de Presupuesto para la vigencia fiscal del 2005, que son de carácter temporal como quiera que sus disposiciones tienen vigencia por el respectivo año fiscal, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre del año correspondiente. Así mismo, la ampliación del plazo otorgado para firmar los acuerdos de pago ya se cumplió como también sucedió con las condiciones establecidas en la medida que no superaban la vigencia fiscal a diciembre 31 de 2005. Tampoco podría alegarse que se mantienen los efectos jurídicos en la medida que se está ante disposiciones con vigencia transitoria que han cumplido su cometido y han perdido su fuerza normativa. La Corte, entonces, se inhibirá de un pronunciamiento de fondo sobre los artículos 13, parcial, de la Ley 917 de 2004 y 55, parcial, de la Ley 921 de 2004.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Concepto

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO-Criterios para calcular base inicial del monto de transferencias

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO-Alcance

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO-No asunción permanente de obligaciones adquiridas por entes territoriales con anterioridad a la vigencia del sistema/SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES DEL SECTOR EDUCATIVO-Financiación por una sola vez de faltante para cubrimiento de nómina de docentes departamentales y convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001

La interpretación del actor respecto al párrafo transitorio 1, del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 357 de la Constitución, resulta equivocada pues dicha disposición refiere es a los costos que debe contemplar la base inicial del Sistema General de Participaciones en materia educativa, conforme al nuevo régimen de transferencias con vigencia a partir del 1 de enero de 2002, sin que de dicho párrafo constitucional pueda concluirse que le correspondía a la Nación asumir de forma permanente la totalidad de las obligaciones adquiridos por los entes territoriales con anterioridad a la vigencia de este Sistema. El artículo 356 de la Constitución, confiere a la ley determinar los casos en que la Nación podrá concurrir en la financiación de los gastos de competencia de las entidades territoriales como también reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones, para lo cual, como lo ha señalado esta Corporación, dispone el legislador de un amplio margen de configuración normativa, la que si bien no es absoluta

está sujeta a los lineamientos de la Constitución, tal y como ocurrió en el presente caso. Precisamente las normas parcialmente acusadas son un claro desarrollo del mandato constitucional consagrado en el art. 356. En efecto, el artículo 15, parcialmente acusado, de la Ley 715 de 2001, se refiere a la destinación de los recursos de la participación para educación del SGP, y dispone por una sola vez el financiamiento del faltante para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre que se cumplan algunas condiciones. De igual forma, el artículo 80, parcialmente demandado, de la Ley 812 de 2003, refiere en correspondencia con la disposición anterior, al saneamiento de deudas por el Gobierno con los docentes y administrativos por salarios y prestaciones que se financiaban con recursos del situado fiscal, lo cual es un claro desarrollo del artículo 356 de la Constitución, hace parte del margen de configuración legislativa.

Referencia: expediente D-6040

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15, parágrafo 3 transitorio, parcial, de la Ley 715 de 2001; 80, parcial, de la Ley 812 de 2003; 13 y parágrafo, parciales, de la Ley 917 de 2004; y 55, parcial, de la Ley 921 de 2004.

Actor: Pedro Abraham Roa Sarmiento

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., dieciséis (16) de mayo de dos mil seis (2006).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano Pedro Abraham Roa Sarmiento solicita a la Corte Constitucional la declaración de inexecutable de los artículos 15, párrafo 3 transitorio, parcial, de la Ley 715 de 2001; 80, parcial, de la Ley 812 de 2003; 13 y párrafo, parciales, de la Ley 917 de 2004; y 55, parcial, de la Ley 921 de 2004.

Mediante auto del 9 de noviembre de 2005, la demanda fue admitida y además se dispuso i) comunicar la iniciación del presente proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Ministro del Interior y de Justicia, de conformidad con los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991, ii) fijar en lista las normas acusadas

por el término de diez (10) días y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación con el fin de que rinda el concepto de que trata el artículo 278-5 de la Constitución, y finalmente iii) invitar al Presidente de la Federación Colombiana de Educadores FECODE, al Director del Departamento Nacional de Planeación, a la Federación Colombiana de Municipios, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Escuela Superior de la Administración Pública ESAP y a las facultades de derecho de las universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y de los Andes para que expongan sus opiniones sobre la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto y previo concepto del Jefe del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la presente demanda.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

Se transcribe a continuación los textos de las disposiciones demandadas, subrayando los apartes acusados:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“LEY 715 DE 2001

(diciembre 21)

Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la

Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 15. DESTINACIÓN. Los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones se destinarán a financiar la prestación del servicio educativo atendiendo los estándares técnicos y administrativos, en las siguientes actividades:

...

PARÁGRAFO 3o. TRANSITORIO. Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva.”

“LEY 812 DE 2003

(junio 26)

PODER PUBLICO-RAMA JUDICIAL

Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 80. SANEAMIENTO DE DEUDAS. Para que las entidades territoriales puedan cancelar las deudas con los docentes y administrativos por concepto de salarios y prestaciones, que se financiaban con los recursos del situado fiscal, que estuvieren vigentes al 31 de diciembre de 2001 y que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido canceladas y estén debidamente soportadas, y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concurrirá con recursos adicionales subsidiariamente con lo que resulte del cruce de cuentas con deudas que las entidades territoriales tengan con la Nación. En caso de no ser posible el cruce de cuentas, o si después de efectuado, resulta un saldo en favor de la entidad territorial, el Gobierno Nacional podrá celebrar acuerdos de pago con estas dentro de las vigencias fiscales de 2003 y 2004.

Las liquidaciones pendientes de las transferencias territoriales de que trata el artículo 100 de la Ley 715 de 2001, se atenderán con las disponibilidades dentro de las vigencias de 2003 al 2005.

Autorícese a la Nación para efectuar el cruce de cuentas y las operaciones de crédito público que sean necesarias para el cumplimiento de este artículo.”

“LEY 917 DE 2004

(diciembre 3)

Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 13. Con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 36 y 41 de la Ley 715 de 2001 y 80 de la Ley 812 de 2003, se pagarán con los excedentes de los recursos del Sistema General de Participaciones los saldos que resulten del reconocimiento de los costos del servicio educativo ordenados por la Constitución y la ley. El Ministerio de Educación Nacional revisará las liquidaciones presentadas por las entidades territoriales y certificará el monto por reconocer. El plazo para firmar los acuerdos de pago del saneamiento de la deuda de que habla el artículo 80 de la Ley 812 de 2003 se ampliará hasta diciembre del 2005.

PARÁGRAFO. El cruce de cuentas de que trata el artículo 80 de la Ley 812 de 2003 sólo comprende las deudas del sector educativo atribuibles al situado fiscal. Por lo tanto, la nación hará efectivo el pago de los saldos a favor de las entidades territoriales en forma independiente de las deudas que estos hayan contraído por otros conceptos. En las entidades territoriales donde se adelantaron los cruces de cuentas más allá del situado fiscal se revisarán y se devolverán los excedentes a esas entidades.”

“LEY 921 DE 2004

(diciembre 23)

Por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2005.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 55. En cumplimiento del artículo 80 de la Ley 812 de 2003, y en caso de no ser posible el cruce de cuentas, el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional suscribirán con las respectivas entidades territoriales los correspondientes acuerdos de pago para el saneamiento de las deudas que estas últimas tienen con los docentes y administrativos por concepto de salarios y prestaciones que se financiaban con los recursos del situado fiscal y que estuvieren vigentes a 31 de diciembre de 2001, los cuales se atenderán con cargo al servicio de la deuda.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el actor las expresiones acusadas desconocen los artículos 357 y 4 de la Constitución Política, por cuanto no incluyeron la totalidad de los presupuestos previstos en el Acto Legislativo 01 de 2001, modificatorio del artículo 357 superior, como los gastos a los docentes, directivos docentes y administrativos, financiados con recursos propios de los departamentos y municipios, los del nivel distrital y municipal, y los que se financiaban con recursos de los ingresos corrientes de la Nación. Señala que se impone un límite temporal a

la Nación en la asunción de las deudas del sector educativo incorporadas a la base inicial del cálculo del Sistema General de Participaciones hasta el año 2005, cuando el artículo 357 vigente, fija un término de transitoriedad hasta el 2008.

Indica que se establecen unos requisitos para hacer efectivo el pago de las deudas en educación que el Acto Legislativo 01 de 2001, no contiene al quedar incorporadas a la base del cálculo inicial del SGP, no siendo admisible que las mismas se giren a las entidades territoriales deudoras en bonos de deuda pública. Agrega que la intención del legislador al incluir la incorporación de los costos en educación en la base de cálculo inicial del SGP por los conceptos expuestos en dicho Acto Legislativo, era cumplir con todas y cada una de las obligaciones que las entidades territoriales tenían con los docentes, en especial con los vinculados por OPS, según actas de discusión de la comisión de conciliación de las plenarias de la Cámara y Senado y Acta de plenaria No. 157 de 19 de junio de 2001 Cámara y Acta de plenaria de la Cámara No. 158 de 20 de junio de 2001, Gaceta No. 354 de 2001.

Como desarrollo del concepto de la violación señala que se viola directamente el párrafo transitorio 1 del artículo 3, del Acto Legislativo 01 de 2001, que reformó el artículo 357 de la Constitución por cuanto:

“1. Supeditar, como lo hace el párrafo transitorio 3, del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, el financiamiento de las deudas del Sistema General de Participaciones a UNA SOLA VEZ, sin tener en cuenta que la Constitución, ordenó la financiación total de los costos en educación y por lo tanto se tienen que financiar las veces que sea necesario, hasta que el Sistema General de Participaciones, quede totalmente a paz y salvo, con las entidades territoriales y estas a su vez, con los docentes, directivos docentes y administrativos, a quienes les debe obligaciones laborales.

2. Establecer, como lo hace el párrafo transitorio 3, del artículo 15 de la Ley 715 de 2001

que solo se financiarán los costos de nómina de los Departamentos y de los convenios de cobertura educativa a 31 de diciembre de 2001, desconociendo los costos de los DISTRITOS y MUNICIPIOS, además limitando solo a los recursos propios del Departamento, materia ajena a lo dispuesto por el párrafo constitucional, donde se establece la financiación de TODOS LOS COSTOS EN EDUCACIÓN.

3. Limitar, como lo hace el artículo 80 de la Ley 812 de 2003, el pago de las deudas únicamente a las financiadas con EL SITUADO FISCAL; desconociendo que el acto legislativo No. 01 de 2001, estableció, la financiación de los costos de los docentes, Directivos Docentes y Administrativos, financiados con: RECURSOS DEL FONDO DE COMPENSACION EDUCATIVA; CON RECURSOS PROVENIENTES DE LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION A NIVEL DISTRITAL Y MUNICIPAL; CON RECURSOS PROPIOS DE LOS DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS y supeditar el pago de las deudas a los docentes directivos docentes y administrativos, al límite temporal de expedición de la Ley 812/03, cuando el acto legislativo, tiene una vigencia, hasta el 2008.

4. Limitar, como lo hace el artículo 13 de la Ley 917 de 2004, el pago de los costos de educación, al monto de los excedentes del Sistema General de Participaciones y al establecer una limitación para el reconocimiento de dichos costos hasta el 31 de diciembre de 2005.

5. Limitar, como lo hace el artículo 13 de la Ley 917 de 2004, el pago de las deudas del sistema educativo, solo a las atribuibles al SITUADO FISCAL; dejando por fuera las deudas con los docentes, directivos docentes y administrativos, financiadas con el Fondo de Compensación Educativa, con recursos provenientes de los ingresos corrientes de la Nación del nivel distrital y municipal y con los recursos propios de los Departamentos y MUNICIPIOS.

6. Limitar, como lo hace el artículo 55 de la Ley 921 de 2004, el pago de las deudas a los

docentes, directivos docentes y administrativos, a la suscripción de acuerdos de pago suscritos entre los ministerios de Hacienda y Educación, con las entidades territoriales deudoras, únicamente por el CONCEPTO DE SITUADO FISCAL, desconociendo los otros conceptos de deudas, como las asumidas con cargo al: Fondo de Compensación Educativa, con recursos provenientes de los ingresos corrientes de la Nación del nivel distrital y municipal y con los recursos propios de los departamentos y MUNICIPIOS; y supeditar su pago a RECURSOS DE LA DEUDA, SIENDO QUE LOS MISMOS CORRESPONDEN A LOS RECURSOS del Sistema General de Participaciones.”

Aduce el actor que del tenor literal de la disposición constitucional que se considera infringida se desprende:

“a. Que en materia de educación hay una incorporación automática a partir del 1 de noviembre de 2000 de todos 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 de los ingresos corrientes de la Nación, así como los docentes, personal administrativo y directivos docentes, departamentales y municipales pagados con recursos propios.

b. Que se los costos incorporados por estos conceptos se hallan incluidos dentro de la base inicial del cálculo del Sistema General de Participaciones, esto es de 10.962 billones de pesos.

c. Que la vigencia del Acto Legislativo, en cuanto el Sistema General de Participaciones, es hasta el 31 de diciembre de 2008.

d. Que en la base del cálculo inicial, se encuentran todos los costos -deudas, que tienen las entidades territoriales con los docentes, directivos docentes y administrativos por concepto de salarios y prestaciones sociales, desde la expedición de la Ley 60 de 1993 -SITUADO FISCAL, ya sean vinculados en forma transitoria, definitiva o por el sistema de OPS.

e. Que dichas deudas fueron renovadas y aceptadas por el Acto Legislativo 01 de 2001,

especialmente las tenidas con los docentes, directivos docentes, contratos por OPS.

f. Que las obligaciones de los municipios, distritos y departamentos, con el servicio público de educación, generadas por las deudas por salarios y prestaciones sociales con docentes, directivos docentes y administrativos, financiadas en los tres niveles, con recursos del a) situado fiscal, b) fondo de compensación educativa, c) ingresos corrientes de la Nación y recursos propios de las entidades territoriales, se elevó a rango constitucional –parágrafo transitorio- artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001.

g. Que incorporar costos, significa, como claramente se desprende del Plan Único de Cuentas del sector oficial de la Contaduría General de la Nación, involucra los costos por talento humano, tales como los servicios personales y las prestaciones sociales, necesarias para desplegar la función educativa a cargo del Estado, conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Tenor literal, que además tiene sustento constitucional, en el FIN perseguido por el Congreso de la República al aprobar el inciso final del parágrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo No. 01 de 2001, es decir el objetivo y el fin perseguido por el legislativo al reformar la Constitución, aprobando el Acto Legislativo en cita. Dicho fin y objetivo, como contundentemente se precisará fue:

a. Incorporar automáticamente a los costos de los docentes, incluyendo las deudas de las entidades territoriales con los docentes, que se encontraban vinculados o contratados a 1 de noviembre de 2000.

b. Incorporar recursos para financiar dichos costos “meter en una sola bolsa a más de 90 maestros” como lo dijera el Gobierno Nacional a través del Jefe de Planeación Nacional, en OCTAVO debate del Acto Legislativo, en la Cámara de Representantes (palabras del Director de Planeación Nacional, Acta de plenaria 157 del 19 de junio de 2001 Cámara), para solucionar los paros.

c. Dichas incorporación automática de los costos docentes de los docentes vinculados y

contratados a noviembre 1 de 2000, fue el resultado de un CONSENSO-NEGOCIACION, entre el Congreso de la República, el Gobierno Nacional -Ministerio de Hacienda- y la Federación Colombiana de Educadores FECODE.

Por ello establecer que solo se financian las deudas de los departamentos, asumidas por el SITUADO FISCAL; que se establezca que el pago de las deudas se hará sólo hasta el 31 de diciembre de 2005, que no se reconozcan las deudas asumidas por los municipios y distritos, con cargo a los ingresos corrientes de la Nación, ni las deudas asumidas por los municipios y departamentos, con cargos a sus recursos propios, vulnera el artículo 357 de la Constitución Nacional, especialmente su parágrafo transitorio 1, establecida en las normas demandadas violenta la Constitución, en tanto contravienen el querer del legislador, en su papel de reformador de la Constitución Política de INCORPORAR EN UNA SOLA BOLSA, TODAS LAS DEUDAS QUE TIENE LA NACION CON LOS DOCENTES, DIRECTIVOS Y ADMINISTRATIVOS, vinculados y contratados a 1 de noviembre de 2000.”

Luego de transcribir a veinticinco folios los antecedentes legislativos reseñados, expone que las normas acusadas igualmente desconocen el artículo 4 de la Constitución, bajo el argumento que según el principio de interpretación conforme a la Constitución, las normas deben interpretarse de tal forma que su sentido se avenga a las normas constitucionales que en el caso bajo estudio no se cumple en relación con el artículo 357 de la Carta, al ser interpretado en contra de su texto y finalidad, y por lo tanto desconociendo el principio de supremacía constitucional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Educación Nacional

Claudia Patricia Otalvaro Trejos, interviniente en este asunto y actuando como apoderada del Ministerio de Educación Nacional solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Señala que no existe norma alguna que le permita a la Nación apoyar a los municipios con recursos para financiar las obligaciones salariales y prestacionales con los docentes a su servicio, financiado con los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación PINC o con los recursos propios del municipio, causados con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 715 de 2001, que deben ser financiadas por la entidad territorial con cargo a sus recursos propios. Recuerda que el artículo 13 de la Ley 917 de 2004, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año, al tratarse de una ley de adición al Presupuesto General de la Nación en la vigencia 2004.

Indica que de conformidad con lo manifestado en la Ley 715 de 2001, es competencia de la Nación distribuir y girar por entidad territorial los recursos de las transferencias de la Nación, participación para educación del SGP, en forma global y no con destinación específica por concepto de gastos y mucho menos para docentes. La incorporación, distribución y administración constituye competencia de las entidades territoriales, como lo prevé el artículo 6 de la Ley 715 de 2001. Expone que la deuda es una sola por lo que se paga una sola vez y no puede estarse refinanciando ya que a través de la ley se buscó un mecanismo para que la Nación apoyara a las entidades territoriales otorgando un plazo para que recogieran sus deudas y la reportaran. Por ello, se fijo un plazo en razón a que la financiación de las deudas no puede ser infinita en el tiempo.

En cuanto a la transitoriedad de las normas demandadas señala que el legislador al expedirlas fijo un límite temporal y una fecha de corte para el reporte del déficit que presentaban las entidades territoriales, señalando los casos en los que la Nación puede

concurrir a financiar los gastos en los servicios que son de competencia de los departamentos, distritos y municipios que está expresamente facultados por el Acto Legislativo 01 de 2001.

Agrega que no existe contradicción entre las normas acusadas y la Constitución “puesto que la incompatibilidad debe tener origen en la norma y no en un juicio valorativo de la misma, producto de la interpretación o el querer de quien la acusa, es decir, no se puede comprometer en forma caprichosa el presupuesto destinado a la atención educativa”. Finaliza su intervención indicando que el régimen de transición es necesario para evitar traumatismos propios del cambio y en materia de financiación de recursos.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Pedro Leonardo Pacheco Jiménez, ciudadano interviniente y apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a la Corte inhibirse para pronunciarse de fondo o en su defecto declarar la exequibilidad de las normas parcialmente acusadas.

Expone que si bien el actor señala que las normas acusadas viola el artículo 357 de la Constitución, no desarrolla de manera clara, precisa y pertinente el concepto de la violación. Subraya algunos apartes de sentencia de esta Corporación que refieren a la correspondencia entre lo acusado y lo argumentado por el actor, donde la acusación debe ser lo suficientemente comprensible, recaer verdaderamente sobre el contenido de la norma demandada y con argumentos de naturaleza constitucional, por lo cual solicita que la Corte que se declare inhibida por ineptitud sustancial de la demanda.

En su defecto solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas.

Indica que al parecer el actor se soporta en una omisión legislativa relativa en la financiación de las deudas de las entidades territoriales del sector educativo, respecto de lo cual considera que ello no se presenta por cuanto una cuestión es que el artículo 357 de la Carta, establezca como factores de determinación de la base inicial de transferencias del SGP para el sector educativos, los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, los gastos financiados en educación con las participaciones de los distritos y municipios con los ingresos corrientes de la Nación, y los costos por iguales conceptos financiados con recursos propios de las entidades territoriales, y otra cosa es que el legislador hubiere señalado la posibilidad de financiar dichas deudas por una sola vez con cargo al SGP y facultara a la Nación para asumir, por políticas de saneamiento fiscal e impulso del sistema educativo, la cofinanciación de las mismas con recursos distintos a los transferidos, en ambos casos, dentro del ámbito de la autonomía del legislador mas no porque lo exigiere la Constitución.

Señala que no se advierte que el artículo 357 constitucional obligue al legislador para determinar la asunción por parte de la Nación de las deudas territoriales en materia educativa asumidas con cargo a los ingresos corrientes de la Nación o las deudas asumidas con recursos propios. Agrega que “De hecho, del artículo constitucional no puede desprenderse nada relacionado con el pasivo educativo de las entidades territoriales, pues como bien manifiesta la Corte Constitucional, este artículo simplemente se limita a establecer los parámetros para calcular la base inicial que debe tenerse en cuenta para transferir ingresos de la Nación a las entidades territoriales, con el fin que éstas cuenten con los recursos necesarios para ejercer las competencias que la Ley 715 de 2001, les confiere”. Anota que el legislador, más hubiere hecho en permitir que la Nación asumiera las deudas contraídas más allá del situado fiscal ya que tal normatividad hubiere vaciado de contenido la autonomía territorial prevista en el artículo 387 de la Constitución.

Respecto al plazo para recurrir al saneamiento de las deudas contraídas a 31 de diciembre de 2001, la Constitución otorga al legislador un amplio margen de facultades para reglamentar los criterios de distribución y competencias, luego con mayor razón lo que a

término se refiere, que en este caso está encuadrado dentro de las directrices constitucionales del SGP, que son flexibles respecto a la configuración legislativa de los aspectos concretos del mismo.

3. Universidad del Rosario

Alejandro Venegas Franco, ciudadano interviniente y como Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

Señala que el inciso 2 del párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001 es aclaratorio, por lo que mal podría interpretarse como se efectúa en la demanda que la base corresponde a la financiación total de los costos en educación y que entonces se tiene que financiar cuantas veces sea necesario hasta que el SGP quede totalmente a paz y salvo con las entidades territoriales y éstas a su vez con los docentes, directivos docentes y administrativos a quienes les debe obligaciones laborales, aunque el periodo de transición termine en el año 2008, y por lo tanto, las deudas deben cubrirse hasta este año.

Agrega que “Con el argumento expuesto, en adelante el ordenamiento jurídico demandado carece de aptitud jurídica, ya que fue producto de una interpretación inexacta del inciso segundo del párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, como se demostró...No puede entenderse, como lo expresa el demandante “que dichas deudas fueron renovadas y aceptadas (sic) por el Acto Legislativo 01 de 2001, especialmente las tenidas con los docentes, directivos docentes, contratados por OPS”, puesto que como ya se revisó, el Acto Legislativo no tiene el alcance de renovar deudas como aduce el demandante, y sólo puede entenderse que fueron aceptadas para el cálculo de la base del SGP en educación hasta aquellas contraídas a 1 de noviembre de 2000”.

Expone que es útil a efectos de un estudio objetivo diferenciar las obligaciones que fueron tenidas en cuenta para el cálculo de la base en educación y que se encuentran incorporadas en la base del SGP, de aquellas que con posterioridad al Acto Legislativo 01 de 2001, asumiría la Nación y que no aparecen de ninguna forma en el párrafo transitorio en cuestión. En cuanto a la temporalidad indica que no puede argumentarse que mediante dicho Acto legislativo la Nación asume las deudas por concepto de educación y mucho menos hasta el año 2008, “asimilándolo al periodo de transición del Sistema General de Participaciones, puesto que se intenta establecer una conexidad jurídica entre las otras normas demandadas y por similitud temática, mas no de lo establecido en el mismo texto de la Constitución”.

4. Departamento Nacional de Planeación

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“la interpretación que el actor hace del Acto Legislativo es totalmente equivocada ya que la norma constitucional regula una materia que es totalmente diferente a la desarrollada en las normas demandadas por las siguientes razones:...El párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, establece la base inicial del Sistema General de Participaciones SGP para el 2002 hasta el 2008. Para el efecto, en el caso de la educación, para el cálculo de dicha base incorporó los costos del servicio educativo en los niveles departamental, distrital y municipal, que, con corte a fecha 1 de noviembre de 2000, se venían causando en todo el territorio nacional y que eran financiados con los recursos del situado fiscal, las transferencias complementarias del situado fiscal (Fondo Educativo de Compensación), las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación y los recursos propios de departamentos y municipios. Dicha base inicial empezó a regir a partir del 1 de enero de 2002 por incorporación automática presupuesta. En ninguna parte del párrafo transitorio 1

del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, se refirió a la incorporación de deudas de ninguna naturaleza, lo único que hizo fue establecer una base inicial de costos para financiar el servicio educativo a partir del 1 de enero de 2002...De otra parte, el párrafo 3 transitorio del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, quiso resolver un problema de deuda departamental con el personal docente a su cargo por concepto de costo de nómina y por convenios de cobertura educativa a fecha diciembre 31 de 2001. El párrafo 3 transitorio del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, no tiene ninguna relación con lo regulado en el párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, ya que este se refiere a una base inicial para cubrir costos del servicio educativo a futuro a partir del 1 de enero de 2002, mientras que la norma legal acusada trata de resolver un problema de deuda por costos educativos de los departamentos con corte a 31 de diciembre de 2001, que se financiaban con recursos propios...Las otras normas legales demandadas (la ley 812 de 2003, artículo 89 (parcial); la Ley 917 de 2004, artículo 13 (parcial) y la Ley 921 de 2004, artículo 55 (parcial)), lo que hacen es reglamentar el reconocimiento de las deudas a la entrega de información debidamente certificada por parte de las entidades territoriales y ampliar los plazos para dicho reconocimiento, de acuerdo con los mecanismos presupuestales nacionales”.

Señala que la Ley 917 de 2004, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de dicho año, al tratarse de una ley de adición al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2004 y según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, las normas que decretan el presupuesto o la modifican solo tienen vigencia durante el año de ejecución del mismo. Respecto a la Ley 921 de 2004, expone el interviniente que decreta el presupuesto general de la Nación para la vigencia de 2005.

Agrega que en relación con el artículo 15.1 de la Ley 715 de 2001, declarado exequible en la Sentencia C-871 de 2002, la cual transcribe en algunos apartes, resulta lógico que se estableciera que por una sola vez los departamentos accedieran al beneficio consagrado por la norma demandada y no que se constituya en un mecanismo permanente como lo manifiesta el actor, ya que ello podría comprometer la viabilidad y sostenibilidad fiscal del

SGP.

5. Federación Colombiana de Municipios

Gilberto Toro Giraldo, interviniente ciudadano y como Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas.

Expone que comparte en su integralidad los argumentos expuestos por el actor, pues “salta a primera vista desde el parágrafo 3 transitorio del artículo 15 de la Ley 715, que las normas acusadas son incompatibles con el actual parágrafo transitorio, segundo párrafo, del artículo 357 de la Constitución Política. Ni siquiera sería preciso utilizar la herramienta de hermenéutica que proponen los actores consistente en desentrañar la intención que guió el accionar del Constituyente derivado, pues el texto constitucional es suficientemente claro en tanto asume que la persona jurídica Nación, a través del Sistema General de Participaciones, se hace cargo de todos los costos que genera la educación oficial en Colombia. Esto comprende los servicios que se pagaban con cargo al situado fiscal, pero también los que asumieron los municipios y distritos con los recursos que recibían por participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, así como aquéllos que venían atendiendo con recursos propios”. Añade que lo que hizo el Constituyente de 2001, no es otra cosa que un acto de justicia, en cuanto al pago de una deuda que desde 1991, empezó a generarse en contra de la Nación y a favor de las entidades territoriales al asumir una carga que la Constitución quiso que estuviera a cargo de las finanzas nacionales, pagada por municipios y departamentos pero a costa de los recursos de la Nación.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto recibido en la Secretaría General de esta Corporación, el día 25 de enero de 2006, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusada por los aspectos analizados.

Expone el Ministerio Público que el actor parte de una indebida interpretación de las normas demandadas para así concluir que no se desconoce la Constitución Política. Señala que del párrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2001, se puede deducir que la intención del Constituyente fue la de fijar una fórmula de cálculo transitoria mientras el SGP entra en pleno vigor en el año 2008, con el objeto de proveer los recursos especialmente destinados a la educación, tomando como referencia lo pagado con el situado fiscal y el fondo de compensación educativa “pero en ningún momento, la norma constitucional reformada, señala que el Sistema General de Participaciones deba asumir las obligaciones que dejaron de cancelar los departamentos por costo de la nómina de docentes antes del 31 de diciembre de 2001. Precisamente, porque el Sistema General de Participaciones es un mecanismo que modifica las fórmulas preestablecidas por la Constitución Política y la respectiva ley orgánica para realizar las transferencias a las entidades territoriales, sin que ello implique que a él deban sumarse todas las obligaciones que las entidades territoriales asumieron con cargo al situado fiscal y que no pudieron atender por las deficiencias del anterior sistema o por la ineficiencia en el manejo de esos recursos”.

Señala que la decisión del legislador fue que el SGP asumiera unas obligaciones relacionadas con costos de nóminas de docentes de los departamentos a 31 de diciembre de 2001, no en virtud de lo establecido en el párrafo 1 transitorio del Acto Legislativo 01 de 2001, sino conforme a lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 356 de la Constitución, el cual señala que “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”. Agrega que en ejercicio de la libertad de configuración legislativa para regular el SGP, se decidió que los gastos previstos en el párrafo 3 transitorio del

artículo 15 de la Ley 734 de 2001, debían ser financiados con recursos del Sistema, por lo que no sólo la expresión “por una sola vez”, sino toda la norma acusada se ajusta a la Carta.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Anota que conforme al artículo 80 de la Ley 812 de 2003, se busca que a la fecha de expedición de la ley, en el evento de no cancelación de las obligaciones, la Nación concurrirá con recursos adicionales para su cumplimiento en los términos establecidos por la ley, por lo que no es otra cosa que el desarrollo de la disposición constitucional “que permite a la Nación participar en la financiación de los gastos en los servicios que ella misma señale como de competencia de los departamentos, distritos y municipios”.

En cuanto al artículo 13 de la Ley 917 de 2004, indica que es reiterativa del compromiso que asumió el SGP por mandato del legislador en aras de solventar las deudas adquiridas por las entidades territoriales con cargo al anterior método para el giro de las transferencias por parte de la Nación. Añade que en similar sentido se contempla en el artículo 55 de la Ley 921 de 2004.

Concluye que las normas acusadas son un desarrollo de la disposición constitucional que autoriza a la Nación contribuir con los recursos que considere necesarios a efectos de que las entidades territoriales cumplan los cometidos que les ha sido encomendado por la Constitución y la Ley, y en el presente caso, en cuanto a las obligaciones en materia educativa que se habían adquirido con fundamento en el situado fiscal y en ningún momento se restringió el contenido del parágrafo transitorio 1 del Acto Legislativo 01 de 2001, por cuanto “esta norma constitucional no hizo alusión alguna sobre la asunción por parte del Sistema General de Participaciones de la totalidad de los compromisos adquiridos por las entidades territoriales con antelación a la entrada en vigencia de dicho sistema. El alcance de la referida norma constitucional transitoria es la estructuración de una fórmula para calcular el monto de las transferencias con destino al sector de la educación, mientras entra en operación de manera definitiva el Sistema General de Participaciones a partir del año

2008, sin que ello genere un desconocimiento de la Constitución Política que consagró de manera transitoria, el régimen al que se ha hecho alusión”.

Con posterioridad al concepto del Procurador General de la Nación, el actor solicitó el 20 de febrero de 2006, la práctica de algunas pruebas que en auto del 24 de febrero de 2006, fueron negadas por extemporáneas. En escrito recibido en la Secretaría el 4 de abril de 2006, solicita que se tengan y practiquen como pruebas, que en su opinión refuerzan la intención del Constituyente de asumir con cargo al SGP, las deudas contraídas por los municipios con los docentes, los cuales ante los fallos del Consejo de Estado no podrán asumir toda la carga laboral y prestacional indemnizatoria, que llevará al colapso de los exiguos fiscos municipales, por lo que acompaña los fallos del Consejo de Estado. Y en escrito similar de 27 de abril del presente año, nuevamente solicita que se tenga y practiquen como pruebas, que refuerzan la intención del Constituyente de asumir con cargo al SGP, las deudas contraídas por los municipios con los docentes, los cuales ante los fallos del Consejo de Estado, que determinó la obligación de la Nación de asumir los costos educativos por nivelación salarial, homologación de los servidores públicos administrativos del sector educativo, de las entidades territoriales financiadas con el situado fiscal, el Fondo de Compensación Educativa y Recursos Propios, en consulta radicación 1607. Agrega que sin recursos no hay descentralización de competencias en materia educativa. Al respecto, es decir, en relación con los dos escritos que anteceden nada solicita el actor en concreto salvo las decisiones que acompaña, además, de que debe tener en cuenta lo dispuesto en proveído del 24 de febrero de 2006.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con los artículos 241-4 de la Constitución.

2. Cargos de la demanda y asuntos previos

El actor señala que las expresiones acusadas desconocen los artículos 357 - concretamente el párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001- y 4 de la Constitución, por cuanto no incluye la totalidad de los gastos por concepto de docentes, directivos docentes y administrativos financiados con recursos de los departamentos y municipios, los del nivel distrital y municipal y los que se pagaban con los recursos propios de los ingresos corrientes de la Nación. Además, se impone un límite temporal para que el Estado asuma las deudas a nivel educativo cuando el artículo 357 constitucional, fija un término de transitoriedad hasta el 2008.

Como desarrollo del concepto de la violación señala que el párrafo 3 transitorio de la Ley 715 de 2001, supedita el financiamiento de las deudas “por una sola vez”, sin tener en cuenta que el artículo 357 de la Carta, dispuso la financiación total de los costos en educación cuantas veces sea necesario. Considera que al financiarse solo los costos de nómina de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a 31 de diciembre de 2001, se desconoce los costos de los distritos y municipios y la financiación de todos los costos en educación. En cuanto al artículo 80 de la Ley 812 de 2003, indica que limita el pago de las deudas únicamente a las financiadas con el situado fiscal, desconociendo que el Acto Legislativo 01, dispuso la financiación de los costos con recursos del fondo de compensación educativa, los provenientes de los ingresos corrientes de la Nación a nivel distrital y municipal y los propios de los departamentos y municipios. Añade que se limita temporalmente el pago de las deudas cuando el Acto tiene una vigencia hasta el 2008.

Respecto al artículo 13 de la Ley 715 de 2001, indica que limita el pago de los costos en educación al monto de los excedentes del SGP y establece una limitación temporal para el reconocimiento de dichos costos hasta diciembre de 2005. Agrega que también limita el pago de las deudas solo a las atribuibles al situado fiscal, dejando por fuera las contraídas con docentes, directivos docentes y administrativos. Y, en lo que corresponde al artículo 55 de la Ley 921 de 2004, considera que limita el pago de las deudas por concepto de situado fiscal por lo que desconoce los otros conceptos de deudas como las asumidas con cargo al Fondo de Compensación Educativa, con recursos de los ingresos corrientes de la Nación del nivel distrital y municipal y con recursos propios de los departamentos y municipios. También por supeditar su pago a recursos de la deuda, cuando corresponden a los recursos del SGP.

El actor soporta los argumentos de inconstitucionalidad en el párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el artículo 357 de la Constitución, para lo cual acude a los antecedentes legislativos¹ y señalar que la finalidad al incorporar en la base inicial los costos del SGP, fue cumplir con todas y cada una de las deudas que tienen las entidades territoriales con los docentes, directivos docentes y administrativos que se encontraban vinculados a 1 de noviembre de 2000, cuya vigencia es hasta el 31 de diciembre de 2008. Finalmente, radica la violación del artículo 4 de la Carta, en que las normas legales acusadas deben interpretarse conforme a la Constitución, lo cual no se cumple respecto al artículo 357 superior, al ser interpretado en contra de su contenido y finalidad, desconociendo el principio de supremacía constitucional.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Para la Corte sí se está ante unos cargos aptos para ejercer el control de constitucionalidad por cuanto los argumentos expuestos por el actor parten del contenido normativo de las disposiciones legales acusadas. En cuanto a las disposiciones constitucionales consideradas infringidas, concretamente el párrafo transitorio 1, del artículo 3, del Acto Legislativo 01 de 2001, el actor inicia su exposición bajo una interpretación que la fundamenta principalmente

en los antecedentes legislativos del proyecto de acto legislativo², resaltando para el efecto varias intervenciones de los congresistas, lo cual hace indispensable para la Corte que estudie con detenimiento dicho punto para así pronunciarse de fondo. Ya la Corte había señalado al respecto: “El estudio precedente indica que la redacción del varias veces citado inciso segundo del párrafo transitorio 1° del artículo 357 de la Constitución no es lo clara y técnica que sería deseable. Además, las transcripciones de los debates en el Congreso sobre este punto no son tampoco concluyentes”³, por lo que esta Corte entrará a pronunciarse de fondo.

De otro lado, la intervención del Ministerio de Educación refiere a una posible inhibición al indicar que el artículo 13 de la Ley 917 de 2004, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre del mismo año, por tratarse de una ley de adición al Presupuesto General de la Nación en la vigencia 2004. En igual forma, alude la intervención del Departamento Nacional de Planeación al indicar que la Ley 917 de 2004, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de dicho año, por tratarse de una ley de adición al Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2004 y según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, las normas que decretan el presupuesto o la modifican solo tienen vigencia durante el año de ejecución del mismo. Y, respecto a la Ley 921 de 2004, expone que decreta el presupuesto general de la Nación para la vigencia del año 2005.

Como lo ha señalado esta Corporación, no procede proferir un fallo de fondo cuando se trata de una norma de efectos temporales que ha culminado su vigencia y no se encuentran produciendo efectos jurídicos⁴. En este caso, se demanda la Ley 917 de 2004, “Por la cual se efectúan unas modificaciones al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004 y se dictan otras disposiciones”, de la cual se acusa el artículo 13, parcialmente, que refiere a la ampliación del plazo hasta diciembre de 2005, para firmar los acuerdos de pago del saneamiento de la deuda de que habla el artículo 80 de la Ley 812 de 2003 y además señala que el cruce de cuenta de que trata dicha disposición sólo comprende las deudas del sector educativo atribuibles al situado fiscal. Y de la Ley 921 de 2004, “Por la cual se decreta el Presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal

del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005”, se acusa el artículo 55, parcialmente, que señala en relación con el artículo 80 de la Ley 812 de 2003, que en caso de no ser posible el cruce de cuentas se suscribirá por el Gobierno con las entes territoriales los acuerdos de pago para el saneamiento de las deudas con docentes y administrativos por salarios y prestaciones que se financiaban con recursos del situado fiscal y que estuvieren vigentes a 31 de diciembre de 2001, que se atenderán con cargo al servicio de la deuda.

Estas disposiciones legales acusadas hacen parte de una ley de adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004 y de la Ley anual de Presupuesto para la vigencia fiscal del 2005, que son de carácter temporal como quiera que sus disposiciones tienen vigencia por el respectivo año fiscal, es decir, del 1 de enero al 31 de diciembre del año correspondiente. Así mismo, la ampliación del plazo otorgado para firmar los acuerdos de pago ya se cumplió como también sucedió con las condiciones establecidas en la medida que no superaban la vigencia fiscal a diciembre 31 de 2005. Tampoco podría alegarse que se mantienen los efectos jurídicos en la medida que se está ante disposiciones con vigencia transitoria que han cumplido su cometido y han perdido su fuerza normativa.

La Corte, entonces, se inhibirá de un pronunciamiento de fondo sobre los artículos 13, parcial, de la Ley 917 de 2004 y 55, parcial, de la Ley 921 de 2004.

A continuación, la Corte procederá a determinar el problema jurídico a resolver.

3. Problema jurídico

La Corte debe examinar si las expresiones acusadas contenidas en los artículos 15 de la Ley 715 de 2001 y 80 de la Ley 812 de 2003, desconocen el párrafo transitorio 1 del artículo 3

del Acto Legislativo 01 de 2001 (modificatorio del artículo 357 superior) y el artículo 4 de la Constitución, por i) no haber incluido la totalidad de deudas que tenían las entidades territoriales con los docentes, directivos docentes y administrativos financiados con recursos propios de los entes territoriales y con ingresos corrientes de la Nación, e ii) imponer unos límites temporales para que la Nación asumiera dichas deudas incorporadas a la base inicial del cálculo del SGP.

Lo anterior por cuanto las normas acusadas señalan i) la financiación por una sola vez con cargo a los recursos para educación del SGP del faltante para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes departamentales y convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, estableciendo unas condiciones, y ii) el saneamiento de deudas con los docentes y administrativos que se financiaban sólo con los recursos del situado fiscal vigentes al 31 de diciembre de 2001, lo cual para el actor contradice la intención del constituyente derivado plasmada en el párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001 (modificatorio del artículo 357 de la Carta), en cuanto la base inicial en educación del SGP, comprende todas y cada una de las deudas y de forma permanente que tenían las entidades territoriales para con los docentes en materia salarial y prestacional.

Las intervenciones del Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Universidad del Rosario y Departamento Nacional de Planeación, concuerdan en solicitar la exequibilidad de las expresiones acusadas. En cambio, sólo la intervención de la Federación Colombiana de Municipios solicita la inexecuibilidad de las normas acusadas.

El Procurador General de la Nación, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas por cuanto el actor parte de una indebida interpretación del párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, ya que la intención del Constituyente fue la de fijar una fórmula de cálculo transitoria mientras el Sistema General de Participaciones entra en vigencia en el año 2008 y así proveer los recursos destinados a educación tomando como referencia lo pagado por el situado fiscal y el Fondo de

Compensación Educativa. Señala que en dicho acto legislativo no se indica que el SGP deba asumir las obligaciones que dejaron de cancelar los departamentos por costo de la nómina de docentes antes del 31 de diciembre de 2001, ya que es un instrumento que modifica las formulas preestablecidas por la Carta y la ley orgánica para realizar las transferencias a las entidades territoriales, sin que ello signifique que se le deban sumar todas las obligaciones que los entes territoriales asumieron con cargo al situado fiscal y que no atendieron por factores como las deficiencias del anterior sistema o la ineficiencia del manejo de los recursos.

Considera el Ministerio Público que la decisión del legislador fue que el SGP asumiera unas obligaciones respecto a los costos de nóminas de docentes de los departamentos a 31 de diciembre de 2001, no por ordenarlo el parágrafo del Acto Legislativo, sino conforme a lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 356 de la Constitución, que refiere a que la ley señalará los casos en que la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean indicados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios, por lo que el legislador en ejercicio del margen de configuración normativa dispuso que los gastos contemplados en el parágrafo 3 transitorio del artículo 15 de la Ley 715 de 2001, debían ser financiados con recursos del Sistema.

Respecto al artículo 80 de la Ley 812 de 2003, señala que persigue extender el plazo para que a la fecha de expedición de la ley, de no haber sido canceladas las obligaciones, la Nación concorra con recursos adicionales para cumplir con ellas, que no es más que el desarrollo de la norma constitucional que permite al Estado participar en la financiación de los gastos en los servicios que señale como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. En cuanto al artículo 13 de la Ley 917 de 2004, indica que es reiterativa del compromiso que asumió el SGP por mandato del legislador para solventar las deudas de las entidades territoriales con cargo al anterior método para el giro de las transferencias por la Nación. En similar sentido se refiere el artículo 55 de la Ley 921 de 2004.

Así las cosas, esta Corporación habrá de determinar el alcance del párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, para luego referir al margen de configuración legislativa en el Sistema General de Participaciones y así entrar a resolver el asunto que nos ocupa.

4. El Sistema General de Participaciones y su configuración por el legislador.

Al respecto de la participación de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación, esta Corporación en Sentencia C-871 de 20025 consideró lo siguiente, con fundamento en lo ya estudiado en la C-644 de 20026:

“(…)

“7.- La Constitución de 1991 es autonómica y por ello quiso fortalecer financieramente a las entidades territoriales, para que pudieran cumplir las nuevas funciones que les eran atribuidas, en desarrollo del principio de que no deben descentralizarse competencias sin la previa asignación de recursos suficientes para atenderlas (CP art. 356). Sin embargo, con el fin de evitar desequilibrios regionales, la Asamblea Constituyente mantuvo los ingresos tributarios más dinámicos en el orden nacional, pero estableció un derecho de las entidades territoriales a participar en un componente de esos ingresos nacionales (CP art. 287). La obvia contrapartida de ese derecho de las entidades territoriales era la obligación de que un porcentaje de los ingresos corrientes fuera obligatoriamente distribuido a las entidades territoriales, ya sea por vía del situado fiscal, que correspondía a los departamentos y a los distritos, ya sea por la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Además, los artículos 356 y 357, que regulaban estas transferencias y participaciones, establecieron un aumento anual de las mismas como porcentaje de los ingresos corrientes de

la Nación (de ahora en adelante ICN).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

8- Este diseño fue criticado porque se consideraba que generaba ineficiencia y desequilibrios fiscales, al menos por tres razones: de un lado, la separación entre situado fiscal y participación de los municipios en los ingresos corrientes había generado duplicidad de funciones entre las entidades territoriales, sin que fuera muy claro por qué determinados porcentajes de dineros iban a los departamentos y otros a los municipios. De otro lado, los criterios de distribución señalados por la misma Carta, según la cual, por ejemplo, 15% del situado fiscal (el llamado situado territorial) era repartido por partes iguales entre departamentos y distritos, fueron considerados demasiado rígidos, pues no atendían a la diversidad de poblaciones entre las distintas entidades territoriales. Y, finalmente, el sistema de cálculo del monto de las transferencias, que se basaba en un porcentaje creciente de los ICN, fue juzgado demasiado inflexible, de suerte que se le responsabilizó de ser un factor importante en el agravamiento del déficit fiscal nacional.

9- Para enfrentar esas dificultades, el Acto Legislativo 01 de 2001 cambió el anterior esquema en tres puntos esenciales: de un lado, creó el SGP, que reagrupa el anterior situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, con lo cual desaparece la distinción entre esos dos conceptos. A partir de esta normatividad, los municipios, distritos y departamentos participan de un mismo sistema (el SGP) y corresponde a la ley regular la distribución de esos dineros entre esas entidades territoriales, de acuerdo al reparto de competencias que la misma ley establezca para cada una de ellas.

De otro lado, ese Acto Legislativo modificó la fórmula de liquidación de las transferencias, las cuales ya no estarán ligadas a los ICN del año respectivo, como la hacía la regulación precedente. La nueva normatividad establece un régimen permanente, que comenzará a regir a partir de 2008, y según el cual el incremento de esas participaciones se calculará a partir del promedio de la variación porcentual que tengan los ICN durante los cuatro años anteriores. Y prevé un régimen transitorio, para el período comprendido entre 2002 y 2008,

en donde el monto de los dineros del SGP queda temporalmente desvinculado de la evolución de los ICN y dependerá esencialmente de la tasa de inflación (CP art. 257, Parágrafo transitorio 2).

Finalmente, el Acto Legislativo flexibilizó la destinación de esos dineros. Así, anteriormente los recursos del situado fiscal financiaban exclusivamente la salud y la educación, mientras que la nueva regulación, si bien mantiene que esos dineros deben ir prioritariamente a la salud y a la educación, admite que sean destinados a otros sectores. Y además, la nueva regulación constitucional flexibilizó los criterios de reparto, pues abandonó la mayoría de las fórmulas estrictas que tenía la anterior normatividad, y atribuyó a la ley la determinación y concreción de los criterios y montos de reparto.”.

En efecto, el Acto Legislativo 01 de 30 de julio de 2001, modificó los artículos 347, 356 y 357 de la Constitución Política, a fin de consolidar la recuperación de la economía, garantizar la estabilidad a largo plazo y ahondar en la descentralización en materia de transferencias⁷.

Al respecto a la inclusión de un nuevo párrafo al artículo 347 de la Constitución, se trata de una de las medidas tendientes a solucionar el déficit fiscal bajo el objetivo de modificar las transferencias a las regiones y abordar la problemática del crecimiento de los gastos de funcionamiento⁸.

De otra parte, el artículo 356 Superior, consagra los lineamientos generales por los cuales se rige el nuevo Sistema General de Participaciones, creado para atender los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación. Con tal fin, se entrega al legislador, a iniciativa del Gobierno, la fijación de los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y

Municipios, todo ello salvo lo previsto en la Constitución.

Se determina en la norma citada igualmente, que 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.

Además dispone, que teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en que la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que ella señale como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

Por su parte, el artículo 357 señala lineamientos generales para establecer la base y los montos del Sistema General de Participaciones así como los porcentajes para sus incrementos anuales.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sobre el alcance de dicho párrafo transitorio 1, del artículo 3, del Acto Legislativo 01 de 2001, en cuanto al inciso 2, esta Corporación en Sentencia C-871 de 20029 también concluyó que la norma refiere a los criterios para calcular la base inicial del monto de las transferencias del sector educativo, donde el acto legislativo modificó la fórmula de liquidación de las transferencias. Como fundamento de dicha conclusión la Corte además se apoyó en el trámite legislativo que surtió el proyecto de acto legislativo:

“Así, anteriormente, el monto de las transferencias era un porcentaje de los ICN. Para determinar la magnitud de las transferencias en un año determinado, era entonces suficiente conocer el monto de los ICN y calcular el porcentaje respectivo. No era necesario conocer la cuantía de las transferencias de los años anteriores. En cambio, la nueva normatividad establece un sistema de cálculo distinto, tanto para el régimen transitorio, como en forma permanente a partir de 2008, y en ambos casos, el conocimiento de la base inicial de las participaciones, al momento de entrar a regir el Acto Legislativo, es de gran importancia.

Así, en primer término, el régimen permanente opera de la siguiente manera: cada año, el monto del SGP se incrementa en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que tengan los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores. Por consiguiente, el monto del SGP de un año determinado depende del monto del año anterior, que es incrementado en un determinado porcentaje. Y por ello es necesario conocer cual fue el monto que tenían las transferencias al momento de aprobarse el Acto Legislativo.

De otro lado, ese dato es importante porque el Acto Legislativo, con el fin de proteger el gasto social de las entidades territoriales, estableció la siguiente garantía: el monto de los dineros para salud y educación no podrá ser inferior a los que se transferían antes de la expedición del mencionado Acto Legislativo para esos sectores (CP art 356). Es pues trascendental determinar cuál era el monto de las transferencias para salud y educación, cuando entró a regir el mencionado Acto Legislativo.

Finalmente, ese mismo dato es también muy importante en el régimen transitorio que opera entre 2002 y 2008, pues en ese período, el monto del SGP queda temporalmente desvinculado de la evolución de los ICN y depende esencialmente de la tasa de inflación. En efecto, el párrafo transitorio No 2 añadido al artículo 357 de la Carta estableció que entre 2002 y 2008 el monto del SGP crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación

causada, más un crecimiento adicional de 2% entre 2002 y 2005, y de 2.5% entre 2006 y 2008. Como vemos, también para este régimen de transición, es esencial determinar el monto que tenían las transferencias al momento de ser aprobado el Acto Legislativo, pues dicha suma es la base a partir de la cual se calcula el monto del SGP en los años ulteriores.

21- El análisis precedente ha mostrado que el monto de las transferencias al momento de aprobarse el Acto Legislativo No 01 de 2001 tiene un papel esencial en el nuevo SGP, pues constituye la base para calcular las sumas que integran ese sistema en los años posteriores. Y eso explica que el propio Acto Legislativo haya definido dicho monto: en efecto, el inciso primero del párrafo transitorio del artículo 357 establece lo siguiente:

“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 es dentro de este contexto que adquiere plenamente sentido el segundo inciso de ese mismo párrafo, pues éste se ocupó de aclarar los elementos que debían ser tenidos en cuenta en el cálculo de la base inicial del sector educativo en el SGP. Así se desprende no sólo del anterior análisis sistemático del SGP sino del propio tenor literal de ese inciso, que comienza diciendo expresamente que “en el caso de educación, la base inicial contempla los costos por ...”

22- Las anteriores conclusiones son confirmadas por un estudio histórico del proceso de aprobación de ese inciso. Así, un examen de los antecedentes de ese inciso segundo del párrafo transitorio No 1 del artículo 357 indica que éste no hacía parte del proyecto

originario y fue incorporado en el séptimo debate en la Cámara de Representantes. El informe para el debate en plenaria explicó que la finalidad de ese inciso fue esencialmente precisar los elementos que debían ser tenidos en cuenta para calcular la base del SGP en el sector educativo. Dijeron los ponentes que “en el segundo inciso del mismo párrafo, se precisan de manera detallada los diferentes conceptos de costos de educación financiados con el Sistema General de Participaciones, estableciendo más claramente el corte en el tiempo.¹⁰” Por su parte, la sentencia C-487 de 2002, MP Alvaro Tafur Galvis, analizó detalladamente el trámite de ese inciso, con el fin de resolver sobre un cargo relacionado con un eventual vicio de forma en el Acto Legislativo No 01 de 2001. La Corte verificó entonces el procedimiento de aprobación de ese inciso y, en el fundamento 4.2. de esa sentencia, concluyó al respecto:

“Cabe resaltar que el objeto central del párrafo transitorio 1, a saber, la fijación de la base inicial aludida y de su monto, mantuvo durante todos los debates una clara unidad temática, como se desprende del cuadro atrás señalado, al que se remite nuevamente, y que el objeto de las modificaciones que se introdujeron en el séptimo debate del trámite (la introducción del segundo inciso) fue solamente el de aclarar lo que debía entenderse en el caso de educación por dicha base, en atención a la complejidad del sistema de transferencias en este campo, como se deduce de la lectura de las ponencias presentadas en la Cámara de Representantes en la segunda vuelta para el primero y el segundo debate.”

23. De acuerdo al estudio precedente, el inciso segundo del párrafo transitorio No 1 del artículo 357 ... señala los rubros que debían ser tomados en cuenta para calcular la base inicial del SGP en educación. Por tanto, el párrafo transitorio 1 del artículo 357 de la Constitución no buscó determinar la orientación que debían tener los recursos del SGP, ni tampoco definió la conformación del sector educativo. Sólo mostró la forma como debía ser calculado el monto de la base inicial del SGP en educación, por la importancia que esa cifra tiene en la regulación de dicho sistema, tal y como se explicó anteriormente.” (Subrayas fuera del texto).

Se observa, entonces, que el párrafo transitorio 1 del artículo 3, del Acto Legislativo 01 de 2001, no persiguió un objetivo distinto al de señalar la forma como debía ser calculado el monto de la base inicial del Sistema General de Participaciones en educación, atendiendo la importancia que dicha cifra tiene en la regulación del Sistema. También como lo señalara la Sentencia C-568 de 2004, “la norma constitucional establece un monto preciso a apropiar y girar por concepto del sistema general de participaciones”.

Ahora bien. Esta Corporación en sentencias C-871 de 2002, C-568 de 2004¹¹ y C-42312 de 2005, refirió al margen de configuración normativa que le asiste al legislador en materia del Sistema General de Participaciones al señalar que es amplio mas no por ello absoluto.

Específicamente, en relación con la distribución de los recursos del Sistema General de Participaciones en el nivel educativo, indicó la Corte que el legislador puede señalar los parámetros para la distribución de los recursos del SGP, sin que el acto legislativo hubiere querido “limitar la libertad legislativa en cuanto a los criterios para distribuir los recursos provenientes del SGP destinados al sector educativo, pues se limitó a señalar unos criterios generales de distribución que deberían ser concretados por el Congreso. Por tanto, en principio, el legislador puede determinar los parámetros para distribuir los recursos del sistema educativo, siempre y cuando garantice la prestación del servicio y la ampliación de la cobertura...Como hemos visto, una parte del SGP está destinada a financiar la educación, pero el Legislador tiene libertad para precisar los criterios de distribución...”.¹³

En virtud del mandato conferido por el párrafo transitorio del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001 (modificatorio del artículo 356 superior), que impuso el deber al Gobierno de presentar un proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, se expidió por el Congreso la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en

materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

El artículo 15 de la Ley 715 de 2001, acusado en el presente asunto, refiere a la destinación de los recursos de la participación para educación del SGP, indicando el párrafo 3 transitorio, que “Con cargo a los recursos de la participación para educación del Sistema General de Participaciones, se financiará por una sola vez el faltante establecido para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva.” (Los apartes subrayados son los que demanda el actor).

Disposición legal que en el marco de lo dispuesto por el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el artículo 356 de la Constitución, que dispone que la ley señalará los casos en los que 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.”, indica en que medida con recursos del SGP se cubrirán faltantes de costos de nómina de docentes de los departamentos, concurriendo de esta manera la Nación a sanear las finanzas de los entes territoriales.

Por su parte, el artículo 80 de la Ley 812 de 2003, “Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario”, también demandado en este asunto, viene a referir también al saneamiento de deudas indicando que: “Para que las entidades territoriales puedan cancelar las deudas con los docentes y administrativos por concepto de salarios y prestaciones, que se financiaban con los recursos del situado fiscal, que estuvieren

vigentes al 31 de diciembre de 2001 y que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido canceladas y estén debidamente soportadas, y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concurrirá con recursos adicionales subsidiariamente con lo que resulte del cruce de cuentas con deudas que las entidades territoriales tengan con la Nación. En caso de no ser posible el cruce de cuentas, o si después de efectuado, resulta un saldo en favor de la entidad territorial, el Gobierno Nacional podrá celebrar acuerdos de pago con estas dentro de las vigencias fiscales de 2003 y 2004.” (Los apartes subrayados son los acusados). Norma que igualmente se encuentra en correspondencia con el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001 ya mencionado y armoniza en general con la finalidad de dicho Acto Legislativo.

Conforme a lo anterior, esta Corte entrará a resolver los problemas jurídicos planteados.

5. Constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Los argumentos del actor parten de considerar que del párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el artículo 357 de la Constitución, en cuanto a la base inicial en educación del SGP, comprende todas y cada una de las deudas, y de forma permanente, que tenían las entidades territoriales para con los docentes en materia salarial y prestacional, lo cual soporta principalmente en los antecedentes del Acto Legislativo 01 de 2001.

Examinando el contenido del párrafo transitorio 1 del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2001, que se considera violado, refiere a los montos y factores a considerar como base inicial del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios (inciso 1); base que para el caso de la educación, 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 1º de noviembre de 2000. Esta incorporación será automática a partir del 1º de enero de 2002.

Del trámite legislativo que cumplió el acto legislativo se observa, que la finalidad era precisar los elementos que debían tenerse en cuenta para calcular la base del Sistema General de Participaciones en el sector educativo. Así se aprecia cuando en el informe de ponencia, segundo debate, en segunda vuelta, Cámara de Representantes, se manifestó “En el segundo inciso del mismo párrafo, se precisan de manera detallada los diferentes conceptos de costos de educación financiados con el Sistema General de Participaciones, estableciendo más claramente el corte en el tiempo”¹⁴.

En efecto, de los antecedentes legislativos de las normas acusadas -gacetas del Congreso Nos. 373 de 2001¹⁵, Acta No. 157 de 19 de junio de 2001 y 354 de 2001¹⁶, Acta No. 158 de 20 de junio de 2001-, no se observa las consecuencias que deriva el actor respecto del Acto Legislativo, por cuanto durante el debate respectivo los congresistas no se centraron solamente en el párrafo transitorio 1 del artículo 3 del proyecto de acto, sino sobre el acto legislativo en su conjunto y el fin perseguido del saneamiento de las finanzas de los entes territoriales.

De las intervenciones de los Representantes en lo que refiere al Acta No. 157 de 2001¹⁷, puede concluirse que al ponerse en consideración el informe con que termina la ponencia, congresistas afines y contradictores del proyecto de acto legislativo señalaban los efectos del mismo sobre la descentralización¹⁸, así como la necesidad de incorporar mayores recursos a los previstos para poder sufragar la nómina docente, refiriendo¹⁹ al por qué del acto legislativo en cuanto a la atención de los problemas que presentaba el régimen de transferencias y el decrecimiento de la economía, también ²⁰ a que se abrió el espacio para el diálogo y la concertación, aludiendo al estudio de cuanto costaba la educación y a cuántos

docentes garantizaba el pago; así mismo a²¹ la nueva fórmula de liquidación de las transferencias para que se le pueda pagar a los docentes, a la²² problemática que enfrentan las entidades territoriales en cuanto solicitaban que el Gobierno Nacional asumiera el pago de los maestros señalando que el nuevo sistema de participaciones permitiría pagar a todos los maestros que permitiría cubrir la educación en todo el país. Y así sucede en sentido similar con las demás intervenciones que reposan en la Gaceta del Congreso No. 373 de 2001.

Respecto del acta No. 158 de 2001, tampoco se aprecia lo deducido por el actor ya que de igual forma se refiere²³ a las políticas de concertación sobre el proyecto de acto, al no recorte en las transferencias, a la estabilidad que se persigue con el nuevo sistema de cálculo para garantizar los recursos, a la descentralización, a la nómina de maestros para garantizar el pago de los salarios con el nuevo sistema sobre el cual se estableció como fecha de entrada en vigencia el 1 de enero de 2002.

En consecuencia, la interpretación del actor respecto al párrafo transitorio 1, del artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 357 de la Constitución, resulta equivocada pues dicha disposición refiere es a los costos que debe contemplar la base inicial del Sistema General de Participaciones en materia educativa, conforme al nuevo régimen de transferencias con vigencia a partir del 1 de enero de 2002, sin que de dicho párrafo constitucional pueda concluirse que le correspondía a la Nación asumir de forma permanente la totalidad de las obligaciones adquiridos por los entes territoriales con anterioridad a la vigencia de este Sistema.

En virtud de lo anterior, la omisión endilgada al legislador²⁴ respecto a las expresiones acusadas no encuentran soporte alguno en el párrafo transitorio 1, del artículo 3, del Acto Legislativo 01 de 2001, por lo que también se cae de su peso jurídico la argumentación expuesta respecto a una presunta violación del artículo 4 de la Constitución. Igual situación acaece respecto a los demás argumentos de inconstitucionalidad expuestos por el actor en la

medida que no guardan relación con lo regulado en dicho párrafo transitorio constitucional.

Ahora bien, el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó el artículo 356 de la Constitución, señala: “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...”.

Quiere ello decir, que el artículo 356 de la Constitución, confiere a la ley el determinar los casos en que la Nación podrá concurrir en la financiación de los gastos de competencia de las entidades territoriales como también reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones, para lo cual, como lo ha señalado esta Corporación, dispone el legislador de un amplio margen de configuración normativa, la que si bien no es absoluta está sujeta a los lineamientos de la Constitución, tal y como ocurrió en el presente caso.

Precisamente las normas parcialmente acusadas son un claro desarrollo del mandato constitucional consagrado en el art. 356. En efecto, el artículo 15, parcialmente acusado, de la Ley 715 de 2001, se refiere a la destinación de los recursos de la participación para educación del SGP, y dispone por una sola vez el financiamiento del faltante para el cubrimiento de los costos de nómina de los docentes de los departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre que se cumplan algunas condiciones.

De igual forma, el artículo 80, parcialmente demandado, de la Ley 812 de 2003, refiere en correspondencia con la disposición anterior, al saneamiento de deudas por el Gobierno con los docentes y administrativos por salarios y prestaciones que se financiaban con recursos del situado fiscal, lo cual es un claro desarrollo del artículo 356 de la Constitución, hace parte del margen de configuración legislativa.

Por lo anterior, la Corte procederá a declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas en relación con los cargos examinados.

VII. DECISIÓN

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

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:

Primero. Declarar EXEQUIBLES, en relación con los cargos examinados, las expresiones “por una sola vez” y “departamentos y de los convenios de cobertura educativa a diciembre 31 de 2001, siempre y cuando los recursos propios de los respectivos departamentos hayan sido insuficientes para cumplir con estas obligaciones. Para ello deberán someterse a planes de racionalización educativa y presentar para validación del Ministerio de Educación, información sobre el déficit a financiar. El giro de los recursos se hará inmediatamente se haya recibido la información respectiva”, contenidas en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001,

como también las expresiones “que se financiaban con los recursos del situado fiscal, que estuvieren vigentes al 31 de diciembre de 2001 y que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido canceladas y estén debidamente soportadas, y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional”, del artículo 80 de la Ley 812 de 2003.

Segundo. Inhibirse de fallar de fondo sobre los artículos 13 de la Ley 917 de 2004 y 55 de la Ley 921 de 2004, parcialmente acusados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Transcribe y resalta el actor algunos apartes del trámite dado al Acto Legislativo 01 de

2001, contenidos en las actas de plenarias Nos. 157 de 19 de junio de 2001 y 158 de 20 de junio de 2001.

2 Cita para el efecto las actas Nos. 157 de 19 de junio de 2001 y 158 de 20 de junio de 2001.

3 Sentencia C-871 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

4 Sentencias C-992 de 2001, C-114 de 2003 y C-757 de 2004.

5 M. P. Eduardo Montealegre Leynett

6 M. P. Jaime Cordoba Triviño

7 Informe de ponencia, segundo debate en segunda vuelta. Gaceta del Congreso No. 308 de 2001. Pág. 5.

8 Sentencia C-644 de 2002. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

9 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

10 Ver Gaceta del Congreso No. 308 de 2001. Informe a la Plenaria de la Cámara de Representantes de los Ponentes Antonio José Pinillos y otros.

11 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

13 Sentencia C-871 de 2002.

14 Gaceta del Congreso No. 308 de 2001. Proyecto de acto legislativo No. 012 de 2000 Senado, 120 de 2000 Cámara. Página 5.

15 Cámara de Representantes. Informe de ponencia. Segundo debate en segunda vuelta. In

16 Cámara de Representantes.

17 Págs. 20 y ss.

18 Intervención del Representante Antonio Navarro Wolff.

19 Intervención del Representante Luis Fernando Velasco Chaves.

20 Intervención del Representante William Darío Sicachá Gutiérrez.

21 Intervención del Representante Luis Fernando Velasco Chaves.

22 Intervención del Director de Planeación Nacional, doctor Juan Carlos Echeverri Garzón.

23 Intervención del Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos.

24 En materia de omisiones legislativas relativas esta Corporación en Sentencia C-871 de 2002, señaló:

“La Corte ha considerado que si el Legislador regula una materia y excluye de forma injustificada supuestos de hecho que precisamente por no ser tenidos en cuenta tienen la virtud de afectar disposiciones constitucionales, es posible un estudio de constitucionalidad de esas omisiones legislativas relativas. Para estos efectos, la Corte, en reiterada jurisprudencia²⁴, ha identificado algunos criterios a partir de los cuales resulta procedente el examen de constitucionalidad de una posible omisión legislativa relativa. Así, la sentencia C-185 de 2002 afirmó al respecto: “...para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.””