

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Indicación precisa del objeto demandado

Según la jurisprudencia, la indicación precisa del objeto demandado supone: (i) señalar las normas jurídicas sobre las que versa la acusación, (ii) transcribirlas literalmente por cualquier medio o incluir un ejemplar de su publicación.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de la violación

El concepto de la violación por su parte, supone: (i) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas y (ii) los elementos materiales del texto constitucional que resultan vulnerados por las normas legales que se impugnan, además (iii) la exposición de las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. Estas razones además deben ser claras (que exista un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa), ciertas (que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente), específicas (que se exprese con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política), pertinentes (que el reproche realizado por el peticionario se funde en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado) y suficientes (que se expongan todos los elementos de juicio – argumentativos y probatorios, necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad y que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada).

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No subraya de apartes acusados

MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL O ADMINISTRATIVO-Controversia de situación fáctica y no propiamente la norma legal

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Financiación de prestación de servicios en salud, educación y “propósito general” de entidades territoriales

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Monto preciso a apropiar y girar

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

La norma constitucional establece un monto preciso a apropiar y girar por concepto del sistema general de participaciones. 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.

TRANSFERENCIA DE RECURSOS EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Valor de la transferencia que depende de lo aforado en ley anual de presupuesto no implica una disminución del monto

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.

REGIMEN DE TRANSFERENCIA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Giros de participación de municipios en ingresos corrientes realizados por bimestre vencido

REGIMEN DE TRANSFERENCIA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Pagos laborales y prestación de servicios públicos no dependen del momento en que se giran los recursos de las transferencias

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Momento y plazo para la realización de giros/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Amplio margen en regulación de forma de pago/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Establecimiento de momentos y plazos diferentes

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. 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.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Inconstitucionalidad de enunciado sobre aforo hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Estimación por el nivel de los giros que se realizan en la vigencia y no por el monto establecido en la Constitución/TRANSFERENCIA DE RECURSOS EN SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Limitación de estimación presupuestal a límite máximo fijado en el monto de los giros de la respectiva vigencia y no en los parámetros constitucionales/TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Base y criterios para el cálculo del nivel de los recursos no son discrecionales de las autoridades presupuestales

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.

TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES-Toma de referencia para el cálculo del presupuesto de un criterio que no es constitucional

Referencia: expediente D-4917

Actor: Gilberto Toro Giraldo

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 17 (parcial), 53 (parcial), 64 (parcial) y 81 (parcial) de la Ley 715 de 2001

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil cuatro (2004).

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 demandó los artículos 17 (parcial), 53 (parcial), 64 (parcial) y 81 (parcial) de la Ley 715 de 2001.

Mediante auto del 20 de Noviembre de 2003 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 Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Contralor General de la Nación, a la Auditora General de la República, al Presidente de la Federación Colombiana de Municipios, a la Directora de la Federación Colombiana de Departamentos y al Director de Fedesarrollo.

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

A continuación se transcriben los artículos de la Ley 715 de 2001 y se subrayan los apartes explícitamente acusados por el demandante:

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.

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.

Artículo 53. Transferencias de los recursos. 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 de Presupuesto.

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.

### III. LA DEMANDA

El actor presentó el día 9 de Octubre una demanda de inconstitucionalidad contra los

artículos 17, 53, 64 y 81 (parciales) de la Ley 715 de 2001. La demanda fue inadmitida mediante auto del 27 de Octubre de 2003 por considerar que no cumplía los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Fue así mismo rechazada en relación con la expresión “de acuerdo a la reglamentación que el Gobierno Nacional expida sobre la materia” contenida en el artículo 64 de la ley 715 de 2001 porque ésta ya había sido declarada exequible en la sentencia C-617 de 2002. El accionante presentó nuevo escrito corrigiendo la demanda dentro del término señalado, y ésta fue admitida mediante auto del 20 de noviembre de 2003.

A continuación se resumen los cargos presentados contra las normas demandadas:

#### 1. Violación de los artículos 356 y 357 de la Constitución.

El accionante sostiene que mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 se reformaron los artículos 356 y 357 de la Constitución, los cuales regulaban la participación de las entidades territoriales en los Ingresos Corrientes de la Nación, el Situado Fiscal y las transferencias complementarias al Situado Fiscal. En su lugar, se creó el Sistema General de Participaciones que establece una suma fija tomada a partir de los recursos que debían ser transferidos para el año 2001 a las entidades territoriales, valorado en 10.962 billones de pesos, y que en el período comprendido entre los años 2002 y 2008 debería crecer en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada, más un porcentaje adicional de 2% entre 2002 y 2005 y de 2.5% entre 2006 y 2008.

Según el demandante, la violación de los artículos 356 y 357 consiste en que los apartes de las normas acusadas “(...) disponen que el Sistema General de Participaciones, se limite a ‘el 100% del aforo que aparezca en la ley anual de presupuesto’ permitiendo de este modo que el Gobierno proyecte y el Congreso apropie no la totalidad de lo que corresponde al Sistema General de Participaciones según la Constitución, sino una suma ‘arbitraria’”<sup>1</sup>.

Considera que la transgresión permitida por las normas se constata en las cifras que se han transferido en los años 2002 y 2003 a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones y que esquematiza en el siguiente cuadro:

Monto ordenado Art. 357 C. P.

Año

Valor apropiado

Ley

12.019.833 Millones<sup>2</sup>

2002

11.018.180 Millones

714/01

12.981.420 Millones<sup>3</sup>

2003

11.869.635 Millones

780/02

Así, en el año 2002, mientras el monto ordenado por la Constitución era de \$12.019.833 millones en la Ley 714 de 2001 se apropiaron \$11.018.180. Igualmente, en el año 2003, mientras el monto ordenado por la Constitución era de \$12.918.420 millones en la Ley 780 de 2002 sólo se apropiaron \$11.869.635 millones.

## 2. Violación de los artículos 1 y 2 de la Constitución.

Como consecuencia de que las normas demandadas permiten que en la ley anual de presupuesto se apropie hasta el 100% del valor de lo que se girará en la respectiva vigencia y no el monto prescrito por la Constitución, se violan los artículos 1 y 2 de la Constitución, en relación con los principios del Estado Social de Derecho, de servicio a la comunidad, de promoción de la prosperidad general y de garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Adicionalmente se impide la prestación de los servicios a cargo del Estado en el último mes del año, con la excusa de que este mes será atendido con recursos de la siguiente vigencia fiscal.

### 3. Violación de los artículos 44, 49, 50, 51, 52, 67, 70, 78, 79, 82 de la Constitución.

#### a. Transferencias para Educación.

Según el actor, el artículo 17 de la Ley 715 de 2001 resulta violatorio de los artículos 1, 2, 44, 67 y 70 de la Constitución, porque al permitir que a las entidades territoriales se les transfiera una suma inferior a la establecida por la Constitución imposibilita que éstas cumplan con las funciones relacionadas con la prestación del servicio de educación.

#### b. Transferencias para Salud.

Asimismo, el artículo 64 de la Ley 715 de 2001 resulta violatorio de los artículos 1, 2, 44, 48, 49, y 50 porque al permitir que a las entidades territoriales se les transfiera una suma inferior a la establecida por la Constitución imposibilita que éstas cumplan con las funciones relacionadas con la prestación del servicio de salud.

#### c. Transferencias de Propósito General.

En relación con el artículo 81 de la ley 715 de 2001 el actor no señala cuáles son específicamente los artículos constitucionales violados, pero indica que la norma al permitir que a las entidades territoriales se les transfiera una suma inferior a la establecida en la Constitución, imposibilita que éstas cumplan con sus funciones en las siguientes materias: prestación de servicios públicos, vivienda de interés social, desarrollo de áreas rurales, asistencia técnica agropecuaria, promoción de asociación de pequeños y medianos productores, infraestructura municipal de transporte, defensa del medio ambiente, atención de centros de reclusión, derecho a la recreación y el deporte, derecho a la cultura, prevención de desastres, servicio de restaurante para estudiantes.

### 4. Bloque de Constitucionalidad. Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El accionante sostiene que las normas demandadas violan los artículos 14 y 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Según estas normas, “[e]l año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Artículo 14)” y “Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la

Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (Artículo 89)”

Para el demandante, de las normas precitadas se desprende que para el año fiscal 2002, se tendrían que girar y apropiar la totalidad de los recursos del Sistema General de Participaciones. Razón por la cual algunos Municipios apropiaron la totalidad de lo que les correspondía. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda les informó, sin ningún fundamento jurídico, que sólo podían apropiar once doceavas partes del total de la transferencia.

Acusa al Ministerio de Hacienda de haber“(…) tratado de confundir los conceptos de apropiación y pago, para pretextar que no podía apropiarse al año 2002 lo que probablemente sólo se pagaría en el 2003”<sup>4</sup>. Agrega que en la legislación orgánica es claro que la apropiación debe hacerse en el periodo fiscal al que pertenezca, lo cual genera el compromiso de efectuar el giro o pago en el mismo periodo. Sin embargo, si éste no puede tener lugar antes del 31 de Diciembre se debe proceder como indica el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

#### IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS.

En auto del 18 de Diciembre de 2003 se informó que dentro del término de fijación en lista se habían presentado las intervenciones de Néstor Iván Arias Afanador actuando como apoderado de la Contraloría General de la República, Alberto Carrasquilla Barrera actuando en su calidad de Ministro de Hacienda y Crédito Público y Luis Edmundo Suárez Soto como apoderado del Departamento Nacional de Planeación. En auto del 13 de enero de 2003, se informó que de manera extemporánea se recibió la intervención de Claudia Patricia Otálvaro

Trejos, apoderada del Ministerio de Educación Nacional.

## 1. Contraloría General de la República.

Néstor Iván Arias Afanador, actuando como apoderado de la Contraloría General de la República, intervino para solicitar que se declare la exequibilidad de las normas demandadas.

Considera que la Corte Constitucional ya se pronunció frente al artículo 64 de la Ley 715 de 2001, al declararlo exequible en la sentencia C-617 de 2002. Respecto a las demás disposiciones afirma que “El objeto de las normas demandadas es obtener un equilibrio en las finanzas (...)”<sup>5</sup> para fortalecer el gasto público en términos reales, a través del Sistema General de Participaciones.

## 2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Alberto Carrasquilla Barrera, actuando en su calidad de Ministro de Hacienda y Crédito Público, intervino para solicitar que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

2.1. El Ministro afirma que la demanda no cumple los requisitos señalados en el Decreto 2067 de 1991 para la admisión de acciones de inconstitucionalidad. La ineptitud consiste en que “El demandante estima que los efectos de estas normas son perversos frente a la protección de los derechos constitucionales en materia de salud, educación y seguridad social, sin motivar ni realizar análisis de fondo alguno sobre las razones por las cuales así lo considera”<sup>6</sup>. Sin embargo, procede a analizar de fondo los cargos formulados en la demanda.

2.2. Considera el Ministro que según el artículo 356 de la Carta, es la ley la que debe señalar los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones. En este contexto se expide la Ley 715 de 2001 que contiene los artículos demandados. Por lo tanto, dichas normas no son más que un desarrollo del texto constitucional. Agrega que no existe ninguna regulación constitucional respecto de la forma en la cual se deben girar los recursos. Entonces, existe un amplio margen de configuración del legislador en esta materia.

Explica que los giros del Sistema General de Participaciones deben realizarse mes vencido, puesto que los recaudos de los ingresos de la Nación no se hacen de manera anticipada. Los

giros se realizan dentro de los primeros 10 días del mes de febrero en el que se atiende el mes de enero del mismo año, y de esta manera en el presupuesto de cada año se incorporan once doceavas partes contadas desde febrero hasta diciembre. La doceava mensualidad restante, correspondiente al mes de diciembre, es incorporada en la ley anual de presupuesto del año siguiente y pagada en el mes de enero. Así se da estricto cumplimiento a lo establecido en la Constitución respecto del monto que corresponde al Sistema General de Participaciones.

Con relación a la presunta violación del artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Ministro señala que según el artículo 346 de la Constitución toda apropiación incluida en la Ley Anual de Presupuesto debe haber sido previamente “causada” en una norma constitucional o legal, y a su vez la ejecución de estas partidas sólo procede con su incorporación en la misma. Indica que “(...) la Ley Anual de Presupuesto refleja los gastos autorizados, en este caso concreto, por la ley 715 de 2001 en la forma en que ella dispuso, esto es, precisando que su giro se realiza mes vencido.”<sup>7</sup> Por lo tanto “(...) los artículos demandados no violan el principio de anualidad, toda vez que en la ley anual del Presupuesto General de la Nación se apropian los montos efectivos que se giran a las entidades territoriales en la respectiva anualidad”<sup>8</sup>.

Por último, el Ministro expone las consecuencias económicas de una eventual declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas. Señala que ordenar a la Nación el pago de una doceava adicional en un año en que no ha sido programada, generaría automáticamente un mayor déficit en las finanzas públicas. A su vez, disminuir el déficit fiscal es uno de los principales objetivos que tiene actualmente el gobierno para evitar una crisis macroeconómica y fiscal “(...) con el consecuente aumento del desempleo, de los niveles de pobreza y desigualdad”<sup>9</sup>. Agrega que de acogerse a la interpretación del demandante habría que enfrentar incluso el riesgo de una eventual cesación de pagos, que, como se evidenció en el caso de Argentina, tendría efectos devastadores sobre los niveles de bienestar y efectividad de los derechos de la población.

### 3. Departamento Nacional de Planeación.

Luis Edmundo Suárez Soto, actuando como apoderado del Departamento Nacional de Planeación, intervino en el proceso para solicitar que se declare la constitucionalidad de las

normas demandadas.

Considera que, contrario a lo planteado por el actor, el legislador tiene margen de configuración amplio en la regulación del Sistema General de Participaciones, puesto que si bien el artículo 357 de la Constitución señala la base inicial para calcular el monto de la transferencia, dicha norma “(...) no se ocupa de detallar y determinar en forma procedimental las reglas para la apropiación y giro de estos recursos”<sup>10</sup>.

Los recursos que corresponden al Sistema General de Participaciones han sido distribuidos en su totalidad, cumpliendo el mandato constitucional y legal, así: “(...) el gobierno nacional incorporó en el presupuesto general de la Nación de 2003, una apropiación equivalente a \$1.001.653 millones, que correspondía a la última doceava del Sistema General de Participaciones de la vigencia 2002, recursos que fueron distribuidos mediante el documento CONPES Social 65 del 4 de diciembre de 2002 y girados en los 10 primeros días del mes de enero de 2003. (...) La misma situación se presenta en el caso de los recursos del Sistema General de Participaciones de la vigencia 2003, los cuales corresponden a \$12.981.420 millones. (...) mediante el documento Conpes Social 6811 de 2003, fueron distribuidos \$11.899.635 millones, que equivalen a once doceavas (11/12) partes de los recursos del Sistema General de Participaciones. Así mismo la Dirección Nacional del presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha informado al Departamento Nacional de Planeación que en el proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2004, existe una apropiación por \$1.081.784.970.000, correspondiente a la última doceava del Sistema General de Participaciones de 2003”<sup>12</sup>

Al constatar el giro total de los recursos del Sistema General de Participaciones, el interviniente considera desestimados todos los cargos según los cuales el recorte de los recursos genera una imposibilidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades territoriales en cuanto a la prestación de los servicios en salud, educación y otros.

Frente a los cargos formulados en relación con el artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el interviniente afirma que “(...) es claro que en el Presupuesto General de la Nación, en el componente de rentas debe estar incluido el monto total de los recursos estimados que se espera recaudar en el año fiscal, es decir, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de cada año. Por lo tanto, no es posible, de conformidad con las disposiciones del

Estatuto Orgánico del Presupuesto incorporar, como lo pretende el actor, en dicho presupuesto 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. (...) [L]os recursos (...) se deben incorporar y apropiar en el presupuesto de la entidad territorial que está en ejecución en el momento del giro (...)”<sup>13</sup>.

#### 4. Ministerio de Educación Nacional.

Claudia Patricia Otálvaro Trejos, actuando en representación del Ministerio de Educación Nacional, intervino extemporáneamente para solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas. Se refiere únicamente al artículo 17 de la Ley 715 de 2001 que es el que regula las participaciones para educación, señalando que el pago de once doceavas en cada vigencia fiscal es consecuencia del modo en que deben realizarse los giros, sin que esto sea contrario a lo establecido por los artículos 356 y 357 superiores.

#### V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

La ciudadana María Romero Martínez, actuando en su propio nombre, intervino para solicitar la declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas.

Considera que las disposiciones acusadas son contrarias al artículo 2º de la Constitución porque “(...) establece(n) que por un periodo de tiempo (1 mes) los derechos de los colombianos, a educación, salud, agua potable y saneamiento básico sean desatendidos, justificando la medida en la necesidad de ahorro que tiene el Estado. Por esta razón se violan también los artículos 49 y 50 en cuanto a salud y el artículo 67 en cuanto a educación”<sup>14</sup>.

Violan también los artículos 356 y 357 de la Constitución ya que “(...) arbitrariamente y sin ningún soporte jurídico, la norma demandada dispone que al liquidar las apropiaciones del sistema general de participaciones para el año 2002 se apropien sólo once doceavas, (...) recursos [los de la última doceava] de vital importancia para que las entidades territoriales puedan atender cabalmente los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico entre otros”<sup>15</sup>.

#### VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador solicitó que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Indica que los recursos del Sistema General de Participaciones hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que por lo tanto deben estar incluidos en la ley anual de presupuesto. Las normas demandadas, al referirse al 100% del aforo presupuestal no violan la Constitución porque no implican un recorte de las transferencias del Sistema General de Participaciones. Otra cosa sería que en la ley anual de presupuesto no estuviera incluido el monto total que manda la Constitución, caso en el cual se deberían demandar dichas normas y no éstas.

Por otra parte, cuando el actor en la demanda se refiere al Estatuto Orgánico del Presupuesto, lo que reprocha son más bien las actuaciones del Ministerio de Hacienda, cuyo estudio no corresponde a la Corte Constitucional sino a la jurisdicción contencioso administrativa.

## VII. 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 4° de la Constitución Política.

1. Cuestiones previas. Solicitud de inhibición respecto del cuarto cargo elevado por el accionante.

2.1. Algunos de los intervinientes en el presente proceso solicitaron a la Corte inhibirse de conocer de fondo, por ineptitud de la demanda, acerca del cargo según el cual las normas acusadas violan el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

La Corte ha sintetizado los requisitos que, en virtud del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y de la jurisprudencia constitucional, han de reunir las demandas de inconstitucionalidad. En dicha ocasión la Corte consideró que “(...) el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto”<sup>16</sup>

Según la jurisprudencia citada, la indicación precisa del objeto demandado supone: (i) señalar las normas jurídicas sobre las que versa la acusación, (ii) transcribirlas literalmente por cualquier medio o incluir un ejemplar de su publicación.

El concepto de la violación por su parte, supone: (i) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas y (ii) los elementos materiales del texto constitucional que resultan vulnerados por las normas legales que se impugnan, además (iii) la exposición de las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución. Estas razones además deben ser claras (que exista un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa), ciertas (que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente), específicas (que se exprese con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política), pertinentes (que el reproche realizado por el peticionario se funde en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado) y suficientes (que se expongan todos los elementos de juicio – argumentativos y probatorios, necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad y que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada).

2.2. En el caso concreto, el cargo formulado por el actor según el cual las normas acusadas violan los artículos 1417 (duración de año fiscal) y 8918 (trámite para atender compromisos no cumplidos al final de la vigencia fiscal) del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en razón a que la Ley 715 sólo incluye once doceavas partes de la apropiación total para cada año sí cumple con los requisitos necesarios para que la Corte lo estudie y se pronuncie de fondo.

La Corte observa que en la demanda no se subraya el aparte de las normas sobre las cuales versa la acusación. Las disposiciones demandadas prescriben que el programa anual de caja debe establecerse con base en el 100% de lo aforado en la ley anual de presupuesto, monto que a su vez debe corresponder con lo que se girará en la respectiva vigencia. Según el actor, estas normas implican que en la vigencia fiscal no se apropie ni gire el monto total que corresponde, y que los municipios contraigan compromisos en una vigencia con cargo a la siguiente. Sin embargo, de los contenidos normativos demandados no se derivan las consecuencias que deduce el actor. El modo en que deben apropiarse y girarse los recursos, es un aspecto regulado en otros enunciados que no fueron demandados, según los cuales “Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que

corresponde la transferencia (...)” A su vez, en la presente ocasión no se subrayó ese aparte en la disposición acusada. No obstante, dado que en esta ocasión son clara y concretamente identificables las normas que el actor considera inconstitucionales pero que no subrayó como acusadas, en virtud del principio pro actione, la Corte tendrá estas expresiones como acusadas.

Por lo tanto, esta Corporación considera que los enunciados señalados en los párrafos anteriores (“Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia”) fueron demandados en el presente proceso, y por ende su constitucionalidad será estudiada de fondo.

2.3. Por último, el actor sostiene que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ordenó a los municipios apropiar sólo once doceavas de las transferencias del Sistema General de Participaciones. Sin embargo, tal como lo manifiesta el Procurador en su concepto, dicho argumento consiste en atacar una situación fáctica y no propiamente la norma legal acusada. Así, para controvertir dicha situación el actor cuenta con otros mecanismos de orden administrativo y judicial que son distintos a la acción de inconstitucionalidad, la cual debe estar dirigida exclusivamente contra normas de orden legal. Por lo tanto, la Corte se abstendrá de considerar dicho cargo específico en el presente análisis de constitucionalidad.

### 3. Problemas jurídicos.

De los antecedentes de esta sentencia surge que los cargos elevados por la demanda de inconstitucionalidad pueden dividirse en dos partes: primero, el accionante estima que las normas acusadas desconocen la regulación constitucional del Sistema General de participaciones (artículo 356 y 357 de la Constitución). Segundo, el actor considera que, como consecuencia de dicha violación, las normas demandadas vulneran también los principios del Estado Social de Derecho (artículo 1º C.P.), los fines de servicio a la comunidad, de promoción de la prosperidad general y de garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales (artículo 2º C.P.), y las competencias de las entidades territoriales en cuanto a la prestación de los servicios en salud, educación y otros (artículos 44, 49, 50, 51, 52, 67, 70, 78, 79, 82, 83 de la Constitución). Esto, pues, según el accionante, la permisión de que se apropie para el Sistema General de Participaciones un monto

diferente al ordenado por dichas normas constitucionales, implica que se transfiera a las entidades territoriales una suma inferior a la que le corresponde. Por esta causa, se impediría que las entidades territoriales prestaran de modo eficiente los servicios que tienen a su cargo, violando así los fines y principios señalados.

Por lo anterior, la Corte abordará el problema planteado dando respuesta a la siguiente pregunta: ¿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?

4. Análisis de las normas acusadas. Exequibilidad de todos los enunciados, 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, que se declara inexecutable por desconocer el artículo 357 de la Carta.

4.1. El Acto Legislativo 01 de 2001 modificó los artículos 356<sup>19</sup> y 357<sup>20</sup> 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 párrafo 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.<sup>21</sup>

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.

En el presente caso, el demandante sostiene que las normas acusadas permiten que las autoridades apropien y giren un monto de recursos inferior al que establece la disposición constitucional mencionada. De una parte, el accionante estima que las normas que disponen (i) que con base en el 100% del aforo se realizará el programa anual de caja y las apropiaciones, que a su vez determinan los giros en materia de participaciones y (ii) que el aforo se realizará hasta por el monto de lo que se gire en la respectiva vigencia, permiten que el monto transferido a las entidades territoriales sea menor al que corresponde constitucionalmente al valor de la base inicial, sumado por las variables de inflación y los puntos porcentuales adicionales que correspondan.

De otra parte, el demandante considera que la aplicación de las normas que establecen que se giren durante el año sólo once doceavas partes de la correspondiente transferencia, también resultan en que el giro a los municipios sea menor de lo que les corresponde, por lo que se violan los artículos 356 y 357 superiores y los artículos 14 y 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, específicamente en lo concerniente a las fechas en las cuales comienza y termina la vigencia fiscal.

Por lo tanto para resolver los cargos elevados, la Corte determinará si en este caso el

legislador, al expedir las normas acusadas en ejercicio del amplio margen de configuración con que cuenta en la materia, vulneró las disposiciones superiores descritas. La Corte resolverá si son contrarios a los artículos superiores señalados los siguientes grupos de normas:

(i) Los enunciados contenidos en 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 -PAC22, según el cual se determinan los giros mensuales correspondientes al sistema general de participaciones, y (b) las apropiaciones de dichos recursos en el presupuesto.<sup>23</sup>

(ii) Los enunciados contenidos 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.

(iii) 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”.

4.2. En cuanto al primer grupo de normas, la Corte no comparte la interpretación que de éstas hace el demandante. 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.<sup>24</sup>

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.

Por lo tanto dichos enunciados serán declarados exequibles.

4.3. En relación con el segundo grupo de normas acusadas, es decir aquellas que establecen que los giros deberán efectuarse durante los diez primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, la Corte tampoco encuentra que se vulnere la Constitución.

4.3.1. 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 200125, al analizar una disposición contenida en la Ley 60 de 199326 (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 arbitraria o discriminatoria.

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

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.

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

No debe olvidarse en efecto que la participación en los ingresos corrientes de la Nación no es el único recurso con el que cuentan las municipalidades para el cubrimiento de sus obligaciones y que cada entidad dentro de su plan de desarrollo y de sus presupuestos anuales debe establecer los mecanismos de financiación pertinentes que permitan satisfacer el conjunto de las funciones establecidas en cabeza del municipio<sup>27</sup>. (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.

4.3.2. En la presente ocasión, la Corte reiterará dicha jurisprudencia, que, valga recordarlo, declaró exequible que los giros correspondientes a la participación de los municipios en los ingresos corrientes fueran realizados bimestre vencido. Así, los 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.

4.4. Queda entonces por estudiar la constitucionalidad de los enunciados según los cuales “se aforará” la participación para educación, salud o propósitos generales en la Ley Anual de Presupuesto “hasta por el monto que se girará en la respectiva vigencia”.

La Corte advierte que en este tercer caso, la norma es diferente a las analizadas en líneas anteriores. Los enunciados estudiados en los puntos 4.2 y 4.3. describen exclusivamente el procedimiento de acuerdo al cual se girarán los recursos correspondientes al Sistema

General de Participaciones y no se refieren, de manera alguna, al monto de dichas transferencias. No obstante, a diferencia de aquellas normas, 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 discrecionales, la Corte la declarará inexecutable.

## VIII. 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

Primero.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados, los siguientes artículos de la Ley 715 de 2001: (a) El artículo 17 en las partes que dicen “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” y “para tal efecto se aforará la participación para educación del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto”; (b) el artículo 53 en la parte que dice “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 de Presupuesto” y “Los giros deberán efectuarse en los diez (10) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia”; (c) el artículo 64 en las partes que dicen “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” y “para tal efecto se aforará la participación para salud del Sistema General de participaciones en la ley anual de presupuesto”; y (d) el artículo 81 en las partes que dicen “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” y “para tal efecto se aforará la participación para propósito general del Sistema General de Participaciones en la ley anual de presupuesto”.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLE 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.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores MARCO GERARDO MONROY CABRA y ALVARO TAFUR GALVIS, no firman la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizados por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Folio 51 del expediente.

2 Monto que resulta de tomar la base del año 2001 (10.962.000 Millones), y sumarle la tasa de inflación (7.56%) y el incremento del 2%.

3 Monto que resulta de tomar la base del año 2002 (12.019.833 Millones), y sumarle la tasa de inflación (6%) y el incremento del 2%.

4 Folio 69 del expediente.

5 Folio 92 del expediente.

6 Folio 105 del expediente.

7 Folio 111 del expediente.

8 Folio 111 del expediente.

9 Folio 113 del expediente.

10 Folio 123 del expediente.

11 El interviniente aporta los documentos CONPES Social número 65 y 68, entre otros.

12 Folios 123 y 124 del expediente.

14 Folio 86 del expediente.

15 Folio 87 del expediente.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 M. P. Manuel José Cepeda.

17 “Artículo 14. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las

apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción” Decreto 111 de 1996.

18 Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contrahacerse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios. El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo.

19 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.

20 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 destinen 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 3°. 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.

21 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.

22 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 Unica 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)

23 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 parágrafos 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).

24 Este argumento se confirma si se interpreta la norma acusada en concordancia con otras disposiciones de la Ley 715. Por ejemplo el artículo 2° 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 párrafo 1° 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)

25 MP Álvaro Tafur Galvis.

26 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 per cápita 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-October 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.

27 Según el artículo 2° 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 12o de la Ley 10 de 1990, realizar las acciones de fomento de la salud, prevención de la enfermedad, asegurar y financiar la prestación de los servicios de tratamiento y rehabilitación del primer nivel de atención de la salud de la comunidad, directamente a través de sus dependencias o entidades descentralizadas, de conformidad con los artículos 4o y 6o de la misma ley; o a través de contratos con entidades públicas, comunitarias o privadas, según lo dispuesto en el artículo 365o de la Constitución Política, la ley 10 de 1990 y las disposiciones reglamentarias sobre la materia. || b) En desarrollo del principio de complementariedad de que trata el Artículo 3o. literal e) de la Ley 10 de 1990, los municipios pueden prestar servicios correspondientes al segundo y tercer nivel de atención en salud, siempre y cuando su

capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita, y garanticen debidamente la prestación de los servicios y las acciones de salud que le corresponden, previo acuerdo con el respectivo departamento. La prestación de estos servicios públicos de salud, con cargo a los recursos del situado fiscal, se hará en forma autónoma por los municipios determinados por los departamentos conforme a lo dispuesto por el artículo 16 de la presente Ley, caso en el cual tanto la planta de personal como las instituciones, tendrán carácter municipal. || c) Financiar la dotación, construcción, ampliación, remodelación y el mantenimiento integral de las instituciones de prestación de servicios a cargo del municipio; las inversiones en dotación básica, la construcción y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano; para todo lo cual deberán concurrir los departamentos. || 3. En el sector de agua potable y saneamiento básico, asegurar la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, soluciones de tratamiento de aguas y disposición de excretas, aseo urbano, y saneamiento básico rural, directamente o en asociación con otras entidades públicas, comunitarias o privadas, o mediante contratación con personas privadas o comunitarias. Ejercer la vigilancia y control de las plazas de mercado, centros de acopio o mataderos públicos o privados; así como ejercer la vigilancia y control del saneamiento ambiental, y de los factores de riesgo del consumo, las cuales podrán realizarse en coordinación con otros municipios y con el departamento. || 4. En materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3a de 1991 con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social, definida en la Ley, de conformidad con los criterios de focalización reglamentados por el gobierno nacional, conforme al artículo 30 de la presente Ley. || 5. Otorgar subsidios a la demanda para la población de menores recursos, en todas las áreas a las cuales se refiere este artículo de conformidad con los criterios de focalización previstos en el artículo 30 de la presente Ley. || 6. Promover y fomentar la participación de las entidades privadas, comunitarias y sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios de que trata este artículo, para lo cual podrán celebrar con ellas los contratos a que haya lugar. En el sector educativo se procederá según el artículo 8o. de la presente Ley. || 7. En el sector agropecuario, promover y participar en proyectos de desarrollo del área rural campesina y prestar la asistencia técnica agropecuaria a los pequeños productores de su jurisdicción.