

Sentencia C-1072/02

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Sentido frente al manejo presupuestal/LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Alcance

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Determinación de componentes en primera fase rige en ámbito territorial

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Observancia por entidades territoriales de clasificación técnica realizada

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO-Disposición extensiva a entidades territoriales

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL-Marco constitucional

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL-Fundamento de noción

INGRESOS CORRIENTES-Definición/RECURSOS DE CAPITAL-Definición

INGRESOS CORRIENTES-Características

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL-Ambitos de proyección de clasificación

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL-Elementos básicos dentro del proceso presupuestal

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL-No definición constitucional

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL-Lineamientos constitucionales que orientan el contenido

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL-Distinción

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL-Margen amplio para clasificar recursos

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL EN NIVEL TERRITORIAL-Efectos prácticos de distinción

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL-Constitución y ley no son ajenas a la distinción

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO Y SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA DEL NIVEL TERRITORIAL-Clasificación de excedentes financieros

INGRESOS CORRIENTES Y RECURSOS DE CAPITAL EN NIVEL NACIONAL-Clasificación de excedentes financieros de empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta

RECURSOS DE CAPITAL-Características comunes de excedentes financieros de empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta

Referencia: expediente D-4109

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 (parcial) del Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Actor: Jorge Alberto Rojas Otálvaro

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jorge Alberto Rojas Otálvaro demandó el artículo 31 (parcial) del Decreto Ley 111 de 1996, que integra la Ley Orgánica del Presupuesto. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación la Corte transcribe el artículo 31 del Decreto Ley 111 de 1996, y subraya el aparte acusado:

"DECRETO NUMERO 111 DE 1996

(enero 15)

por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, (...),

DECRETA:

(...)

Artículo 31.- Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial

cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Nacional y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y las Leyes les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

Parágrafo. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este artículo (Ley 38 de 1989, art.21, Ley 179 de 1994, arts. 13 y 67)."

III. LA DEMANDA

Para el actor, la norma acusada vulnera los artículos 1, 287 y 362 de la Constitución, toda vez que el Legislador hace una indebida intromisión en los asuntos de exclusividad local y limita la clasificación de los recursos de capital en el ámbito territorial.

Explica que según los artículos 104 y 109 del Decreto Ley 111 de 1996, las normas orgánicas del presupuesto son de aplicación extensiva a las entidades territoriales, tanto en la formulación de los reglamentos orgánicos como en la elaboración de sus presupuestos para cada vigencia fiscal. No obstante, considera inconstitucional la configuración hecha en el artículo acusado sobre los "excedentes financieros" provenientes de las entidades descentralizadas del orden territorial y su clasificación como recursos de capital. En este sentido, advierte que la norma demandada es el producto de una interpretación sistemática de los artículos 39, 104 y 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en lo que respecta a la clasificación de las rentas de capital y su aplicación en el ámbito territorial, en la medida que desborda los principios de racionalidad, necesidad y proporcionalidad señalados en el artículo 287-3 de la Carta y desconoce las realidades estructurales del modelo de Estado, así como su organización administrativa y la dinámica fiscal.

Diferencia luego los ingresos corrientes (con vocación de permanencia) de los ingresos de capital (de recaudo eventual), para concluir que no todos los excedentes financieros constituyen ingresos del segundo tipo. Sobre el particular, el demandante afirma que en virtud de la visión empresarial del Estado, hay una suerte de recursos que por su continuidad han perdido el carácter formal dado por el legislador (recursos de capital), dejando de ser eventuales para convertirse en constantes (ingresos corrientes), como sucede con algunos excedentes financieros, todo lo cual ha ocasionado la apertura de otras modalidades de renta pública que no se circunscriben a los clásicos modelos de actividad estatal o de prestación de servicios públicos y que, en su sentir, justifica la actualización de la norma. Cita como ejemplo el caso de las Empresas Públicas de Medellín que, según el demandante, gira en la actualidad y con un comportamiento similar en los últimos cuatro años más de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) por dicho concepto.

Explica cómo los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden territorial, en tanto recursos de capital, no tienen destinación específica según el Decreto Ley 111 de 1996, pero considera importante actualizar esa clasificación con el fin de poder incluirlos como ingresos corrientes no tributarios si tienen vocación de

permanencia. Esa circunstancia, afirma, tendrá incidencia al momento de fijar los límites de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales y de sus organismos de control político, administrativo y fiscal, porque según la Ley 617 de 2000, ellos deben ser ajustados a los porcentajes establecidos en relación con los ingresos corrientes de libre destinación.

De otra parte, apoyado en la jurisprudencia constitucional, el demandante recuerda que la intervención del Legislador en materia de recursos propios de las entidades territoriales es limitada y de carácter excepcional. Y advierte que la ley orgánica del presupuesto, caracterizada por su vocación de permanencia, no puede convertir lo excepcional en regular, como ocurre en el caso de la norma en cuestión al establecer una clasificación rígida de los recursos de las entidades territoriales que afecta el principio de autonomía.

En este orden de ideas, solicita a la Corte declarar la inexecutable parcial y condicionada de la norma, “en el entendido de que toda renta o ingreso patrimonial del ente territorial que se genere desde su patrimonio o sus ingresos propios, de manera recurrente, pueda ser clasificada presupuestalmente, en ejercicio de la autonomía para la administración de sus recursos, como otro ingreso corriente no tributario, o en la clasificación que más se ajuste a sus rasgos definitorios presupuestales”. Con ello, sostiene, no sólo se actualiza el sentido y contenido de la disposición normativa, sino que se garantiza el contenido esencial de la autonomía de las entidades territoriales.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La ciudadana Rocío del Pilar Salazar de Mora, obrando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino ante la Corte para defender la constitucionalidad de la norma demandada.

Centra su intervención en destacar que los recursos de las empresas industriales y comerciales del Estado se enmarcan dentro de la clasificación de los recursos de capital porque no son disponibilidades normales y permanentes del Estado, ya que en una vigencia fiscal una entidad puede generar excedentes mientras que en la siguiente no. Con ello pretende desvirtuar la apreciación del actor, según la cual los excedentes deben hacer parte de los ingresos corrientes.

2.- Intervención de la Federación Colombiana de Municipios

El ciudadano Gilberto Toro Avendaño, actuando en representación de la Federación Colombiana de Municipios, considera que la demanda está llamada al fracaso porque de la norma acusada no se deriva la interpretación hecha por el actor.

Señala que dentro del amplio margen de apreciación para regular la materia, el legislador optó por un estatuto orgánico nacional, haciendo extensivas a los entes territoriales las disposiciones que fueren pertinentes. Pero considera que no todo lo previsto en el Decreto 111 de 1996 es de aplicación imperativa y directa para las entidades territoriales, pues ellas conservan la facultad de crear sus normas orgánicas de presupuesto.

Luego de transcribir in extenso apartes de la sentencia C-478 de 1992, el interviniente

considera que el actor da a la norma un alcance que no tiene, pues no es cierta la afirmación según la cual los excedentes financieros de los establecimientos públicos, de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta, todas ellas del orden territorial, son considerados como recursos de capital para la elaboración del presupuesto anual de rentas y gastos.

En criterio del ciudadano, la norma acusada no tiene aplicación para el caso de las entidades territoriales, ni de ella se deriva esa interpretación, porque son las propias entidades quienes pueden o no adoptar el esquema previsto para el presupuesto nacional. Así, señala, lo procedente en estos casos es acudir a las entidades territoriales para que modifiquen o ajusten sus normas orgánicas de presupuesto y determinen si incluyen los excedentes financieros como ingresos corrientes o recursos de capital.

En síntesis, por considerar que la el artículo 31 del Decreto 111 de 1996 no tiene aplicación para el caso de las entidades territoriales, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

3.- Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El ciudadano Alfonso Rodríguez Guevara, en representación del Departamento Nacional de Planeación, intervino durante el trámite para defender la constitucionalidad de la norma acusada pues, en su concepto, la interpretación que el demandante pretende hacer atenta contra la coherencia del proceso presupuestal colombiano.

Advierte que en desarrollo del artículo 352 de la Carta, la Ley Orgánica del Presupuesto regula el sistema presupuestal de la Nación, de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas en todos sus niveles, lo cual no atenta contra el principio de autonomía territorial sino que es una expresión del principio de unidad nacional. En este sentido, considera que bien podía el Legislador clasificar los excedentes financieros como recursos de capital, por tratarse de un asunto de interés general para asegurar la estabilidad macroeconómica e institucional del país.

Así mismo, afirma el interviniente, no existen argumentos sólidos para defender la tesis según la cual los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado pueden ser clasificados como ingresos corrientes, en la medida que ellos son el retorno de las inversiones del Estado en sus empresas. Señala además que no hay garantía en la estabilidad de esa fuente de recursos, debido a que su origen está en actividades sujetas a los riesgos propios de una economía de mercado.

Concluye que de aceptarse el planteamiento del actor podrían surgir desequilibrios presupuestales futuros ante cambios en la situación financiera de las empresas, toda vez que “las entidades territoriales entrarían a adquirir compromisos por concepto de funcionamiento y en el evento muy probable de que se reduzcan tales ingresos se afectaría la estabilidad macroeconómica del país”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, mediante concepto No. 2971,

solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma demandada.

Previamente explica que el artículo 31 del estatuto orgánico del presupuesto define como rentas de capital los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, es decir, los ingresos que obtiene el Estado como producto de las actividades que desarrollan sus empresas, los cuales se caracterizan por ser recibidos en forma eventual.

La Vista Fiscal no comparte la apreciación del actor, porque considera que en esa materia el legislador goza de una amplia libertad de configuración normativa para establecer qué constituye o no recursos de capital (que no hacen parte de los ingresos corrientes de la Nación). Además, señala, desde una perspectiva presupuestal no resulta válido que los excedentes financieros hagan parte de los ingresos corrientes de la Nación como recursos de capital, por cuanto su naturaleza es precisamente la eventualidad.

Recuerda que las empresas industriales y comerciales están sometidas a los fenómenos que mueven la economía, la macroeconomía y otros aspectos que hacen imposible establecer una aproximación sobre las ganancias para un determinado periodo, “más aún en la economía colombiana que no solamente está sujeta a los vaivenes de su propia dinámica interna, sino a factores exógenos que inciden en las constantes fluctuaciones del devenir económico”.

Luego de recapitular algunas sentencias proferidas por esta Corporación (C-219 de 1997, C-540 de 2001, C-560 de 2001 y C-579 de 2001), el Ministerio Público explica que la autonomía de las entidades territoriales está limitada por lo dispuesto en la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto, y concluye que en esta ocasión no se analiza una norma que interviene en la destinación de los recursos de las entidades territoriales, sino la clasificación de los recursos hecha por la propia ley. No obstante, observa que según el principio de unidad consagrado en el artículo 352 de la Carta, las directrices de la Ley Orgánica del Presupuesto deben aplicarse a las entidades territoriales, con lo cual desestima la acusación por violar la autonomía de dichas entidades.

Ahora bien, sostiene el Procurador, el hecho de que algunas entidades descentralizadas del orden territorial generen excedentes financieros en forma regular, no es argumento suficiente para clasificar esos recursos como ingresos corrientes destinados a cubrir los gastos permanentes de la administración, porque si esas empresas llegaran a tener pérdidas se ocasionaría una grave crisis financiera. En consecuencia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1.- El Decreto 111 de 1996 fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 225 de 1995, que lo autorizó para compilar las normas orgánicas del presupuesto sin cambiar su redacción ni contenido. Así, la norma aquí demandada corresponde al artículo 13 de la Ley 179 de 1994, el cual a su vez modificó el artículo 21 de la Ley 38 de 1989.

Si bien el referido decreto no es formalmente una Ley, también lo es que desde el punto de vista material las disposiciones compiladas tienen ese carácter¹ y, por tal motivo, en concordancia con lo previsto en el artículo 241-4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la demanda de la referencia ya que se trata de una demanda ciudadana en contra de una norma que hace parte de una ley de la República (artículo 13 de la ley 179 de 1994).

Asuntos procesales previos: ausencia de cosa juzgada, debida formulación del cargo y procedencia de una sentencia de fondo

2.- Para abordar el estudio material del asunto la Corte debe determinar previamente si existe o no cosa juzgada constitucional, toda vez que algunos de los apartes aquí demandados fueron objeto de análisis en un reciente fallo proferido por esta Corporación (Sentencia C-892 de 2002 MP. Alfredo Beltrán Sierra). Así mismo, es necesario establecer si la formulación del cargo fue correcta, o si por el contrario la acusación recae sobre un contenido que no se deriva de la norma, tal y como lo indica un interviniente. Entra la Sala a resolver esas cuestiones.

3.- En cuanto al primer punto, la Corte considera que no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional a pesar de haberse proferido la Sentencia C-892 de 2002, MP. Alfredo Beltrán Sierra, donde la Corte se pronunció respecto de la norma aquí acusada y resolvió lo siguiente:

“Declarar exequible la expresión “y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden Nacional 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”, contenida en el artículo 13 de la Ley 179 de 1994, que corresponde al artículo 31 del Decreto 111 de 1996, sólo por los cargos estudiados.” (Subrayado no original).

Según lo anterior, la propia Corte delimitó el alcance de su decisión a los cargos analizados en esa sentencia, lo cual significa que la fuerza de cosa juzgada es de carácter relativo. En este sentido, la pregunta es si los cargos formulados y efectivamente analizados en aquella oportunidad coinciden con los aquí planteados.

Pues bien, la Sala observa que las acusaciones difieren en uno y otro evento, lo cual desvirtúa la existencia de cosa juzgada constitucional. En efecto, mientras en aquella oportunidad el demandante consideró vulnerados los artículos 268, 356, 357 y 358 de la Carta, en este proceso el actor estima violados los artículos 1, 287 y 362 del mismo estatuto.

Así, en el asunto estudiado en la sentencia C-892 de 2002 la Corte resumió el cargo en los siguientes términos: “¿Violó el legislador los artículos 268, 356, 357 y 358 de la Constitución al incluir los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta en las rentas de capital?”.

El debate se centró entonces en determinar si podía el legislador considerar los excedentes financieros de las entidades del nivel nacional, sector descentralizado, como recursos de capital, o si necesariamente debía incluirlos en el rubro de los ingresos corrientes. Pero en ningún momento la Corte analizó la aplicación de dicha norma en el ámbito territorial, ni el eventual desconocimiento de la autonomía en este nivel, como lo plantea la controversia en

este proceso. En consecuencia, la Sala concluye que no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, sin perjuicio de que algunos de los asuntos analizados en la Sentencia C-892 de 2002 tengan relevancia para la decisión a tomar en esta oportunidad.

4.- En cuanto al segundo punto, relacionado con la formulación del cargo, resulta necesario un análisis más detallado. Mientras el demandante considera que la norma acusada es de aplicación extensiva a las entidades territoriales, y en el mismo sentido parecen entenderlo algunos intervinientes, el representante de la Federación Colombiana de Municipios cuestiona esa apreciación y sostiene que dicha norma únicamente está prevista para el nivel nacional, pero no es imperativa en el caso de las entidades territoriales. En su sentir, en virtud del principio de autonomía, son estas últimas quienes deben decidir si un excedente financiero es catalogado como ingreso corriente o como recurso de capital.

La Sala observa que de ser acertada la apreciación del actor, es decir, si la norma es aplicable para las entidades territoriales, el cargo habrá sido formulado en debida forma y corresponderá adelantar un estudio de fondo. Pero de lo contrario, esto es, si la acusación recae sobre un contenido que no se deriva de la norma, deberá emitirse un fallo inhibitorio, pues las razones que motivan la demanda carecerán de fundamento lógico (por referirse a una hipótesis no contemplada en la ley) y, en esa medida, no se reunirá uno de los requisitos formales previstos en el Decreto 2067 de 1991.

5.- El accionante advierte que su demanda se estructura a partir de una interpretación sistemática de las disposiciones relativas al presupuesto, específicamente de los artículos 352 y 353 de la Carta, y de los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996. En este sentido, reconoce la vigencia de dichas normas en el ámbito nacional, pero considera una intromisión ilegítima del legislador la clasificación que hace de los excedentes financieros como recursos de capital para el ámbito territorial.

Pues bien, según el artículo 352 de la Constitución, “la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución, de los presupuesto de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar” (Subraya la Sala). A su vez, el artículo 353 ídem establece que “los principios y las disposiciones establecidas en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto” (Subraya la Sala).

Por su parte, el artículo 104 del Decreto 111 de 1996 señala que las entidades territoriales deberán ajustar las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos, “a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto”. Y en armonía con lo anterior, el artículo 109 del mismo estatuto dispone que, cuando las entidades territoriales expidan sus normas orgánicas presupuestales, deben seguir las previsiones de la ley orgánica del presupuesto (en adelante LOP).

6.- Desde sus primeras sentencias esta Corporación ha explicado el sentido de la autonomía territorial frente al manejo presupuestal, así como también ha delimitado el alcance de la ley orgánica que regula la materia. Así, en la Sentencia C-478 de 1992, la Corte precisó que por

voluntad del Constituyente la LOP se convirtió en el eje del sistema presupuestal colombiano, no sólo por tratarse de una norma de rango cuasi constitucional, sino, además, por regular aspectos de altísima importancia económica y administrativa, que se ven reflejados en su amplio potencial unificador en los diferentes niveles de la organización territorial. Al respecto la Corte señaló lo siguiente:

“Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.

(...)

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución).” (Subrayado fuera de texto)

La anterior postura ha sido reafirmada en sentencias posteriores, constituyéndose en una sólida línea jurisprudencial que se reitera en esta ocasión³.

7.- No obstante, tampoco puede perderse de vista que la propia Carta reconoció la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles (CP., artículos 300-5 y 313-5). Para armonizar estas posturas es necesario hacer una lectura sistemática de las diversas disposiciones que regulan la materia, con el fin de definir cuáles son los aspectos de la Constitución y de la LOP que condicionan la actividad de las entidades territoriales, es decir, aquellos criterios a los cuales está sujeta su actividad normativa.

Así, de conformidad con los planteamientos señalados en la Sentencia C-478 de 1992 (fundamento jurídico No. 7), la Sala considera que las entidades territoriales deben observar los siguientes parámetros: (i) las reglas señaladas en el título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (CP. artículo 353); (ii) los principios de la ley orgánica del presupuesto (CP. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento; por último, (iii) aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.

En este orden de ideas, la pregunta concreta es entonces si la determinación que hace la LOP sobre los componentes del presupuesto en su primera fase (ingresos), rige también en el ámbito territorial. Y para la Corte no cabe duda que esa clasificación técnica realizada en la LOP debe ser tenida en cuenta para la elaboración de los presupuestos de las entidades

territoriales, lo cual se explica por las siguientes razones:

a) En primer lugar, porque ese aspecto constituye un componente de la preparación, elaboración y programación del presupuesto, que por expreso mandato constitucional debe estar regulado en la LOP (CP. artículo 352).

b) En segundo lugar, porque así lo demanda el principio de jerarquía normativa según el cual, "a un ente territorial determinado se le aplicará la Constitución en primer término y lo que disponga la respectiva ley orgánica"⁴, siendo ésta última quien establece su aplicación extensiva para el caso de las entidades territoriales.

c) Finalmente, porque dicho aspecto resulta pertinente en esta fase del presupuesto, en tanto constituye un parámetro común que a pesar de concebirse como de carácter formal, tiene profundas repercusiones sustantivas (relacionadas con el límite de ciertos gastos) en las etapas subsiguientes, según se explicará en detalle más adelante. Es preciso advertir que la pertinencia en la aplicación de las normas constitucionales y de la LOP no está circunscrita únicamente a los principios, sino que incluye también los lineamientos técnicos que por sus características sean susceptibles de ser trasladados sistemáticamente por las entidades territoriales, no como un acto de mera liberalidad sino en cumplimiento de un imperativo constitucional.

8.- En estas condiciones, contrario a lo sugerido por el representante de la Federación Colombiana de Municipios, la formulación del cargo se ajusta a las exigencias del Decreto 2067 de 1991, por cuanto la disposición acusada es de aplicación extensiva para las entidades territoriales.

Sin embargo, aún cuando constitucionalmente está autorizada la aplicación extensiva de la norma, ello no significa que su contenido material también se ajuste a los mandatos superiores, sino que el control de constitucionalidad debe tener en cuenta las normas relacionadas con dichas entidades, especialmente a la luz del principio de autonomía territorial. Las leyes orgánicas, como cualquier otra ley, son objeto de control ante la Corte, en la medida en que ellas también pueden desconocer los preceptos señalados en el ordenamiento Superior⁵. Por tal motivo, entra la Corte a analizar el contenido de la norma acusada.

Asunto material objeto de estudio

9.- El demandante considera que el artículo 31 del Decreto 111 de 1996 vulnera la autonomía de las entidades territoriales, pues impone de manera rigurosa que los excedentes financieros de sus empresas industriales y comerciales y de sus sociedades de economía mixta sean clasificados como recursos de capital. A juicio del actor, algunas empresas reportan excedentes financieros en forma regular y uniforme, por lo cual esos recursos pueden ser considerados ingresos corrientes; en este sentido, pretende que la Corte declare la constitucionalidad condicionada de la norma, bajo el entendido que las entidades territoriales tienen la posibilidad de clasificar los excedentes financieros de sus empresas como ingresos corrientes o recursos de capital.

Por su parte, el Procurador General de la Nación y los intervinientes del Ministerio de

Hacienda y del Departamento Nacional de Planeación, coinciden en señalar que la norma se ajusta a la Constitución. En primer lugar, explican que por mandato del artículo 352 de la Carta, la ley orgánica del presupuesto regula también el sistema presupuestal de las entidades territoriales, sin vulnerar con ello su autonomía; en segundo lugar, hacen referencia al amplio grado de discrecionalidad del legislador para regular la materia, más aún tratándose de un asunto de interés general para la estabilidad macroeconómica e institucional del país; en tercer lugar, explican que la actividad de las empresas industriales y comerciales y de las sociedades de economía mixta está sujeta a múltiples fenómenos de la economía, incluidos los riesgos del mercado, todo lo cual hace imposible predecir con exactitud las ganancias en un periodo determinado; finalmente, destacan que la regularidad en los excedentes financieros no significa que ellos sean clasificados como ingresos corrientes, pues con estos últimos se financian los gastos ordinarios del Estado y de reducirse aquellos podrían presentarse graves desequilibrios presupuestales.

Los ingresos corrientes y los recursos de capital. Marco constitucional y libertad de configuración del legislador

11.- La noción de ingresos corrientes y de recursos de capital encuentra su fundamento en la teoría de la hacienda pública, concretamente en el ámbito presupuestal, y es considerada no sólo como una forma de garantizar la distribución técnica de los recursos del Estado, sino como un medio para racionalizar y asegurar el cumplimiento de sus fines. Esa diferencia, concebida desde una perspectiva dogmática, tiene sin embargo efectos de significativa relevancia en la órbita funcional del presupuesto como se verá más adelante. Unos y otros confluyen en la denominación genérica de renta nacional o ingresos públicos, a partir de los cuales se proyectan las etapas subsiguientes del presupuesto.

La jurisprudencia y la doctrina⁶ han considerado que los ingresos corrientes son aquellos recursos percibidos con relativa estabilidad, esto es, que tienen vocación de permanencia y donde pueden predecirse con suficiente certeza para limitar los gastos ordinarios del Estado. Han señalado también que los recursos de capital constituyen aquellos fondos que entran a las arcas públicas de manera esporádica, no porque hagan parte de un rubro extraño sino porque su cuantía es indeterminada, lo cual difícilmente asegura su continuidad durante amplios periodos presupuestales. La idea de regularidad es entonces uno de los elementos acogidos para diferenciar los recursos, pero, como en ciertos casos admite excepciones⁷, es necesario acudir a otras características que dan una mayor claridad. Son ellas las siguientes⁸:

“Los ingresos corrientes, además de la regularidad, presentan otras características que sirven para definirlos y distinguirlos, entre ellas:

- Su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con cierto grado de certidumbre.
- Si bien constituyen una base aproximada, es una base cierta, que sirve de referente, para la elaboración del presupuesto anual.
- En consecuencia, constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias.”

12.- Ahora bien, la clasificación de un ingreso como corriente o de capital no es simplemente retórica sino que se proyecta en diversos ámbitos:

En primer lugar, aparece ligada a la idea de planeación, ya que tan solo cuando hay certeza sobre los recursos disponibles puede diseñarse la forma en que ellos habrán de ser distribuidos según las necesidades más urgentes. De esta manera, si el planeamiento presupuestal tiene como norte la inversión, de la seriedad en la preparación de aquel dependerá en buena medida el éxito de ésta.

En segundo lugar, como es lógico suponer que el proceso de planeación esta concebido en virtud de los fines del Estado, corresponderá realizar una evaluación de los costos de funcionamiento y de las provisiones para otros fines, así como preparar los ajustes a que hubiere lugar, tomando como base el monto de cada un de los fondos disponibles y su clasificación en el presupuesto. Por ejemplo, en términos financieros no parece muy sano que los recursos de capital (caracterizados por la eventualidad) sean destinados en su mayoría a cubrir gastos ordinarios de funcionamiento, pues su carencia en un momento determinado puede ocasionar graves desbalances económicos.

En tercer lugar, pero aunado a lo anterior, la clasificación señalada cobra relevancia en cuanto al tema del endeudamiento. Así, adquirir empréstitos sin que los recursos suficientes para su pago estén plenamente garantizados supone un riesgo demasiado alto que podría afectar considerablemente las finanzas del Estado.

13.- Los conceptos “ingresos corrientes” y “recursos de capital”, como elementos básicos dentro del proceso presupuestal, fueron también asimilados en la Constitución de 1991 y de ellos se hace referencia en varias disposiciones. El artículo 321 consagra que el departamento y los municipios deberán aportar un porcentaje de sus ingresos corrientes con destino a las provincias; el artículo 331 dispone que la ley señalará el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación a favor de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena; el artículo 357 (modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2001) establece que el monto del Sistema General de Participaciones se incrementará en función de los ingresos corrientes de la Nación, sin incluir los tributos arbitrados por medidas de estados de excepción; y el artículo 358 señala que por ingresos corrientes deben entenderse “los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital”.

Ahora bien, como tuvo ocasión de explicarlo la Corte en la sentencia C-892 de 2002 MP. Alfredo Beltrán Sierra, no existe disposición constitucional que defina los conceptos en mención. Ante esta circunstancia, “el legislador, mediante la expedición de la respectiva ley orgánica de presupuesto, tiene la facultad de clasificar estos conceptos, con relativa amplitud, según parámetros impuestos por la Constitución no solo en cuanto a las leyes orgánicas sino respecto de los fines del Estado” (Subrayado original).

No obstante, la Sala considera necesario señalar cuáles son algunos de los lineamientos constitucionales que orientan el contenido de los ingresos corrientes y de los recursos de capital, pues no cabe duda que dichos conceptos no se reducen a las normas referidas expresamente, sino que inspiran transversalmente todo el ordenamiento Superior:

- El Congreso debe tomar en cuenta la diferencia entre ingresos corrientes y recursos de

capital para la expedición de las normas orgánicas sobre preparación, elaboración y ejecución del presupuesto (CP. artículo 151). De esta manera, si la Carta hace referencia expresa a ciertos elementos técnicos, no puede el legislador apartarse de ellos so pena de incurrir en una omisión inconstitucional.

- Para fijar las rentas nacionales y los gastos de la administración, tarea encomendada al Legislador (CP. artículo 150-11), es necesario apelar a los conceptos referidos, con el fin de determinar cuándo realmente existe un ingreso, qué naturaleza tiene y cómo puede ser considerado en el presupuesto de gastos.

- La formulación del presupuesto anual de rentas y apropiaciones que debe presentar el Gobierno al Congreso (CP. artículo 346) debe sujetarse a las normas orgánicas de presupuesto, teniendo en cuenta la diferencia entre ingresos corrientes y recursos de capital.

- En la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, directamente vinculado con los planes anuales de presupuesto, tanto los ingresos corrientes como los recursos de capital son de vital importancia. Según fue explicado anteriormente, de los primeros depende el cálculo para gastos ordinarios de funcionamiento, mientras que los segundos tienen incidencia directa en los rubros para inversión.

- En la medida en que el principio de legalidad es inherente al proceso presupuestal en las etapas de elaboración y ejecución⁹ (CP. artículo 345), cualquier gasto público deberá haber sido decretado por la respectiva corporación (Congreso, asamblea, concejo), según la existencia de fondos, sean éstos ingresos corrientes o recursos de capital.

- Finalmente, pero tal vez una de las razones más sólidas por las cuales la Corte considera que la distinción entre ingresos corrientes y recursos de capital es de rango constitucional, tiene que ver con el derecho de las entidades territoriales a participar de las rentas nacionales (CP. artículos 287, 356, 357 y 358), lo cual se desarrolla mediante el recientemente creado Sistema General de Participaciones (Acto Legislativo No. 01 de 2001).

Para fijar el monto inicial de dicho sistema el Constituyente dispuso que se tendrían en cuenta los recursos que para entonces giraba la Nación por concepto de situado fiscal, participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y transferencias complementarias (Acto Legislativo No. 01 de 2001, artículo 2º, párrafo transitorio 1º). No obstante, su variación en los años subsiguientes está dada en función de uno de los conceptos aquí referidos: del crecimiento en los ingresos corrientes de la Nación depende también el crecimiento en el SGP y consecuentemente el aumento en los recursos girados a las entidades territoriales para atender los servicios a su cargo (CP. artículo 357, modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 2001).

- Lo anterior también aplica en el caso de las provincias (CP. 331), cuyos fondos de financiamiento derivan de los aportes que el departamento y los municipios asociados estimen convenientes teniendo en cuenta el monto de sus ingresos corrientes.

En síntesis, como no existe una definición constitucional precisa sobre lo que debe

entenderse por ingresos corrientes y recursos de capital, el Legislador goza de un amplio margen para clasificar los recursos en uno u otro sentido. Sin embargo, su discrecionalidad está sujeta a criterios de racionalidad y razonabilidad, porque el Constituyente incluyó algunos fundamentos teóricos propios de la hacienda pública que deben ser tenidos en cuenta por el Congreso, pues inciden no sólo en el proceso presupuestal sino, además, en aspectos materiales frente al cumplimiento de los fines del Estado.

En el mismo sentido la Sentencia C-423 de 1995 señaló al respecto:

“El Constituyente, al definir expresamente cuáles ingresos se consideran corrientes, y señalar que son los tributarios y los no tributarios, a excepción de los de capital, dejando a la Ley Orgánica la clasificación y categorización de estos últimos, estableció de manera clara que no es potestad del ejecutivo determinar en cada caso la naturaleza jurídica de sus ingresos, pues ello implicaría reconocerle capacidad discrecional, para que, según su propia concepción ideológica y las variables macroeconómicas que coyunturalmente considere prioritarias, determine como clasificar los recursos que ingresan a sus arcas, afectando con esas decisiones la estabilidad fiscal de las entidades territoriales y rompiendo el principio de seguridad jurídica.”

Algunos efectos prácticos de la distinción entre ingresos corrientes y recursos de capital en el nivel territorial

14.- Según fue explicado, la Constitución y la ley no son ajenas a la distinción entre ingresos corrientes y recursos de capital. Así, la clasificación de los recursos dentro del presupuesto tiene efectos prácticos en los niveles nacional y territorial. En cuanto tiene que ver con el ámbito territorial, la Corte destaca los siguientes:

- El incremento en el Sistema General de Participaciones (SGP) y su distribución a las entidades territoriales. Como fue explicado anteriormente el monto del SGP se determina en función de los ingresos corrientes de la Nación, es decir, sin incluir los recursos de capital.

La referida sentencia C-423/95 abordó específicamente este punto. En aquella oportunidad la Corte declaró parcialmente inexecutable la Ley 168 de 1994 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1995”, porque los recursos recibidos por concepto de la concesión a particulares del servicio de telefonía celular fueron clasificados como recursos de capital, a pesar de tratarse de rentas contractuales consideradas como ingresos corrientes según la Ley Orgánica del Presupuesto. Dijo entonces la Corte:

“La clasificación de los recursos objeto de impugnación como ingresos corrientes de la Nación, específicamente como rentas contractuales ingresos no tributarios, implica, que un porcentaje de los mismos deba ser cedido por la Nación a los Departamentos y Distritos como parte del situado fiscal[10], artículo 356 de la C.P., y otro a los municipios como la participación que de los mismos ordena para ellos el artículo 357 de la Carta. Si se tratare, como lo afirma el Ministerio de Hacienda, de recursos de capital, no habría lugar a dichas transferencias.

Son pues de significativa trascendencia las consecuencias que se derivan de esta definición,

pues dado que tales recursos corresponden, como lo afirman los actores, a la categoría de rentas contractuales, ingresos corrientes de la Nación, ellos servirán para la financiación de programas prioritarios de inversión social, especialmente de educación y salud.”(Subrayado fuera de texto)

- Las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001 contemplan algunas restricciones para las entidades territoriales, teniendo en cuenta las disponibilidades de fondos a partir de una nueva categoría: los “ingresos corrientes de libre destinación”. Estos recursos comprenden los ingresos corrientes de las entidades territoriales, con exclusión de los que reciben las entidades territoriales a través del nuevo Sistema General de Participaciones, los cuales son considerados como de destinación específica (artículo 3º de la Ley 617 de 2000 y 84 de la Ley 715 de 2001).

A manera de ejemplo, la Corte observa cómo la Ley 617 de 2001 dispone que los ingresos corrientes de libre destinación: tienen incidencia directa en la categorización de los departamentos y municipios (artículos 1 y 2), determinan y limitan los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales (artículos 3, 4, 52 y 53), condicionan la creación de municipios (artículo 15), establecen topes a los gastos de las asambleas y contralorías departamentales, así como a los concejos, personerías y contralorías distritales y municipales (artículos 8 y 9), y autorizan la reducción de honorarios para concejales o diputados (artículo 20). Igualmente, como el otorgamiento de créditos para las entidades territoriales depende del cumplimiento de las limitaciones previstas en la ley (artículo 90), puede afirmarse que, en forma indirecta, los ingresos corrientes de libre destinación influyen en dicho aspecto.

Por su parte, la Ley 715 de 2001 también considera los ingresos corrientes de libre destinación como aspecto determinante para restringir la contratación y nominación de docentes (artículo 23), autorizar el financiamiento de la educación misional (artículo 27) y de las Direcciones territoriales de salud (artículo 60), determinar la distribución de algunos recursos del SGP y estimular la eficiencia de las entidades territoriales, según el aumento en la inversión social con ingresos corrientes de libre destinación (artículo 79-2).

15.- Con estos elementos de juicio, una vez explicado el fundamento teórico y constitucional para diferenciar los ingresos corrientes de los recursos de capital, así como su importancia y los criterios a los cuales está sujeta la actividad del legislador, la Corte debe establecer si la clasificación de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, del nivel territorial, se ajusta o no a los parámetros señalados.

16.- Los artículos 27 y 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) establecen cuáles son los recursos que se consideran ingresos corrientes y cuáles corresponden a recursos de capital. Según el artículo 31, estos últimos comprenden, entre otros, “el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Nacional y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas”.

En la mencionada Sentencia C-892 de 2002 MP. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte declaró que la clasificación elaborada por el Legislador tuvo como base el criterio de regularidad del ingreso, ampliamente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia constitucional. En este

sentido, la Corte concluyó que esa postura no contraviene los mandatos superiores, más aún teniendo en cuenta el amplio margen de configuración para regular la materia. Sobre el particular dijo lo siguiente:

“Es más, prueba de la amplia facultad de que goza el legislador para hacer esta clasificación, radica en que si, de acuerdo con el desarrollo de la economía del país en asuntos comerciales y financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta, el legislador advierte que se reúnen los elementos para estimar que los excedentes que ellas produzcan se dan con la regularidad y permanencia correspondientes, puede, perfectamente, decidir que tales excedentes, o una parte de ellos, no se incluyan dentro de los recursos de capital y se incluyan como ingresos corrientes. Obvio que una decisión de esta naturaleza tendría que hacerla el legislador a través de una ley orgánica.”

La Corte consideró razonable la clasificación hecha por el Legislador para el nivel nacional, punto sobre el cual ha operado el fenómeno de la cosa juzgada. El interrogante es entonces si dicha clasificación es constitucionalmente válida para el caso de las entidades territoriales.

17.- Pues bien, en esta oportunidad la Sala considera que el empleo de los mismos criterios para la preparación, elaboración y programación de los presupuestos de las entidades territoriales, no corresponde a una conducta caprichosa o arbitraria del legislador sino que, por el contrario, se inspira en el principio de unidad nacional y pretende armonizar el sistema presupuestal colombiano, respetando en todo caso el principio de autonomía territorial.

Según fue explicado anteriormente, por mandato de la Constitución la norma demandada tiene aplicación extensiva en el proceso presupuestal de las entidades territoriales, lo cual supone entonces que en ese punto específico la autonomía de dichas entidades se desarrolla a partir de la ley orgánica que regula la materia (ver fundamentos No. 6, 7 y 8 de esta sentencia). Pero si la clasificación elaborada en ella no resulta irrazonable, no puede afirmarse que comporta la violación del estatuto Superior.

En efecto, el excedente financiero de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, sin importar si ellas son del nivel nacional o del nivel territorial, revisten características comunes que permiten considerarlo como un recurso de capital para efectos presupuestales.

La Sala comparte los planteamientos del Ministerio Público y de algunos intervinientes, cuando sostienen que si bien es cierto que dichos recursos pueden ser medianamente previsibles, no son susceptibles de determinación anticipada y precisa, pues están sujetos a múltiples variables internas y externas que generan un amplio grado de incertidumbre sobre su recaudo efectivo. Por tal motivo, bien podía el legislador, dentro del margen de configuración con que cuenta para regular la materia, determinar que esos recursos no fueran considerados como ingresos corrientes, precisamente con el fin de evitar desbalances en el presupuesto anual de la Nación y de las entidades territoriales, con graves consecuencias en las estabilidad macroeconómica del país. Ello, a juicio de la Corte, en nada contraviene los preceptos constitucionales invocados.

18.- Los conceptos de retrospectividad y regularidad no pueden confundirse, pues el hecho de que un análisis empírico demuestre que un ingreso ha sido relativamente estable en el tiempo (retrospectivo), no supone que obedecerá indefectiblemente las mismas variables para su cálculo futuro (regularidad). Además, el deber de asegurar la estabilidad macroeconómica del país no se reduce al control posterior y de emergencia, sino que, por el contrario, ha de estar diseñado como mecanismo preventivo en el proceso de planeación presupuestal.

Ahora bien, lejos de significar un detrimento a la autonomía de las entidades territoriales, la norma plantea un modelo presupuestal para que sean las autoridades locales quienes identifiquen de manera cierta el monto y la naturaleza de sus ingresos disponibles y, con fundamentos sólidos, puedan decidir cuál será su destino. Pero en todo caso son las propias entidades, a través de sus diferentes órganos, las encargadas de administrar y disponer de los recursos.

19.- Finalmente, la Sala observa que, contrario a lo sugerido por el actor, la clasificación rigurosa de los excedentes financieros como ingresos corrientes podría afectar la autonomía de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta. Así, en algunos casos el fortalecimiento institucional o las políticas de expansión a partir de nuevas inversiones podrían verse disminuidas ante la imperiosa necesidad de trasladar un monto fijo y continuo de recursos a las entidades territoriales. En estas condiciones, la clasificación realizada por el Legislador resulta aún más razonable.

VII. DECISION

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los apartes acusados del artículo 31 del Decreto Ley 111 de 1996, que corresponde al artículo 13 de la Ley 179 de 1994.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Sentencias C-365 de 2001 MP. Clara Inés Vargas Hernández y C-305 de 1995 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. En aquella oportunidad la Corte estudió la demanda formulada contra el artículo 94 de la Ley 38 de 1989, relacionada con la aplicación analógica de los principios de la LOP para las normas presupuestales de las entidades territoriales. Esa disposición corresponde en su esencia a la norma compilada en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, anteriormente referida.

3 Cfr. entre muchas otras, las Sentencias C-337/93 MP. Vladimiro Naranjo Mesa, C-490/94 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-538/95 MP. Fabio Morón Díaz, C-1379/00 MP. José Gregorio Hernández Galindo, C-540/01 MP. Jaime Córdoba Triviño y C-579/01 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

4 Corte Constitucional, Sentencia C-478/92 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-490/94 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-442/01 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-892/02 MP. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-308/94 MP. Antonio Barrera Carbonell, C-423/95 MP. Fabio Morón Díaz y C-892 de 2002 MP. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras. En la doctrina nacional ver Juan Camilo Restrepo, Hacienda Pública, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1994, pág. 215.

7 Idem.

8 Corte Constitucional, Sentencia C-423/95 MP. Fabio Morón Díaz.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-402 de 2001 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

10 A partir del Acto Legislativo No. 01 de 2001, esa afirmación debe entenderse con referencia al Sistema General de Participaciones.