

Sentencia C-692/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Acto legislativo de sistema general de participaciones

Referencia: expediente D-3804

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1, 2 y 3 (parciales) del Acto Legislativo No. 01 de 2001, “Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”.

Demandante: Jorge Humberto Valero Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil dos (2002).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Humberto Valero Rodríguez presentó demanda contra los artículos 1, 2 y 3 (parciales) del Acto Legislativo No. 01 de 2001, que modificó algunos artículos de la Constitución Política. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación la Corte transcribe el texto de las normas demandadas, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.506 del 1° de agosto de 2001 (se subrayan los apartes acusados):

(julio 30)

por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA

“ARTICULO 1º. Incluir un nuevo párrafo al artículo 347 de la Constitución Política así:

Parágrafo transitorio. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

ARTÍCULO 2º. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356.- 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 proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones para 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 primaria preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de la 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 competencias 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 la población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal; y equidad;

a. Para otros sectores: población, reparto entre población y (sic) 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 los recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfiera 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,

y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo periodo legislativo.

ARTICULO 3º. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 357.- 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 de 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 (sic) 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 1º.- El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfiera a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este acto legislativo, por concepto del 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 la educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con el situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos de 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.

Parágrafo transitorio 2º.- Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa e 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 periodo de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente parágrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.

Parágrafo transitorio 3º.- Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación (sic) 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 la 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.”

III. LA DEMANDA

Para el actor, las disposiciones acusadas violan los artículos 1º, 13, 53, 287, 347, 356 y 357 de la Constitución. Igualmente, considera que se desconoce el artículo 375 de la Carta, así como los artículos 4º, 225 y 226 de la ley 5ª de 1992.

En primer lugar, el demandante transcribe algunos apartes de la sentencia C-222 de 1997 (aún cuando omite hacer referencia explícita a dicha providencia), con el fin de señalar las exigencias para la aprobación de actos legislativos.

En segundo lugar, considera que en el trámite del Acto Legislativo 01 de 2001 no se adelantó un debate integral del proyecto, porque en el texto aprobado en segunda vuelta se introdujeron algunos aspectos que no fueron aprobados en el primer período legislativo.

Con relación al artículo 1º del Acto Legislativo (artículo 347 de la Carta), explica que el Congreso aprobó que el incremento de las apropiaciones regiría hasta el año 2006 pero luego, en segunda vuelta, aumentó el margen en dos años, es decir, hasta el 2008, lo cual estima significativo en proporción a lo que dejan de percibir los entes territoriales, al incremento demográfico de la población y a la necesidad de crear nuevos cupos en instituciones escolares y sanitarias, además de la necesidad de nuevos empleados para atender dicha población.

Respecto del artículo 2º (artículo 356 Superior), el demandante sostiene que en la primera vuelta se aprobaron aspectos que no fueron tenidos en cuenta en el texto definitivo. Transcribe entonces los textos aprobados en cada una de ellas, para concluir que en la segunda vuelta el Congreso (i) incluyó el tema de los resguardos indígenas y su asimilación a municipios; (ii) incorporó principios sobre la participación en recursos con base en criterios de población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, y comunidades indígenas; (iii) señaló que para la distribución de recursos con destino a la salud y la educación debía acudirse a parámetros de eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y equidad; (iv) introdujo los criterios de eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y pobreza relativa, para el caso de la participación en otros sectores; (v) aprobó la entrada en vigencia del Sistema General de Participaciones desde el primero de enero de 2002, olvidando que en la primera vuelta había exigido, precisamente para la entrada en vigencia, de una ley (previa) sobre organización y funcionamiento del sistema. Teniendo en cuenta esto último, el actor concluye que el Congreso realizó un cambio fundamental en el sentido del proyecto, “pues la necesaria reglamentación del sistema de participaciones implicaba la puesta en marcha del mismo y se deja este vacío en el Acto Legislativo”.

Por último, sobre el artículo 3º del Acto Legislativo (artículo 357 de la Constitución), el actor

considera que el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del día 30 de julio de 2001 introdujo los siguientes cambios, que no fueron debatidos en primera vuelta:

- Varió el porcentaje de crecimiento de las transferencias, pues mientras éste era del 1.75% para los años 2002 y 2003, del 2.0% para los años 2004 y 2005, y de 2.5% para los años 2006 a 2008, en la última plenaria se resolvió pasar al 2.0% para los años 2002 a 2005 y al 2.5% del 2006 a 2008.
- Incluyó el párrafo transitorio 3º, que nunca fue aprobado en primera vuelta.

Concluye su intervención y precisa que el número mínimo de debates que debe darse a los proyectos de acto legislativo no fue respetado, así como tampoco el principio de unidad de materia, ante lo cual debe declararse la inexequibilidad de las normas acusadas.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Ivonne Edith Gallardo Gómez, actuando como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino ante la Corte con el fin de defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

Comienza por explicar que según la doctrina, las reformas a una Constitución buscan responder a situaciones no previstas al momento de su creación, o a cambios sociales, políticos o económicos que suponen la pérdida de la capacidad funcional del texto original, sin que ello implique el desconocimiento de los principios previamente establecidos, pues se trata de normas de igual jerarquía.

Considera errado el cuestionamiento al acto legislativo por desconocer precisamente los artículos sobre los cuales se introdujo la reforma (347, 356 y 357 de la Constitución), o sobre otros artículos del mismo estatuto, pues ello supondría aceptar la existencia de normas supraconstitucionales, inmodificables o permanentes, respecto de las cuales el Congreso no tendría ninguna posibilidad de introducir reformas. En consecuencia, en sentir de la interviniente, los artículos constitucionales infringidos solamente pueden ser aquellos que

corresponden al procedimiento para la creación o modificación de esas normas, como claramente lo establece el artículo 379 Superior.

En este orden de ideas, la representante del Ministerio de Hacienda solicita a la Corte declararse inhibida frente a la posible vulneración de los artículos 1, 13, 53, 387, 347, 356 y 357 de la Constitución.

Sin embargo, estima que puede construirse un cargo por violación de los artículos 4 y 375 de la Carta, y 225 y 226 de la ley 5 de 1992, por no haberse cumplido con el debate integral del proyecto, al incluirse en el texto aprobado en segunda vuelta algunas iniciativas que no fueron aprobadas en el primer periodo legislativo. En todo caso, considera que éste cargo no reviste la suficiente solidez.

Para desestimar la acusación, señala que no puede exigirse que los textos definitivos de las Comisiones sean iguales a los de las plenarias, ni mucho menos que el Congreso de la República, en segunda vuelta, emita textos jurídicos idénticos a los aprobados en primera vuelta de un proyecto de acto legislativo. Explica que en la segunda vuelta pueden introducirse algunas modificaciones, porque de lo contrario el Congreso resultaría atado a fórmulas sacramentales, sin poder ampliar el debate democrático de considerarlo pertinente. Bajo esos criterios procede al análisis de las normas acusadas.

En primer lugar, advierte que si bien el artículo 1º del proyecto (modificadorio del artículo 347 de la Carta) fue objeto de algunos cambios, el tema debatido siempre fue el mismo, a saber, “la restricción para que el total de las apropiaciones crezca indefinidamente”. Sin embargo, considera que en el texto aprobado en la segunda vuelta solamente flexibiliza el sistema de participaciones, aumentando el período de transición pero asegurando que los gastos de salud y educación no se vieran sometidos al límite constitucionalmente establecido.

Con referencia al artículo 2º (que reformó el artículo 356 de la Carta), advierte que simplemente se cambió la denominación de entidades territoriales por la de departamentos, distritos y municipios, para hacer mayor claridad pero sin debatir nuevos asuntos ni cambiar el fin de la reforma. Y explica que los cambios introducidos dejaron a salvo la posibilidad de que la Nación participara en la financiación de los servicios de competencia de las entidades territoriales, aún cuando se hizo más flexible en la segunda vuelta.

Igualmente, afirma la interviniente, las modificaciones sobre los principios de distribución de recursos simplemente buscaron precisar temas debatidos en el período legislativo anterior, para lo cual se apoya en las ponencias presentadas en cada uno de los debates. Dice al respecto:

“En la primera vuelta se toman los mismos [principios] pero con dos diferencias básicas, en los sectores de educación y salud se incluyen a más del criterio de población atendida y por atender, el reparto entre la población urbana y la rural, la eficiencia, especificando en este último que se relaciona con la gestión administrativa y fiscal. Y en los demás sectores permanecen los mismos criterios, con la salvedad que la eficiencia se condiciona a los aspectos administrativos y fiscales”.

Agrega que en la segunda vuelta el Congreso suprimió un aparte del inciso transitorio (relacionado con la vigencia previa aprobación de una ley), pero reiteró la necesidad de que el Gobierno presentara un proyecto de ley en el siguiente período legislativo. Así mismo, explica que aunque en primera vuelta el Congreso señaló que el Sistema General de Participaciones empezaría a regir en la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la respectiva ley, y ese aparte fue suprimido en la segunda vuelta, en todo caso “el acto legislativo resultaría inoperante sin la reforma a la ley 60 de 1993 pues ella obedecía a los artículos 356 y 357 anteriores”. Sin embargo, advierte, en todo caso la ley 715 de 2001 fue aprobada antes de la entrada en vigencia de la reforma constitucional.

Finalmente, la interviniente considera que en la segunda vuelta el artículo 3º del acto legislativo No. 01 de 2001 únicamente fijó el monto inicial de los recursos a transferir por parte de la Nación, pero sin alterar los criterios previamente establecidos. Y en cuanto al cambio en los porcentajes de incremento del Sistema General de Participaciones, sostiene que cambiar un porcentaje, pero dejando las mismas bases y los mismos períodos, no altera el sentido y objetivo del mismo, cual es garantizar un crecimiento real del Sistema General de Participaciones.

Por todo lo anterior, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, mediante concepto No. 2864, recibido el 22 de abril de 2002, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

La Vista Fiscal comienza por reiterar los planteamientos señalados en el Concepto No. 2801 del 14 de febrero de 2002, en cuya oportunidad precisó que en las reformas a la Carta Política a través de actos legislativos, y las modificaciones y adiciones al texto aprobado en primera vuelta, se pueden hacer si ellas hacen parte de la esencia de lo debatido y aprobado en el primer período de sesiones. Con fundamento en ese planteamiento central, procede luego al análisis concreto de los cambios introducidos a los artículos del acto legislativo en cuestión.

Luego de hacer una síntesis de los debates realizados, el Procurador concluye que las adiciones al acto legislativo acusado no permiten afirmar que se incurrió en vicio de forma en su tramitación, específicamente en el segundo período, pues las mismas fueron consustanciales a los aspectos inicialmente propuestos por el Gobierno Nacional, debatidos y aprobados durante la primera vuelta. Para sustentar su afirmación hace un recuento de los debates y ponencias presentadas, y concluye que los siguientes temas fueron siempre objeto de análisis por el Congreso:

- Sobre el artículo 1º, modificadorio del artículo 347 de la Constitución, (i) la vigencia transitoria del límite al incremento de las apropiaciones y, (ii) la variación del monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento
- Sobre el artículo 3º, reformatorio del artículo 357 de la Constitución, (i) la determinación del monto base para el Sistema General de Participaciones, (ii) la ampliación del período transitorio, (iii) el incremento adicional del sistema cuando el crecimiento real de la economía aumentara del 4% y, (iv) los límites al porcentaje de ingresos corrientes de la Nación destinados al Sistema General de Participaciones al finalizar el período de transición.

Procede luego a explicar el espíritu de la reforma aprobada, el cual sintetiza en dos ámbitos: en primer lugar, la intención de limitar el crecimiento del gasto de funcionamiento del Gobierno Central (artículo 347 de la Carta), donde concluye que lo propuesto, debatido y

aprobado en el primer período legislativo, tuvo algunas modificaciones temporales y de contenido en el segundo, pero todas ellas relacionadas con el tema objeto de reforma. En segundo lugar, advierte sobre el propósito de redefinir el modelo de participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación (artículos 356 y 357 ídem), para superar los problemas fiscales de aquellas, punto sobre el cual hace las siguientes consideraciones adicionales:

- Considera que no es cierto que el tema de los criterios de distribución de recursos haya sido objeto de modificación durante el segundo período legislativo, por cuanto la discusión al respecto se dio desde el primer debate. En el mismo sentido analiza el punto sobre la necesidad de una ley que regulara la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones (en adelante SGP).

- Advierte que el tema del monto base del SGP siempre estuvo presente, aún cuando la necesidad de precisarlo surgió solamente en el segundo período, por razones de seguridad jurídica y para garantizar que las entidades territoriales recibieran un monto igual al que venían percibiendo.

- Explica cómo las modificaciones al término de transición previsto en el Acto Legislativo fueron introducidas en la plenaria del Senado, pero durante el debate en el primer período legislativo, con lo cual desvirtúa la acusación del actor. Así mismo, estima que el límite de los porcentajes de los ingresos corrientes de la Nación destinado al SGP, también es consustancial al tema del período de transición y en estrecha relación con la finalidad de la reforma, lo cual fue ampliamente discutido a lo largo del debate parlamentario.

- Finalmente, el análisis sobre los sectores de educación y salud fue presentado desde la exposición de motivos del proyecto, y que, aún cuando la determinación de la base inicial de los recursos para educación fue introducida en el segundo período, se trató de un elemento estrechamente ligado al mismo. Además, explica que como fue señalado en el Concepto 2801 del 14 de febrero de 2002, la exclusión de los docentes distritales al establecer la base del Sistema General de Participaciones para educación, “no correspondió a un error como lo manifestó el Representante Sicachá, sino que éstos fueron deliberadamente excluidos por la plenaria de la Cámara de Representantes”.

Por todo lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar exequibles los apartes

demandados del Acto Legislativo 01 de 2001, salvo las expresiones contenidas en el artículo 2º, contra las cuales, en su sentir, el demandante no formuló cargo alguno de inconstitucionalidad.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, en virtud de lo previsto en los artículos 241-1 y 379 de la Carta, ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de un acto reformativo de la Constitución.

Oportunidad

2. El Acto Legislativo fue publicado el 1º de agosto de 2001, y la demanda radicada el 29 de octubre siguiente, todo lo cual demuestra que ésta última fue presentada dentro del término de caducidad señalado en el artículo 243-2 de la Carta, esto es, de un año contado a partir de la publicación del Acto.

Existencia de cosa juzgada

3. En reciente sentencia la Corte debió analizar la demanda de inconstitucionalidad formulada por la ciudadana Gloria Inés Ramírez contra las mismas normas aquí cuestionadas y con fundamento en los mismos cargos (expediente D-3877, sentencia C-614 de 2002 MP. Rodrigo Escobar Gil). Según pudo comprobar la Corte, los cargos allí formulados coinciden, en su integridad (subraya la Sala), con los aquí propuestos, a tal punto que las dos demandas corresponden a transcripciones idénticas de los cargos, con la única diferencia de la titularidad en el ejercicio de la acción.

En la referida Sentencia C-614 de 2002, la Corte declaró la exequibilidad de las disposiciones acusadas en los siguientes términos:

“PRIMERO: Declarar la EXEQUIBILIDAD, por los cargos referentes a vicios de procedimiento estudiados en esta providencia, de los apartes del Acto Legislativo No. 1 de 2001 que se

subrayan a continuación:

Artículo 1°. Incluir un nuevo párrafo al artículo 347 de la Constitución Política así:

Parágrafo transitorio. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356. 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 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.

Artículo 3°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 357. 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 párrafo 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 párrafo.

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. “

Lo anterior demuestra que ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, toda vez que las normas acusadas (con fundamento en los mismos cargos que los planteados en esta oportunidad), ya fueron declaradas exequibles por la Corte en la sentencia C-614 de 2002. En consecuencia, habrá de estarse a lo resuelto en esa providencia.

VII. DECISION

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

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-614 de 2002

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ