C-023-96

Sentencia No. C-023/96

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO

La Corte Constitucional y el Congreso de la República, lo mismo que el Gobierno Nacional, han considerado que la ley 38 de 1989, mientras no se dicte una regulación diferente, es la prevista por los artículos 352 y 151 de la Constitución. Prueba de ello es el haber declarado exequibles la Corte Constitucional normas de la ley 38 de 1989, sin formular reparo alguno por vicios de forma, por no haberse tramitado una ley orgánica totalmente nueva. No resulta aceptable jurídicamente el exigir que la ley 38 de 1989 se tramitara de conformidad con lo previsto en la actual Constitución. Sería tanto como decir que es contrario a la Constitución que nos rige, un código expedido, antes de su vigencia, por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso. De otra parte, la Corte Constitucional ha sostenido que la Constitución al entrar en vigencia no derogó toda la legislación preexistente, sino únicamente las normas contrarias a sus disposiciones. Al reformar la ley 38 de 1989 por medio de la ley 179 de 1994, el Congreso no incurrió en vicio alguno de trámite.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO/PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Coordinación

La coordinación que debe existir, la que ordena el artículo 352 de la Constitución, no es entre la Ley Orgánica del Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, sino, entre éste y los presupuestos que se expidan dentro de su vigencia. La Ley Orgánica del Presupuesto regula cómo se hace la coordinación entre los presupuestos nacional, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de todos los niveles administrativos, y el Plan Nacional de Desarrollo.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance

Al principio de la unidad de materia no debe darse una interpretación exageradamente restrictiva, pues tal interpretación haría imposible la tarea del legislador, habida cuenta de las relaciones que existen entre las diversas normas del ordenamiento jurídico. Sólo en el caso de normas que ostensiblemente carecieran de relación con la materia regulada por una

ley, podría hablarse del quebrantamiento del mandato del artículo 158 de la Constitución.

PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO FINANCIERO EN PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS

PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL-No se consagró en Constitución Política

En cuanto al principio del equilibrio presupuestal hay que afirmar, como ya lo ha hecho la Corte Constitucional, que éste no se consagró en la Constitución de 1991. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo 211 de la anterior Constitución. Basta comparar esta norma con el artículo 351 de la Constitución vigente, para comprobar cómo se suprimió el principio del equilibrio financiero, que se establecía en el inciso segundo de la antigua norma. ¿A qué obedeció el cambio en esta materia? Posiblemente a que el equilibrio presupuestal se había convertido en teoría alejada de la realidad.

PRINCIPIO DE ANUALIDAD DEL PRESUPUESTO-Interpretación

El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda.

PRESUPUESTO NACIONAL-Modificación es improcedente por el Ejecutivo/PRESUPUESTO NACIONAL-Ajustes financieros

Hacer los ajustes presupuestales implica modificar el presupuesto. La Corte Constitucional ha determinado que en los tiempos normales el Presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso. Y que sólo excepcionalmente, durante la conmoción interior, puede el Gobierno modificar el presupuesto. Esta es una facultad excepcional, que sólo tiene el Gobierno durante el Estado de Conmoción Interior, resulta inexequible la competencia que el artículo demandado le confiere para las épocas de normalidad.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO-Compra,venta y negociación de títulos sujetos a derecho privado

Sería absurdo exigir que los particulares que puedan adquirir, tener o enajenar títulos valores de deuda pública, se sujeten en su negociación a las reglas del derecho público. Además, lo

relativo al régimen jurídico al cual se somete el Estado en sus operaciones contractuales es materia reservada al legislador.

PRESUPUESTO NACIONAL-Improcedencia de facultad al ejecutivo para sustituir ingresos

Aceptando, de conformidad con la Constitución, que la facultad de aprobar el Presupuesto y de modificarlo corresponde al Congreso, y que sólo excepcionalmente, como se ha dicho, durante el Estado de Conmoción Interior, puede el Gobierno modificar el Presupuesto, hay que concluir que la facultad que este inciso confiere al Gobierno, es contraria a la Constitución. En efecto, si el presupuesto, según la Constitución y la ley, "contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos", cuando se sustituyen los ingresos se está modificando el presupuesto, función reservada al Congreso.

Ref.: Expediente D-909

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 1o, 4o, 9o, 15, 21, 38 (parcial), 45 (parcial), 58, y 64 (parcial), de la ley 179 de 1994 "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, orgánica de presupuesto".

Actores: Jorge García Hurtado, Enrique Gómez Hurtado y Gonzalo García Gutiérrez.

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número dos, a los veintitrés (23) días del mes de enero de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

Los ciudadanos Jorge García Hurtado, Enrique Gómez Hurtado y Gonzalo García Gutiérrez, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1o, 4o, 9o, 15, 21, 38 (parcial), 45, 58, y 64 (parcial), de la ley 179 de 1994 "Por la

cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto".

Por auto del cuatro (4) de mayo de 1995, el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución, y 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Así mismo, dispuso el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, y al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor.

Según informe secretarial del veintidós (22) de mayo del año en curso, en el término establecido para intervenir en defensa o impugnación de las normas acusadas, presentó escrito el ciudadano César Augusto López Botero, designado por el Ministro de Hacienda.

Por medio de oficio número D.P. 109, del veinte (20) de junio de 1995, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, comunicó su impedimento para conceptuar dentro del proceso de la referencia, por haber sido miembro del Congreso de la República durante la tramitación y aprobación de la ley 179 de 1994.

Por auto del veintidós (22) de junio de 1995, la Sala Plena de esta Corporación aceptó el impedimento manifestado por el señor Procurador General de la Nación, para conceptuar dentro del proceso de la referencia, pues la causal alegada por él, está consagrada en el decreto 2067 de 1991, para los Magistrados de la Corte, y aplicable al señor Procurador, porque su intervención es obligatoria en los procesos de constitucionalidad, según el artículo 242, numeral 2, de la Constitución.

Por tanto, la Corte ordenó dar traslado de la demanda al señor Viceprocurador General de la Nación, para que rindiera el concepto correspondiente.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A. NORMAS ACUSADAS.

Transcripción tomada del Diario Oficial No. 41.659.

"LEY 179 DE 1994

(diciembre 30)

“Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.”

ARTICULO 1° El artículo 2° de la Ley 38 de 1989, quedará así:

“Cobertura del Estatuto: Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los Presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional.

“El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva el nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

“Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.

“A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, se les aplicarán las normas que expresamente las mencione”.

“ARTICULO 4° El artículo 8° de la Ley 38 de 1989 quedará así:

“Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis”.

“ARTICULO 9° Un artículo nuevo, que quedará así:

“La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión

nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

“Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados, en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento”.

“Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.

“ARTÍCULO 15. Un artículo nuevo que quedará así:

“Cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que pueden causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional podrá aprobar aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un fondo de recursos del superávit de la Nación”.

“El capital del fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público , o de tal forma que no afecten la base monetaria; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior.

“El Gobierno podrá transferir los recursos del fondo al Presupuesto General de la Nación de tal manera que éste se agote al ritmo de absorción de la economía, en un período que no podrá ser inferior a ocho años desde el momento que se utilicen por primera vez estos recursos. Esta transferencia se incorporará como ingresos corrientes de la Nación.

“Parágrafo. Los gastos financiados con base en estas rentas deberán presentarse por parte del Gobierno a aprobación del Congreso.

“ARTICULO 21. Un artículo nuevo que quedará así:

“El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Nacional, elaborarán conjuntamente para su presentación al Conpes la distribución de los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden nacional y de las Empresas Industriales y comerciales del Estado y sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas.

“El gobierno hará los ajustes presupuestales necesarios para darle cumplimiento a la distribución de los recursos a que se refiere el inciso anterior. También los hará una vez determinado el excedente financiero de la Nación”.

“ARTICULO 38. El artículo 72 de la Ley 38 de 1989, quedará así:

“Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gastos que el Congreso aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año las autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán adicionarse, ni transferirse, ni contracreditarse, ni comprometerse.

“El Programa Anual Mensualizado de Caja PAC, es la autorización máxima para efectuar pagos, en desarrollo de los compromisos adquiridos durante la vigencia fiscal. Finalizado el año el -PAC- de la vigencia expira.

“Las obligaciones y compromisos que el 31 de diciembre de cada vigencia fiscal no se hayan podido cumplir que estén legalmente contraídas y desarrollen el objeto de la apropiación, se podrán atender únicamente con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal siguiente. Para tal efecto, el Gobierno Nacional mediante decreto modificará el presupuesto de cada órgano hasta por el monto de sus obligaciones pendientes de pago, se exceptúan las transferencias correspondientes a las entidades territoriales.

“Las cuentas por pagar al 31 de diciembre de la vigencia fiscal que amparen los compromisos que se hayan derivado de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios y de anticipos pactados en los contratos se cancelarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna. En consecuencia, cada órgano comunicará a la Dirección General del Tesoro una relación detallada de éstas, antes del 10 de enero del año siguiente

junto con el programa de pagos correspondiente".

"ARTICULO 45. Un artículo nuevo que quedará así:

"El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá capacidad para celebrar los contratos que se requieran en el desarrollo de lo dispuesto en el artículo anterior, los cuales sólo requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento, de la firma de las partes y de su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entiende cumplido con la orden de publicación impartida por el Tesorero General de la República. En todo caso las operaciones de compra, venta y negociación de títulos que realice directamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se sujetarán a las normas del derecho privado".

"ARTICULO 58. Nuevo. "El presupuesto de Rentas se presentará al Congreso para su aprobación en los términos del artículo 3° de esta Ley. El gobierno presentará un anexo, junto con el mensaje presidencial, el detalle de su composición. Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento.

"Los recursos de créditos se utilizarán tomando en cuenta la situación de liquidez de la Tesorería, las condiciones de los créditos y la situación macroeconómica".

"ARTICULO 64. Nuevo. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto."

Se advierte que, como se explicará, lo demandado es únicamente lo que se subraya, según se deduce de la demanda.

B. LA DEMANDA, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL (E).

a) Cargos contra toda la ley 179 de 1994, por violación, en general, del artículo 352 de la Constitución.

Primer cargo.- La ley 179 de 1994 es inconstitucional porque el Congreso se limitó a introducir modificaciones a la ley 38 de 1989, ley orgánica del presupuesto expedida con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, contrariando el mandato del artículo 352 de la Constitución que ordenó al legislador expedir una ley orgánica del presupuesto para regular todo lo relacionado con la aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda y Concepto del Viceprocurador.

Segundo cargo.- La obligación del legislador era expedir una ley orgánica del presupuesto, con los requisitos especiales exigidos en la Carta para esta clase de leyes. Por tanto, el Congreso no podía introducir sólo modificaciones a una ley que por haber sido expedida bajo la Constitución de 1886, no cumplía con tales requisitos. Los actores en ningún momento hacen mención del artículo 151 de la Constitución, que establece las formalidades que se deben agotar para la expedición de las leyes orgánicas.

Concepto del Viceprocurador

El hecho que el nuevo ordenamiento constitucional exija unos requisitos adicionales para la expedición de determinadas leyes dependiendo de su materia, no restringe la facultad del legislador de introducir modificaciones a leyes dictadas con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991. Sobre todo, si se tiene en cuenta que en la Constitución de 1886 como en la actual, la ley orgánica del presupuesto tiene un carácter especial y una jerarquía superior, sobre el resto de leyes que expide el legislativo.

Tercer cargo.- La ley 179 de 1994, según la definición que ella misma hace en su artículo 1o., es una ley estatutaria y no orgánica. Por tanto, se desconoce el artículo 352 de la Constitución, que exige la expedición de una ley orgánica y no estatutaria. Con el mismo argumento, solicitan la inexequibilidad del artículo 1o.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda y concepto del Viceprocurador.

La ley acusada por la materia que regula y por la forma como fue tramitada no es una ley

estatutaria sino orgánica. Así mismo, no puede considerarse que su artículo 1o., sea contrario a la Constitución por el sólo hecho de utilizar el término “estatuto”, pues, sin importar el nombre que se le asigne, la ley 179, por la materia que regula y por las formalidades que se cumplieron para su tramitación, es una ley orgánica. Cuando el legislador utilizó el término de estatuto, lo hizo para significar que las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, son, en su conjunto, el régimen normativo que rige en materia presupuestal.

Cuarto cargo.- La ley orgánica del presupuesto no podía dictarse sin que se hubiese dictado el Plan Nacional de Desarrollo, pues, por mandato expreso del artículo 352 de la Constitución, la ley orgánica del presupuesto debe estar en coordinación con dicho plan. La ley 179 entró a regular materias relacionadas con el gasto social sin tener en cuenta los parámetros establecidos por la misma Carta para la distribución de los recursos públicos entre los distintos organismos.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda y Concepto del Viceprocurador

El Acto legislativo No. 2 de 1993, que adicionó el artículo transitorio 60 de la Constitución, estableció, que mientras no se dicte el Plan Nacional de Desarrollo, las leyes anuales de presupuesto para los períodos de 1993 y 1994, se tendrían como tal. Por tanto, el cargo de los actores no puede prosperar.

El artículo 352 de la Constitución no exige como requisito previo para la expedición de la ley orgánica del presupuesto, la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, tal como lo quieren hacer ver los demandantes. Lo que exige la norma constitucional, es una coordinación entre éste y los presupuestos oficiales. Si existe alguna sujeción de la ley orgánica del presupuesto a otra ley, es a la ley plan, ley 152 de 1994, expedida con anterioridad a la ley acusada. Razón por la que el cargo esgrimido por los demandantes no es de recibo.

Quinto cargo.- El legislador omitió derogar algunos artículos de la ley 38 de 1989 que son inconstitucionales, tales como el 64, 65 y 70 que facultan al Gobierno para realizar ciertas operaciones que están expresamente prohibidas en la Constitución de 1991, hecho éste que hace inconstitucional la ley en su integridad.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda y Concepto del

Viceprocurador.

La existencia de normas de la ley 38 de 1989 contrarias a la Constitución, no hace inconstitucional la ley 179. Si existe alguna norma de esa ley que sea inconstitucional debe ser demandada, para que la Corte se pronuncie sobre ella. Por su parte, el Viceprocurador considera que la ley 179 no es inconstitucional porque existan normas de la ley 38 de 1989 que resulten contrarias a la Constitución. Pues estas normas deben entenderse inexistentes o derogadas tácitamente.

b) Cargos específicos contra los artículos 4, 9, 15, 21,38 (parcial), 45 (parcial), 58 y 64 (parcial), de la ley 179 de 1994.

1. El artículo 4o., desconoce el artículo 341 de la Constitución que hace referencia, en su inciso final, a la facultad que tiene el Congreso de modificar el plan de inversiones públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. En concepto de los demandantes, el artículo acusado no podía excluir de los principios que rigen el sistema presupuestal el del equilibrio, porque " si el plan de inversiones públicas que constituye una parte fundamental del presupuesto anual, debe expedirse manteniendo el equilibrio financiero, la ley orgánica de presupuesto no puede excluir este principio fundamental…".

La Constitución, dicen los actores, exige que se mantega el equilibrio presupuestal, pues, a pesar de que el artículo 347 de la Constitución, permite la aprobación de la ley de apropiaciones sin que existan los ingresos suficientes para financiar la totalidad de los gastos proyectados en ella, ordena igualmente, la tramitación y aprobación de una ley que autorice obtener los recursos adicionales para financiar los gastos estimados. Por tanto, el principio del equilibrio presupuestal no podía ser excluido del régimen presupuestal.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

La ley orgánica del presupuesto no podía hacer referencia al principio del equilibrio financiero, pues éste es propio de la ley orgánica del plan. La inclusión de este principio, en la ley 179, habría desconocido la unidad de materia que consagra el artículo 158 de Constitución Política.

Concepto del Viceprocurador

Los actores asimilan el equilibrio financiero que debe presentar el Plan de Inversiones Públicas con el principio del equilibrio presupuestal, equiparación que no es correcta, pues el primero hace referencia a la existencia de los recursos necesarios para la ejecución del plan de inversiones, mientras en el segundo, a la correspondencia que debe existir entre los gastos e ingresos que se incluyen en el presupuesto.

En su concepto, el principio del equilibrio presupuestal no desapareció del ordenamiento constitucional, porque si bien el Gobierno no está obligado a presentar un presupuesto equilibrado, debe lograr su equilibrio durante la vigencia fiscal respectiva. Por demás, la exclusión de este principio, no hace inconstitucional la norma.

2. El artículo 9o. de la ley 179 de 1994, consagra la posibilidad de que con la autorización de la Dirección General de Presupuesto, o del Departamento Nacional de Planeación, se puedan adquirir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, facultad que, en concepto de los demandantes, desconoce el artículo 345 de la Constitución, que expresamente ordena que toda erogación con cargo al Tesoro Público esté incluída en el presupuesto de gastos.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

El interviniente considera que esta norma no desconoce el principio de anualidad, consagrado en el artículo 345 de la Constitución, pues, existen ciertos proyectos de inversión que no son ejecutables en una sola vigencia fiscal. Razón por la que es necesario afectar vigencias fiscales futuras, pues sólo así, se logra dar cumplimiento a las políticas económicas y sociales de largo plazo, trazadas por el Gobierno. Tampoco se desconoce el principio de legalidad, pues existe reciprocidad entre la fase del proyecto a desarrollar y la apropiación presupuestal correspondiente.

Concepto del Viceprocurador

La Constitución, en su artículo 339, permite la afectación de presupuestos de vigencia futura, cuando se trate de desarrollar proyectos de inversión nacional íncluidos dentro del Plan Nacional de desarrollo. Por tanto, en el entendido que la norma acusada haga referencia a estos planes de inversión nacional, ella es constitucional.

3. En el artículo 15 de la ley acusada, el legislador olvidó que en la ley orgánica del presupuesto sólo se puede regular todo aquello que esté relacionado con los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados, así como la capacidad de éstos para contratar. Por tanto, en dicha ley no se podía autorizar al Gobierno para constituír o capitalizar en un fondo que la misma ley denomina como de superávit de la Nación, ciertos excedentes de renta que puedan crear desequilibrios de carácter macroeconómico, si son íncluidos en la misma vigencia fiscal en que son recaudados.

Según los demandantes, esta norma desconoce no sólo el artículo 352, sino el 158 de la Constitución, porque la constitución de fondos y la inversión en los mismos, sólo puede ser regulada en una ley sobre crédito público, tal como lo establece el artículo 335 de la Constitución.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

La facultad de aplazar la inclusión de ingresos que puedan desestabilizar la economía, es una forma de dar un adecuado manejo a los recursos que, por circunstancias extraordinarias pueda recibir la Nación. La inclusión de esos ingresos en una sola vigencia fiscal podría aumentar el gasto público con efectos perjudiciales para la economía. Así mismo, podría crearle inestabilidad fiscal a los entes territoriales, por las oscilaciones bruscas que se presentarían en sus presupuestos, ya que los ingresos que por ese concepto se llegaren a recibir, entrarían a hacer parte de los ingresos corrientes de la Nación, ingresos en los que tienen participación los entes territoriales, por medio del situado fiscal.

Por tanto, la creación del Fondo de que trata la norma acusada, no sólo está directamente ligada con la programación y ejecución del presupuesto, sino que evita que se produzcan los efectos nocivos que puede generar la percepción de rentas extraordinarias que por su volumen, no es aconsajable que se manejen en la misma vigencia fiscal en que son percibidas.

Concepto del Viceprocurador

El artículo 15 de la ley 179, es inconstitucional, pues la ley orgánica del presupuesto no podía regular aspectos atinentes a la inversión de ciertas rentas de carácter extraordinario, por varias razones: la primera, que dentro de las materias de las que se debe ocupar la ley

orgánica del presupuesto, la contenida en el artículo 15, no se encuentra, pues, por la naturaleza misma de las rentas de que trata, ella nada tiene que ver con la programación y ejecución del presupuesto. La segunda, porque se priva a los entes territoriales de gozar de esos ingresos, desconociendo así, el mandato constitucional contenido en los artículos 356 y 357, que obligan a participar a éstos de los ingresos corrientes de la Nación. La tercera, hace referencia al desconocimiento del principio de la anualidad que se predica no sólo de los gastos sino de los ingresos.

4. En el artículo 21, se autoriza al Gobierno para introducir modificaciones a la ley anual del presupuesto, modificación que sólo puede ser realizada por el mismo legislador, según el artículo 150, numeral 11 de la Constitución. Pues sólo este órgano puede establecer cómo se distribuirán los excedentes financieros tanto de los establecimientos públicos como de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllos, pues estos excedentes son recursos públicos. El mismo cargo se presenta frente al inciso 3o., del artículo 38, porque sólo el legislador puede introducir modificaciones al presupuesto y no el Gobierno, como se indica en el inciso acusado.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

La ley orgánica del presupuesto, debe regular todo lo relacionado con su modificación. Por tanto, la ley 179 podía autorizar al Gobierno para efectuar transferencias del fondo que se crea en el artículo 15, al presupuesto.

Concepto del Viceprocurador

Asiste razón a los demandantes, en relación con este cargo, pues el único órgano facultado para modificar el presupuesto en cualquiera de sus dos componentes, ingresos y gastos, es el legislativo, atendiendo a los principios básicos de la representación, de conformidad con numeral 11 del artículo 150 de Constitución. El único evento en que el Gobierno puede modificar el presupuesto, es durante el estado de conmoción interior, tal como lo estableció la Corte Constitucional. Por tanto, el artículo 21 debe ser declarado inexequible.

5. Los incisos tercero y cuarto del artículo 38, desconocen el artículo 345 de la Constitución, que prohíbe efectuar erogaciones que no estén contempladas en el presupuesto. Igualmente, desconocen el principio de la anualidad.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

El inciso tercero se limita a establecer un mecanismo que le permite al Gobierno saldar sus obligaciones pendientes de pago a la expiración de un periodo fiscal, sin que por ello se desconozca norma alguna de la Constitución.

Por su parte, la figura que consagra el inciso cuarto, es la llamada “reservas de caja”, que le permite al Gobierno pagar obligaciones con saldos disponibles sin operación presupuestal alguna. Figura esta que la Corte, en sentencia C-502 de 1993 declaró exequible.

Concepto del Viceprocurador

El inciso tercero debe ser declarado inconstitucional, pues a pesar de su loable contenido normativo, viola el principio de la anualidad, al trasladar gastos cuyo monto apropiado debe ejecutarse con cargo a la vigencia autorizada. El Viceprocurador considera que este criterio ya lo expuso la Corte Constitucional en sentencia C-490/94.

El inciso cuarto, a diferencia de lo que prevé el inciso tercero, hace referencia a gastos que han sido ejecutados en el correspondiente año fiscal e incluídos en el PAC para su pago. Es decir, que concluída la vigencia fiscal, sólo resta una operación de caja que por no implicar ninguna operación presupuestal puede ser pagada con los saldos de caja, hecho que no desconoce ninguna norma constitucional.

6. El artículo 45 al establecer que las operaciones de compra, venta y negociación que realice directamente el Ministerio Público, se sujetarán a normas de derecho privado, desconoce el artículo 150, numeral 19, literal a) de la Constitución, pues sólo el legislador, por medio de leyes marco, puede regular el crédito público con sujeción exclusiva a normas de derecho público, y, por medio de ellas, autorizar al Ejecutivo para la negociación de títulos valores. En consecuencia, no está demandado todo el artículo, sino la frase final que se subrayó.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

El legislador puede optar por escoger el régimen que debe aplicarse a determinada actividad de un órgano público, sin que ello desconozca la Constitución.

Por otra parte, el interviniente afirma que, al parecer, los actores confunden las operaciones

de crédito público con las operaciones de tesorería. Las primeras, permiten a una entidad obtener recursos para atender sus gastos presupuestales, así como un plazo para su pago, mientras las segundas, tienen por objeto rotar los activos de las entidades representados en títulos y que constituyen su “portafolio”. Operaciones éstas que por su finalidad son de corto plazo o de ejecución inmediata, y, que como tal, no generan un ingreso presupuestal sino de caja.

Concepto del Viceprocurador

La negociación de títulos valores independientemente de la persona que la realice, se rige por las normas del derecho privado. Así lo establece el Estatuto Contractual, como el Código de Comercio. Por demás, no toda actividad realizada por el Estado debe regirse por el derecho público.

7. El artículo 58 que faculta al Gobierno para sustituir los ingresos detallados en el anexo al presupuesto de rentas, desconoce el artículo 345 de la Constitución, pues de esa forma el Gobierno, puede modificar el presupuesto, cuando ésta es una atribución que sólo compete al Congreso de la República.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

El interviniente no contesta este cargo. Se limita a afirmar que la materia que regula esta norma es propia de la ley orgánica del presupuesto y que el anexo de que trata, no sustituye la obligación constitucional del Congreso de expedir un presupuesto de rentas.

Concepto del Viceprocurador

Solicita la declaración de inexequibilidad de este artículo, porque toda sustitución de las fuentes de financiación implica una modificación del Presupuesto que sólo puede ser realizada por el órgano legislativo y no por el Gobierno.

8. El artículo 64 al disponer que la ley orgánica del presupuesto no podrá ser modificada, desconoce la cláusula general de competencia, consagrada en el artículo 150 de la Constitución. En este artículo lo demandado es únicamente lo que está subrayado.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

La ley orgánica del presupuesto, es la única que debe regular los aspectos presupuestales, en armonía con otras leyes como la del plan. La norma acusada se limita a establecer la supremacía jerárquica de la ley 179.

Concepto del Viceprocurador

La norma sólo está ratificando lo expresado por el artículo 352 de la Constitución, en lo que hace a la supremacía de la ley orgánica del presupuesto, en relación con otras leyes que pretendan regular la materia.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte Constitucional a decidir sobre este asunto, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, por haberse demandado normas que hacen parte de una ley (numeral 4 del artículo 241 de la Constitución).

Segunda.- Cargos contra toda la ley 179 de 1994.

a) La supuesta inconstitucionalidad por violación del artículo 352 de la Constitución.

Según los demandantes, toda la ley 179 de 1994 es inconstitucional, por haberse limitado el legislador a modificar la ley 38 de 1989, "Orgánica de Presupuesto", y no haber dictado una ley totalmente nueva, de conformidad con el artículo 352 de la Constitución.

Este argumento no es aceptable, por las siguientes razones.

La ley 38 de 1989 se dictó en desarrollo del artículo 210 de la Constitución a la sazón vigente. Así lo declara expresamente su artículo primero:

"La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el inciso 1o. del artículo 210 de la Constitución Política. En consecuencia todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este

Estatuto que regula el sistema presupuestal".

¿Qué establecía el inciso primero del artículo 210 de la anterior Constitución? Lo siguiente:

"El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la administración. En cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa, se expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones". (negrilla fuera de texto).

La ley 38 de 1989 fue, en consecuencia, "la ley normativa" del Presupuesto, como la denominaba el artículo 210 parcialmente transcrito, o el "Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación", como se decía en el artículo primero de la misma ley. A la luz del inciso primero del artículo 210, habría sido imposible sostener que el Congreso no tuviera que someterse a unas reglas en la tramitación del Presupuesto, "las reglas de la ley normativa" según la Constitución entonces vigente.

Al entrar en vigencia la Constitución que ahora nos rige, se entendió que la ley 38 de 1989, mientras no se dictara una nueva, seguiría siendo la ley Orgánica del Presupuesto prevista en los artículos 352 y 151 de la Constitución. Esta interpretación era lógica si se tiene en cuenta que la única diferencia fundamental entre las dos constituciones, en esta materia, consiste en que el artículo 151 de la actual establece una votación calificada para las leyes orgánicas, votación que no existía en la anterior en el caso del artículo 210 ya comentado. Además, las leyes orgánicas no existían como tales y con esta denominación en la anterior Constitución.

Por la razón anterior, la Corte Constitucional y el Congreso de la República, lo mismo que el Gobierno Nacional, han considerado que la ley 38 de 1989, mientras no se dicte una regulación diferente, es la prevista por los artículos 352 y 151 de la Constitución. Prueba de ello es el haber declarado exequibles la Corte Constitucional normas de la ley 38 de 1989, sin formular reparo alguno por vicios de forma, por no haberse tramitado una ley orgánica totalmente nueva. Así se hizo por medio de la sentencia C-546 de 1992, del 1o. de octubre, al declararse exequibles el artículo 8o., parcialmente, y el artículo 16, en su integridad, ambos de la ley 38 de 1989. Además, al analizar las leyes de Presupuesto para las vigencias de 1993 y 1994, también ha aplicado la misma ley 38 de 1989, como Ley Orgánica de Presupuesto.

El Gobierno Nacional, por su parte, presentó al Congreso un proyecto de ley destinado a

reformar la ley 38 de 1989, no a derogarla totalmente. Este fue el proyecto que se convirtió en la ley 179 de 1994.

Y el Congreso aprobó la ley 179 de 1994, "por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto".

Más aún: el artículo 54 de la ley 179 de 1994 (declarado exequible por la Corte Constitucional, por sentencia C-541/95, de noviembre 23 de 1995), dispuso: "Autorizar al Gobierno Nacional para que pueda compilar las normas de esta ley y la ley 38 de 1989 sin cambiar su redacción ni contenido; esta compilación será el Estatuto Orgánico del Presupuesto". Esto indica a las claras la voluntad inequívoca del Congreso de ratificar las normas de la ley 38 de 1989 que no fueron derogadas por la ley 179 de 1994, ésta sí tramitada de conformidad con lo previsto por la Constitución en su artículo 151.

A todo lo anterior, cabría agregar que no resulta aceptable jurídicamente el exigir que la ley 38 de 1989 se tramitara de conformidad con lo previsto en la actual Constitución. Sería tanto como decir que es contrario a la Constitución que nos rige, un código expedido, antes de su vigencia, por el Gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso.

De otra parte, la Corte Constitucional ha sostenido que la Constitución al entrar en vigencia no derogó toda la legislación preexistente, sino únicamente las normas contrarias a sus disposiciones. En consecuencia, la ley 38 de 1989 está vigente mientras sus normas no sean derogadas o declaradas inexequibles.

Finalmente, se advierte que no es exacto afirmar que el artículo 352 exige que se dicte una ley orgánica de presupuesto íntegramente nueva. Bien podía el Congreso, como lo hizo, reformar la ley 38 de 1989. Era suficiente que la ley y sus reformas no fueran contrarias a la nueva Constitución.

En conclusión: al reformar la ley 38 de 1989 por medio de la ley 179 de 1994, el Congreso no incurrió en vicio alguno de trámite. Por este aspecto, pues, se declarará exequible la ley demandada.

b) Argumento sobre la supuesta inconstitucionalidad originada en "darle el carácter de

estatutaria a una ley que está expresamente señalada como orgánica por la Constitución…”

Todo este argumento se construye sobre la circunstancia de referirse el artículo 1o. de la ley 179 a la “Cobertura del Estatuto”, y el 54 de la misma ley, al “Estatuto Orgánico del Presupuesto”, es decir, al decreto 360 de 1995, por el cual se compilan la ley 38 de 1989 y la ley 179 de 1994, “que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

Esta acusación carece de fundamento. Es indudable que la ley 179 de 1994 es una ley orgánica. Como tal se tramitó y aprobó. Su mismo título lo advierte: “Ley 179 de 1994 (diciembre 30), por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto”. Y en el artículo 26, que modificó el 39 de la ley 38 de 1989, se dice, en el inciso segundo:

“Antes del 15 de agosto las comisiones podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto…”

En conclusión: el emplear la expresión “Estatuto Orgánico”, no es causal de inconstitucionalidad si está claro, como lo está, que la ley 179 es la ley Orgánica del Presupuesto, prevista por los artículos 151 y 352 de la Constitución. Prueba de ello es el texto inequívoco del artículo 64 de la ley 179 de 1994:

“Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social…”

c) Argumento que consiste en la supuesta inconstitucionalidad de la ley 179 de 1994, por haberse expedido “cuando aún el Congreso no había despachado el Plan Nacional de Desarrollo”.

Según los demandantes, no se dió cumplimiento al artículo 352 que dispone que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará, además de otros aspectos relativos a los presupuestos de la Nación y de las demás personas de derecho público, la coordinación de tales presupuestos con el Plan Nacional de Desarrollo.

También esta alegada inconstitucionalidad debe desecharse, por las siguientes razones.

Es claro que la Ley Orgánica del Presupuesto es independiente del Plan Nacional de Desarrollo previsto por los artículos 339 y concordantes de la Constitución. Baste tener en cuenta que la primera tiene una vocación de permanencia, pues rige todos los presupuestos que se expidan a partir de su vigencia, en tanto que el Plan debe aprobarse cada cuatro años, "dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo". (inciso primero, artículo 341 C.P.)

Lo que debe regularse, en esta materia, en la Ley Orgánica del Presupuesto, como ya se dijo y como lo indica claramente el artículo 352 de la Constitución, es la coordinación de los presupuestos con el Plan Nacional de Desarrollo vigente al momento de expedirse aquél. En síntesis: la coordinación que debe existir, la que ordena el artículo 352 de la Constitución, no es entre la Ley Orgánica del Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, sino, entre éste y los presupuestos que se expidan dentro de su vigencia. La Ley Orgánica del Presupuesto regula cómo se hace la coordinación entre los presupuestos nacional, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de todos los niveles administrativos, y el Plan Nacional de Desarrollo.

Por lo expuesto, se rechazará este cargo de inconstitucionalidad.

d) La supuesta violación del artículo 158 de la Constitución, "al incluir materias ajenas al objetivo previsto en el articulo 352 de la Constitución, sobre el ámbito de regulación que le es inherente a una ley Orgánica de Presupuesto…"

Basta examinar la ley 179 de 1994 para concluir que en ella y en las normas de la ley 38 de 1989 que siguen vigentes, se regulan los temas propios de la Ley Orgánica de Presupuesto prevista en los artículos 352 y 151 de la Constitución. Es lógico que la ley se refiera a aspectos relacionados con lo que es materia suya. Pero al respecto debe recordarse que la Corte ha sostenido que al principio de la unidad de materia no debe darse una interpretación exageradamente restrictiva, pues tal interpretación haría imposible la tarea del legislador, habida cuenta de las relaciones que existen entre las diversas normas del ordenamiento jurídico. Sólo en el caso de normas que ostensiblemente carecieran de relación con la materia regulada por una ley, podría hablarse del quebrantamiento del mandato del artículo 158 de la Constitución. Caso que no se observa en la ley demandada.

En conclusión: examinados los cargos contra la ley 179 de 1994 en su integridad, se encuentra que no están llamados a prosperar, y así lo decidirá la Corte.

Tercera.- Examen de los cargos contra algunos de los artículos de la ley 179 de 1994.

Es procedente ahora analizar los cargos contra los artículos 1o., 4o., 9o., 15, 21, 38, 45, 58 y 64 de la ley 179 de 1994. En este orden se examinarán.

Artículo 1o. de la ley 179 de 1994.- Se demanda este artículo, por la supuesta violación del artículo 352 de la Constitución, por emplear la expresión "Estatuto" y no la de "ley orgánica de presupuesto".

Ya este argumento se examinó y desechó en el literal b) de la segunda de las consideraciones de esta sentencia, y las razones allí expuestas son suficientes para rechazarlo nuevamente.

Artículo 4o. de la ley 179 de 1994.- Se demanda este artículo, que reformó el 8o. de la ley 38 de 1989, por no haber consagrado entre los principios del sistema presupuestal el del equilibrio presupuestal, establecido, según los demandantes, por el inciso final del artículo 341 de la Constitución que se refiere al "equilibrio financiero" en relación con el Plan de Inversiones Públicas.

Lo primero que debe decirse es esto: el equilibrio financiero a que se refiere el artículo 341 de la Constitución, se relaciona, como lo expresa la misma norma, con el Plan de Inversiones Públicas. Este principio del equilibrio financiero debe regularse en la ley orgánica prevista en el artículo 342 de la Constitución.

En cuanto al principio del equilibrio presupuestal hay que afirmar, como ya lo ha hecho la Corte Constitucional, que éste no se consagró en la Constitución de 1991. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo 211 de la anterior Constitución. Basta comparar esta norma con el artículo 351 de la Constitución vigente, para comprobar cómo se suprimió el principio del equilibrio financiero, que se establecía en el inciso segundo de la antigua norma.

Artículo 211 de la Constitución anterior :

“El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos, propuesta por el gobierno ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

“Ni el congreso ni el gobierno podrán proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto, si se altera con ello el equilibrio entre el presupuesto de gastos y el de rentas.

“El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el ordinal 4o. del artículo 76.

“Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminare o disminuyere alguna de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otros gastos o inversiones autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 210 de la constitución. (Acto legislativo núm. 1 de 1968, art. 70)”.

Artículo 351 de la Constitución:

“El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

“El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

“Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”.

¿A qué obedeció el cambio en esta materia? Posiblemente a que el equilibrio presupuestal se había convertido en teoría alejada de la realidad. Al respecto anota el doctor Alfonso Palacio Rudas en su obra “El Congreso en la Constitución de 1991”:

“Entre nosotros el principio del equilibrio presupuestal, introducido en la Constitución por la reforma de 1945, condujo a lo que se conoció en la práctica como los presupuestos de mentirijillas, porque el equilibrio tan solo se daba en el papel. Desde esa época se expidieron los presupuestos a sabiendas de que había , por lo menos, un 25% de déficit inicial. Como el Gobierno y el Congreso sabían que se trataba de gastos necesarios y urgentes, el presupuesto recién promulgado se aumentaba por medio de créditos adicionales”. (ob. cit, Ed. Tercer Mundo, 1992, pág. 138).

Y más adelante agrega:

“El Congreso puede expedirlo (el presupuesto) desequilibrado pero real, transparente, como quiera que sigue tramitando la ley de financiación. Y esto es sano en contraste con lo que ocurría en el pasado. Obviamente en el caso de que no sean aprobados los nuevos recursos, se acentuarán las responsabilidades del Gobierno sobre el control y la disciplina del gasto, pues las apropiaciones son una autorización y no una orden imperativa de girarlas”. (ob. cit, pág.141).

En síntesis: el principio del equilibrio presupuestal que consagraba el inciso segundo del artículo 211 de la anterior Constitución, desapareció al expedirse la que nos rige. Por esto es exequible el artículo 4o. de la ley 179 de 1994, y así lo dirá la Corte en esta sentencia.

Artículo 9o: Por qué es exequible.

Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexequible la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como éstas: la autorización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas,

etc, en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.

En consecuencia, se declarará exequible el artículo 9o. de la ley 179 de 1994.

Articulo 15.- Este artículo prevé la constitución y capitalización de un fondo con recursos del superávit de la Nación.

La objeción de los demandantes se funda en que la Constitución no ha previsto expresamente la creación de fondos. Esta objeción debe desecharse, por lo siguiente.

Cuando el artículo 352 se refiere a la "ejecución de los presupuestos", está dejando a la Ley Orgánica todo lo relativo a tal materia. Por lo mismo, la Ley Orgánica de Presupuesto bien puede reglamentar lo que debe hacerse cuando un presupuesto termina con déficit o superávit. No tendría sentido el sostener que es materia ajena a un presupuesto, su resultado: el déficit, el superávit, o el equilibrio.

De otra parte, no es razonable sostener que todo lo que debe ser regulado por la ley esté previsto expresamente en la Constitución. La ley puede dictarse en la medida en que no contraríe la Constitución, y no puede exigirse que esté prevista en ella en forma expresa.

Por lo expuesto, también será declarado exequible el artículo 15 de la ley 179 de 1994.

Artículo 21, inciso segundo.- Consagra este inciso una facultad del Gobierno: la de hacer " los ajustes presupuestales necesarios para darle cumplimiento" a la distribución de unos recursos originados en los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden nacional, de las Empresas Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas.

Hacer los ajustes presupuestales implica modificar el presupuesto. La Corte Constitucional ha determinado que en los tiempos normales el Presupuesto sólo puede ser modificado por el

Congreso. Y que sólo excepcionalmente, durante la conmoción interior, puede el Gobierno modificar el presupuesto. Así lo ratificó, además, al declarar exequible el literal LL) del artículo 38 de la Ley Estatutaria por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia, literal según el cual el gobierno, durante el Estado de Conmoción Interior, tendrá la facultad de adoptar, entre otras, la siguiente medida:

"LL.- Modificar el Presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia".

Cómo, se repite, ésta es una facultad excepcional, que sólo tiene el Gobierno durante el Estado de Conmoción Interior, resulta inexequible la competencia que el artículo demandado le confiere para las épocas de normalidad.

Es evidente, además, que los excedentes financieros a que se refiere el inciso primero del artículo 21, deberán ser incluídos en los presupuestos siguientes, tarea que compete, en general, al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 150, numeral 11, de la Constitución.

En consecuencia, se declarará inexequible el inciso segundo del artículo 21 de la ley 179 de 1994 y exequible el inciso primero.

Artículo 38 de la ley 179 de 1994.- El inciso tercero no quebranta la Constitución, pues realmente el Gobierno no modifica el Presupuesto General de la Nación: se limita a adecuar el del órgano correspondiente, para que sea posible cumplir las obligaciones y compromisos pendientes de pago a 31 de diciembre del año anterior. Sobre este asunto, dijo la Corte, en la sentencia C-490 de noviembre 3 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:

"2. Para la atención y pago de las obligaciones y compromisos contraídos, dentro de una específica vigencia fiscal, así como para la cancelación de las obligaciones exigibles y pendientes de pago a su expiración, la Ley 38 de 1989 – que pretende modificarse – contempla el sistema de las reservas de apropiación y de caja, las cuales se constituyen con cargo a los saldos de las apropiaciones del presupuesto expirado y se utilizan durante el año inmediatamente siguiente. La circunstancia de que afecten exclusivamente los saldos de las partidas del presupuesto precedente, evita que se considere que ellas violan el anotado

principio de anualidad.

“En lugar del sistema descrito, con el mismo fin, el proyecto de ley establece un mecanismo diferente. Las obligaciones y compromisos que no se hayan podido cumplir, se atenderán con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal siguiente, para lo cual “el Gobierno nacional mediante decreto modificará el presupuesto de cada órgano hasta por el monto de sus obligaciones pendientes de pago”. En cuanto a las obligaciones por pagar, se señala que éstas se cancelarán “con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna”. Con éste último objeto, cada órgano comunicará a la dirección general del tesoro una relación detallada de las cuentas por pagar, antes del 10 de enero del año siguiente junto con el programa de pagos correspondiente.

Es claro que el problema que esta norma permite resolver, sólo se puede conocer el 31 de diciembre, cuando expira la vigencia fiscal, y ya está aprobado el Presupuesto General de la Nación.

En cuanto al inciso cuarto del mismo artículo 38, tampoco puede afirmarse que quebrante la Constitución. Esta norma se limita a disponer que las cuentas por pagar a 31 de diciembre, que cumplan los requisitos establecidos, se cancelarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna. Es el mecanismo que antes se denominaba “reserva de caja”, sobre el cual dijo la Corte Constitucional, en la sentencia C-502 de noviembre 4 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Jorge Arango Mejía:

“C.- Reservas de apropiación y reservas de caja.

“Las reservas de apropiación corresponden a compromisos y obligaciones contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a apropiaciones de la vigencia, por los organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y cuyo pago está pendiente a esa fecha.

“Las reservas de caja corresponden exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles a 31 de diciembre, y suponen dos requisitos: que la causa del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; y que la obligación respectiva esté incluida en el Acuerdo Mensual de Gastos. En síntesis: la reserva

de caja corresponde a una cuenta por pagar.

“Las semejanzas entre la reserva de apropiación y la reserva de caja son estas: a) Ambas corresponden a gastos que deben ejecutarse con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró el 31 de diciembre anterior; b) Las dos tienen vigencia de un (1) año, que se cuenta a partir de la fecha indicada en el literal a).

“Las diferencias son estas:

“a) Las reservas de apropiación corresponden a un compromiso, por ejemplo un contrato celebrado pero no ejecutado, o a una obligación, en tanto que las reservas caja obedecen siempre a una obligación; b) Las primeras no cuentan con un Acuerdo Mensual de Gastos que las respalde, en tanto que las segundas si lo tienen; c) Las reservas de apropiación generalmente no representan un pasivo en el balance, por no ser exigible; las reservas de caja, por el contrario siempre representan un pasivo corriente exigible en el balance; d) Las reservas de caja se pagan con base en el Acuerdo Mensual de Gastos del año anterior, en el cual fueron incluídas, y las de apropiación requieren un nuevo acuerdo mensual de gastos; e) Las reservas de apropiación que corresponden al Presupuesto Nacional las aprueba el Ministro de Hacienda y las refrenda el Contralor General de la República; las de caja se constituyen directamente por los empleados de manejo de las tesorerías y requieren solamente la aprobación del ordenador de gastos respectivo.

“Si se trata del Presupuesto de 1993, por ejemplo, todas las reservas, de apropiación y de caja se constituirán en 1994, y en el mismo año se realizarán los gastos correspondientes.

“Esto es de elemental lógica, pues si se trata de gastos con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró, forzosamente tienen que hacerse en el año siguiente.

“D.- Conclusión.

“Las anteriores explicaciones son suficientes para entender porqué no es contrario a la Constitución el artículo 102 de la Ley 21 de 1992.

“En nada viola el principio de la anualidad el que se diga que las reservas de Caja correspondientes al Presupuesto del año de 1993, tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994.

“Prácticamente es imposible, o casi imposible, que todos los gastos previstos en el Presupuesto se ejecuten antes del 31 de diciembre. Esta realidad justifica el que existan las dos clases de reservas.

“En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluídos”.

En conclusión, por lo expuesto, no prospera el cargo contra los incisos 3° y 4° del artículo 38.

Artículo 45 de la ley 179 de 1994.- Se acusa este artículo porque dispone que las operaciones de “compra, venta y negociación de títulos que realice el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se sujetarán a las normas del derecho privado”. Como se ve, también la acusación contra esta norma, es parcial.

Este artículo hay que interpretarlo y aplicarlo en concordancia con el artículo 44 de la misma ley 179, que prevé diversas operaciones sobre títulos valores de deuda pública, en los mercados primario y secundario. Es claro que a este tipo de operaciones tienen que aplicarse las normas del derecho privado, y no el “estatuto general de contratación pública” a que se refiere el último inciso del artículo 150 de la Constitución.

Sería absurdo exigir que los particulares que puedan adquirir, tener o enajenar títulos valores de deuda pública, se sujeten en su negociación a las reglas del derecho público. Además, lo relativo al régimen jurídico al cual se somete el Estado en sus operaciones contractuales es materia reservada al legislador.

Por lo expuesto, se declarará exequible la frase del artículo 45 de la ley 179 de 1994 que dice: “En todo caso las operaciones de compra, venta y negociación de títulos que realice directamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se sujetarán a las normas del derecho privado”.

Artículo 58 de la ley 179 de 1994-. Se demanda en este artículo la facultad que se confiere al

Gobierno de sustituir los ingresos, vale decir, las fuentes de financiación de los ingresos presupuestales, “de acuerdo con el respectivo reglamento”.

Aceptando, de conformidad con la Constitución, que la facultad de aprobar el Presupuesto y de modificarlo corresponde al Congreso, y que sólo excepcionalmente, como se ha dicho, durante el Estado de Conmoción Interior, puede el Gobierno modificar el Presupuesto, hay que concluir que la facultad que este inciso confiere al Gobierno, es contraria a la Constitución. En efecto.

Si el presupuesto, según la Constitución y la ley, “contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos” (literal A del artículo 7o. de la ley 38 de 1989 modificado por el artículo 3o. de la ley 179 de 1994), cuando se sustituyen los ingresos se está modificando el presupuesto, función reservada al Congreso.

” Sustituir las fuentes de financiación -tal como lo prevé el artículo 65 acusado- necesariamente, en el caso que ocupa a esta Corte, implica la modificación del presupuesto, por dos razones: primera, porque el acto presupuestal opera sobre unas fuentes de financiación previstas, con las cuales se cuenta como fundamento del calculo o computo anticipado, que es el presupuesto. Y en segundo lugar, porque el acto de sustituir el fundamento genera la modificación de lo que se deriva de él”. (Gaceta de la Corte Constitucional, de agosto de 1993, tomo 8, pág. 102).

En conclusión: como la facultad de aprobar y modificar el presupuesto, corresponde al Congreso, y el Gobierno sólo puede ejercerla excepcionalmente, en el Estado de Conmoción Interior, según el literal LL del artículo 38 de la ley estatutaria de los estados de excepción en Colombia, se declarará inexequible la siguiente frase del inciso primero del artículo 58 de la 179 de 1994: “Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento”. Y se declarará EXEQUIBLE todo el resto del artículo, que no es contrario a la Constitución.

Artículo 64.- En este artículo se demanda la frase final, referida a las normas que se dicten sobre las materias propias de la Ley Orgánica del Presupuesto: “… y los que se dicten no tendrán ningún efecto”. El texto completo del artículo 64 es éste:

“Artículo 64. Nuevo. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones

legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto".

Esta frase se declaró inexequible por la Corte Constitucional en sentencia número C-541 de noviembre 23 de 1995. En esta decisión se ordenará estarse a lo resuelto en la sentencia mencionada.

Cuarta.- Algunas consideraciones sobre normas de la ley 38 de 1989, que no fueron demandadas.

Al explicar por qué demandan la declaración de inexequibilidad de toda la ley 179 de 1994, afirman los demandantes que tal inexequibilidad se origina en no haber derogado esta ley 179, algunas normas de la ley 38 de 1989, que estiman inexequibles. Al respecto afirman:

"... e igualmente se omitió derogar disposiciones de la ley 38 de 1989 que a la luz de la nueva Constitución son contrarias a la actual Carta Fundamental; tal es el caso de los artículos: 64 de la citada ley que faculta al gobierno para efectuar créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen; del artículo 65 que faculta al Congreso y al gobierno para la apertura de créditos adicionales, facultad que conforme a la Constitución es competencia exclusiva del Congreso a iniciativa del Gobierno; el artículo 70 que faculta al gobierno Nacional a efectuar traslados presupuestales para cubrir faltantes de apropiación a través del Fondo de Compensación Interministerial sin el requisito de ley que el mismo estatuto previó en el artículo 66 de la ley 38 del 89".

En relación con el aparte transcrito, hay que observar lo siguiente:

a.) En él no se expone concretamente por qué las normas referidas son contrarias a la Constitución;

c.) En consecuencia, es claro que si se pretende que la Corte decida sobre la exequibilidad de normas que hacen parte de la ley 38 de 1989, tales normas deberán

demandarse. Por ahora, la Corte no entrará a juzgar la constitucionalidad de las que se han mencionado, y sobre ellas declarará su inhibición.

III.- DECISIÓN.

Con base en lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE la ley 179 de 1994, en lo que se refiere a vicios de forma, pues en su tramitación no se incurrió en irregularidades.

Segundo.- Decláranse EXEQUIBLES los artículos 1o., 4o., 9o. 15, 21, inciso primero, y 38, incisos 3° y 4°, de la ley 179 de 1994.

Tercero.- Declárase INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 21 de la ley 179 de 1994.

Cuarto.- Declárase EXEQUIBLE la frase final del artículo 45 de la ley 179 de 1994, que dice: "En todo caso, las operaciones de compra, venta y negociación de títulos que realice directamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se sujetarán a las normas del derecho privado".

Quinto.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 58 de la ley 179 de 1994, excepto la frase que dice: "Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento", frase que se declara INEXEQUIBLE.

Sexto.- Estése a lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-541 del 23 de noviembre de 1995, sobre la siguiente frase del artículo 64 de la ley 179 de 1994:

"… y los que se dicten no tendrán ningún efecto"

Séptimo.- Declárase INHIBIDA para decidir sobre la exequibilidad de los artículos 64, 65 y 70 de la ley 38 de 1989.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General