C-101-96

Sentencia No. C-101/96

OMISION LEGISLATIVA-No deriva necesariamente en inconstitucionalidad

La omisión del Legislador en diferenciar entre los diversos órganos del Estado al momento de definir el concepto de autonomía presupuestal, no desemboca necesariamente en la inconstitucionalidad de la norma acusada. Si bien el espacio de configuración legal es mayor tratándose de la regulación de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales puesto que éstas están sujetas a la Constitución y a la ley, el alcance de la autonomía presupuestal de los órganos de control bien puede ser precisada por el Legislador, dentro de los parámetros constitucionales.

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE ORGANOS DEL ESTADO-El legislador puede fijarla

El Legislador puede determinar el contenido y los alcances de la autonomía presupuestal de rango constitucional, siempre y cuando no vulnere el núcleo esencial de la misma en materia de programación, ejecución y control del presupuesto. En el evento de que la norma legal afectara el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida constitucionalmente a determinados órganos del Estado – v.gr. la Contraloría General de la República -, el pronunciamiento de la Corte tendría que condicionar el concepto de la autonomía presupuestal a su conformidad con los valores constitucionales y a las reglas orgánicas que rigen la materia.

EJECUCION DEL PRESUPUESTO POR ORGANOS CONSTITUCIONALES/AUTONOMIA PRESUPUESTAL

La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes

de financiamiento de la operación estatal. La definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República.

ORDENADOR DEL GASTO-Concepto

El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado – limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

Ref.: Expediente Nº D-922

Actor: Ricardo Correal Morillo

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 51 (parcial) de la Ley 179 de 1994 "por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto".

Temas:

-Autonomía presupuestal de los órganos que son secciones del presupuesto

– No vulneración del núcleo esencial de la autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Marzo siete (7) de mil novecientos noventa y seis (1996)

Aprobado por Acta Nº 14

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz,

José Gregorio Hernández Galindo Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad del artículo 51 (parcial) de la Ley 179 de 1994 "por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto".

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

LEY 179 de 1994

"por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

"Artículo 51. El artículo 91 de la Ley 38 de 1989 quedará así: "Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de la Contratación Pública y en las disposiciones legales vigentes.

“En la sección correspondiente a la rama legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente en la sección correspondiente a la rama judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

“En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tenga personería jurídica.

(Se subraya la parte demandada)

II. ANTECEDENTES

Preliminares.

1. El Congreso de la República dictó la Ley 179 de 1994, publicada en el Diario Oficial N° 41.659 del 30 de diciembre de 1994.

2. El ciudadano Ricardo Correal Morillo demandó la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley 179 de 1994, por considerarlo violatorio de los artículos 113, 117, 119, 267 y 272 de la Constitución Política.

3. Intervinieron en el proceso, por intermedio de apoderado, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda.

4. Admitido el impedimento del Procurador General de la Nación, rindió concepto el Viceprocurador General de la Nación.

Cargo único. Violación de los artículos 113, 117, 119, 267 y 272 de la Constitución Política

1. La norma acusada define de manera impropia e incompleta el concepto de autonomía presupuestal, puesto que únicamente la vincula a la capacidad de contratar y comprometer el presupuesto del respectivo órgano, y a la ordenación del gasto. No consideró el legislador que la autonomía de los organismos de control (CP arts. 113, 117 y 119), para que sea efectiva, ha de contemplar el “manejo o gestión presupuestal”. Esta facultad supone “el

manejo en forma independiente de sus propios recursos", de suerte que la Contraloría General de la República y las Contralorías Territoriales, que gozan de autonomía presupuestal y administrativa (Art. 267 C.P.), puedan ejecutar su propio presupuesto, en especial en lo que atañe a la fijación, distribución y destino de los recursos apropiados, sin intervención de otras dependencias.

Intervención de la Contraloría General de la República.

2. El apoderado de la Contraloría General de la República, solicita a la Corporación que el presente estudio de constitucionalidad se extienda al artículo 98 del Decreto 360 de 1995, en el que se compilaron las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto una vez producidas las modificaciones de la Ley 179 de 1994, que reproduce la norma acusada.

3. El principio axiológico de la autonomía de los organismos de control (Procuraduría y Contraloría) radica en la necesidad de asegurar que las entidades controladas – v.gr. el ejecutivo – no interfieran en las actividades de los primeros. Esta situación de interferencia es especialmente sensible en materia presupuestal, ya que, sin la debida autonomía presupuestal, el ente controlador es fácilmente víctima de "presiones indebidas" por parte de las entidades controladas que tienen a su cargo la formulación del proyecto de presupuesto.

La norma acusada limita la autonomía de los organismos de control. Desconoce el artículo 113 de la Constitución, cuando define la autonomía presupuestal como capacidad contractual y de ordenamiento del gasto. El concepto de autonomía presupuestal supone la facultad del ente para programar, ejecutar y realizar el control de su propio presupuesto, sin interferencia alguna de otra entidad. La autonomía presupuestal de que trata el artículo 267 de la C.P., ha de entenderse en el sentido de que la Contraloría puede presentar su propio presupuesto, el que se incorpora en el Presupuesto General de la Nación (Art. 54 de la Ley 42 de 1993). Además, puede ejecutar el presupuesto aprobado por el Congreso, sin la mediación del Programa Anual Mensualizado de Caja (Art. 32 D. 360 de 1995), o sea, sin intervención, previa o posterior, del Ministerio de Hacienda o del Departamento Nacional de Planeación. Por otra parte, el control presupuestal posterior está a cargo del auditor interno de la entidad (Art. 274 de la C.P.)

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

4. La autonomía a que se refiere el artículo 113 de la Constitución no puede entenderse en el sentido de que las entidades de control gocen de soberanía presupuestal. Esta tiene relación no con la libre fijación del monto de sus gastos, sino "con el manejo y la gestión internos de los recursos públicos que le son asignados". Es decir, son libres para ejecutar sus apropiaciones, lo que se desarrolla a través de la contratación y la ordenación del gasto, mas no para determinarlas, razón por la cual, los proyectos de presupuesto presentados por la Contraloría y los restantes entes de control al gobierno, son en realidad anteproyectos que deberán ser considerados para su incorporación en el proyecto de presupuesto general de la Nación a presentar al Congreso por el Ejecutivo.

Concepto del Viceprocurador General de la Nación.

5. El artículo 51 de la Ley 179 de 1994 en la parte acusada es exequible, puesto que se adecua a los textos superiores. Las manifestaciones de la autonomía presupuestal en ella expresadas no agotan el ámbito de la autonomía que constitucionalmente se reconoce a los órganos de control. La concepción de República unitaria del Estado colombiano desvirtúa de plano la tesis según la cual la autonomía reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado supone una suerte de soberanía presupuestal para fijar el monto de sus gastos sin el concurso de la instancia gubernamental. "El Presupuesto General de la Nación es uno sólo, integrado por los anteproyectos que presentan los distintos órganos que lo conforman y cuya impulsión, una vez consolidado, constitucionalmente se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional". Aún cuando la autonomía presupuestal reconocida en la Constitución a los órganos autónomos e independientes debe ser diferente a la autonomía ordinaria de parte de la estructura de la administración, una y otra no pueden perder de vista que el principio de unidad presupuestal busca un manejo macroeconómico equilibrado".

III. FUNDAMENTOS

Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo estipulado en el numeral 4º artículo 241 de la Constitución Política.

La Corte procederá a examinar en su integridad la primera parte del artículo 51 de la Ley 179 de 1994, pues la frase demandada se torna ininteligible si se la analiza aisladamente.

Contenido de la norma parcialmente demandada

1. El artículo 51 de la ley 179 de 1994, modificatorio del artículo 91 de la Ley 38 de 1989, dispone que los órganos que son secciones en el presupuesto general – Rama Judicial, Rama Legislativa, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Registraduría Nacional del Estado Civil, Ministerios, Departamentos Administrativos, Establecimientos Públicos, Policía Nacional (Ley 179 art. 16) -, pueden contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección. El aparte demandado del artículo 51 establece que las anteriores facultades de contratación, disposición y ordenación del gasto constituyen "la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley". El demandante acusa la definición legal del concepto de autonomía presupuestal como impropia e incompleta, y de violar la autonomía de los organismos de control – particularmente la Contraloría General de la República – garantizada en la Constitución (CP arts. 267 y 272). Considera que la norma restringe las potestades de la Contraloría General y de las Contralorías territoriales para la fijación, distribución y destino de los recursos apropiados.

La Contraloría, en su escrito de intervención, apoya la demanda, y defiende la facultad exclusiva de programar, ejecutar y controlar su presupuesto, sin interferencia alguna.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Viceprocurador General de la Nación, por el contrario, distinguen entre autonomía presupuestal – como el manejo y gestión internos de los recursos públicos que le son asignados – y soberanía presupuestal. Estiman que el principio de unidad presupuestal excluye la posibilidad de fijar omnímodamente el monto de sus apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación. La Contraloría es libre para ejecutar sus apropiaciones mediante la contratación y ordenación del gasto, pero en cuanto a la presentación de su propio presupuesto debe sujetarse a la formulación e impulsión del proyecto de Presupuesto General de la Nación por parte del Gobierno Nacional.

2. El aparte de la norma acusada precisa el concepto de autonomía presupuestal de los órganos que constituyen una sección del Proyecto de Presupuesto General de la Nación. La Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulnera la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado – en este caso organismos de control como la Contraloría General de la República -, la ley que limita la definición de esta

autonomía a la capacidad de contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en el Proyecto de Presupuesto en la respectiva sección?

Definición legal del concepto de autonomía presupuestal

3. La norma parcialmente acusada no distingue entre los órganos del Estado a los cuales la Constitución reconoce directamente autonomía presupuestal y aquellos a los cuales la ley garantiza esta característica. En el primer caso, el concepto de autonomía presupuestal tiene arraigo en la Constitución misma y refleja la estructura orgánico-funcional básica del Estado. En el segundo, en cambio, el ámbito de autonomía presupuestal es de libre configuración legal.

La omisión del Legislador en diferenciar entre los diversos órganos del Estado al momento de definir el concepto de autonomía presupuestal, no desemboca necesariamente en la inconstitucionalidad de la norma acusada. Si bien el espacio de configuración legal es mayor tratándose de la regulación de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales puesto que éstas están sujetas a la Constitución y a la ley (CP arts. 287 y 288), el alcance de la autonomía presupuestal de los órganos de control bien puede ser precisada por el Legislador, dentro de los parámetros constitucionales.

4. El Legislador puede determinar el contenido y los alcances de la autonomía presupuestal de rango constitucional, siempre y cuando no vulnere el núcleo esencial de la misma en materia de programación, ejecución y control del presupuesto. Para el demandante y la Contraloría, la norma vulnera precisamente el núcleo esencial de la autonomía presupuestal del ente encargado de la vigilancia de la gestión fiscal del Estado. En el evento de que la norma legal afectara el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida constitucionalmente a determinados órganos del Estado – v.gr. la Contraloría General de la República -, el pronunciamiento de la Corte tendría que condicionar el concepto de la autonomía presupuestal a su conformidad con los valores constitucionales y a las reglas orgánicas que rigen la materia (CP art. 352).

Autonomía presupuestal y programación del presupuesto

5. El demandante y la Contraloría insisten en que la autonomía presupuestal reconocida en la Constitución a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales supone

la facultad, desconocida por la norma acusada, de programar y presentar su presupuesto sin interferencia de otra entidad oficial o autoridad pública. La Corte ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la facultad del Contralor General de la República para presentar directamente el proyecto de apropiaciones al Congreso, atribución que emanaría de la naturaleza autónoma e independiente del órgano de control. En sentencia C-592 de 1995 (Expediente D-975), sostuvo:

"3.1 Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de presupuesto general de la Nación. En el Gobierno reposa la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones (CP art. 346).

"3.2. El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (CP art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.

"3.3. La programación, aprobación modificación y ejecución de los presupuestos nacionales y seccionales, entre ellos el presupuesto de la Contraloría, se regula por la Constitución y por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta última incluye a la Contraloría General de la República como una de las secciones del presupuesto de la Nación (L. 38 de 1989, art. 23, modificado por la Ley 179 de 1994, art. 16). Además, consagra los principios de unidad presupuestal, de universalidad, de unidad de caja, de coordinación con los planes de desarrollo, destinados a darle coherencia y eficiencia al manejo y distribución de los recursos públicos, a los cuales debe sujetarse la presentación del presupuesto de la Contraloría.

"3.4. La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la prevalencia del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales – las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación – se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.

(…)

“3.5 Por último, del deber genérico de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, en concordancia con las normas constitucionales en materia de presupuesto (Título XII, Capítulo 3 de la Carta Política), se deduce el deber específico de la Contraloría de contribuir a la presentación unificada del proyecto de presupuesto nacional dentro del término constitucional respectivo, para su estudio y aprobación global por el Congreso de la República. De la obligación legal de presentar el proyecto – más precisamente anteproyecto – de gastos o apropiaciones de la Contraloría a la Dirección General de Presupuesto para su incorporación al proyecto de presupuesto general, por sí sola no conduce al recorte o afectación de la autonomía e independencia de este órgano de control.

(…)

“La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (CP art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. No de otra forma se explica porque al propio Congreso le está prohibido aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, salvo que medie la aceptación escrita del ministro del ramo (CP art. 351). Por otra parte, ante la eventualidad de que el Congreso no expedida el presupuesto en el término dispuesto en la Constitución, rige el presupuesto presentado en tiempo por el Gobierno (CP art. 348), disposición esta que refuerza la tesis que reconoce potestades plenas al Ejecutivo para la formulación y aprobación del presupuesto general. En consecuencia, la norma acusada no vulnera el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República, como tampoco precepto constitucional alguno.”

Autonomía presupuestal y ejecución del presupuesto

6. Las anteriores razones también son aplicables en el ámbito de la ejecución presupuestal.

Principios medulares del ordenamiento constitucional en materia de régimen presupuestal – unidad del presupuesto, universalidad, unidad de caja, coordinación y eficiencia – gobiernan igualmente la distribución de los propios recursos de conformidad con los planes y programas de financiación y de inversión previamente acordados entre el Gobierno, como responsable de la política fiscal, y los respectivos órganos que son sección del Presupuesto.

La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).

El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado – limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

En consecuencia, la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República.

Autonomía presupuestal y control del presupuesto

7. Por último, el demandante plantea la inconstitucionalidad parcial del artículo 51 de la Ley 179 de 1994 por cuanto éste deja por fuera del concepto de autonomía presupuestal, la facultad de control de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República.

La Corte no percibe cómo la definición legal de la autonomía presupuestal de los órganos que constituyen una sección del presupuesto vulnera la mencionada autonomía presupuestal. La norma constitucional que regula la vigilancia y el control presupuestal de la Contraloría asigna esta facultad a un funcionario externo a dicho organismo. El demandante no puede, en consecuencia, atribuir a la Contraloría una facultad dimanante de la autonomía presupuestal, que la Constitución asigna a otra instancia de control, en desarrollo de los principios de separación de funciones (CP art. 113), moralidad, eficacia e imparcialidad de la función administrativa (CP art.209).

En síntesis: la norma que define el concepto de autonomía presupuestal de los órganos que constituyen una sección del presupuesto no vulnera el núcleo esencial de la autonomía presupuestal del órgano de control de la gestión fiscal – Contraloría General de la República -, al establecer que dicho concepto consiste en las facultades de contratar, comprometer los recursos propios previamente asignados en la Ley del Presupuesto General de la Nación y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección.

IV. DECISION

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE el siguiente aparte del artículo 51 de la Ley 179 de 1994: “Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley”.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General