

C-108-97

Sentencia C-108/97

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Gastos de funcionamiento de contralorías y personerías

Referencia: Expediente D-1419

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 28 de la Ley 225 de 1995 y artículo 106 del Decreto 111 de 1996.

Actor: Hernando Gutiérrez Puentes

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., marzo seis (6) de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano HERNANDO GUTIERREZ PUENTES, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexecuibilidad de los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 111 de 1996.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dió traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. EL TEXTO DE LA DEMANDA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

LEY 225 DE 1995

(diciembre 20)

Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto

(....)

Artículo 28. Los alcaldes y los Concejos Distritales y Municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal.

DECRETO 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.

(....)

Artículo 106. Los alcaldes y los Concejos Distritales y Municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (ley 225 de 1995, art. 28).

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las normas acusadas son violatorias de los artículos 1, 4, 6, 113, 121, 136, 151, 272, 286, 287, 288, 289, 291, 297, 298, 299, 399, 311, 313, 315 num. 5 y 9, 332, 327, 345, 346, 347, 389, 352, 353, 362 y el artículo 41 transitorio de la Carta Política.

B. Fundamentos de la demanda

En una extensa demanda, en la primera parte de su libelo, a juicio del demandante, los artículos 28 de la ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto, crean una prohibición que desconoce la autonomía política, territorial, administrativa, patrimonial y fiscal de los entes territoriales, especialmente en el orden distrital y municipal, como quiera que se limitan las competencias de rango constitucional y legal, ya que, en adelante, es decir, a partir de las vigencias presupuestales y fiscales subsiguientes al año de 1996 y 1997 y siguientes, no podrán, los concejos municipales y sus alcaldes, elaborar ni aprobar los presupuestos distritales ni municipales, en lo relativo a las proporciones para gastos de funcionamiento, ni éstos pueden ser superiores a los aprobados en el presupuesto, ni incrementados al índice de precios esperado para la respectiva vigencia fiscal de la Contraloría y de las Personerías de nivel territorial, con lo cual se desconoce al municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, limitando por ende la evolución natural para la modernización de sus estructuras de funcionamiento con el fin de cumplir con sus cometidos estatales.

De otro lado, afirma el demandante que las normas demandadas no consultan realidades obvias como que el presupuesto de las Contralorías y de las Personerías territoriales, en un porcentaje cercano o superior al 90%, goza de la naturaleza de “funcionamiento” y estas disposiciones, en un futuro, generarán una asfixia de los organismos de control a nivel distrital y municipal, con su correspondiente extinción, ya que los gastos de funcionamiento deberán ajustarse únicamente al “índice de precios al consumidor esperado” para el año siguiente, lo cual producirá distorsiones en los salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos que laboran en los organismos de control, con la consabida pérdida del poder adquisitivo de sus sueldos y supresiones de plantas de personal, y la eliminación hacia el futuro del control fiscal y disciplinario de orden local, con lo cual el municipio, como persona jurídica, sujeto de derechos y obligaciones, y por ende capaz de autogobernarse y de ejercer sus competencias, entre otras, capaz de manejar sus propios recursos económicos, pierde su naturaleza, lo cual de paso contraría la doctrina jurisprudencial sentada por la misma Corte Constitucional en sentencia C-517 de 1992 y C-004 de 1993.

De otra parte, a juicio del actor, los artículos demandados, desconocen el artículo 315 de la Carta, el cual se ocupa de establecer las competencias de los alcaldes municipales y

distritales en cuanto a la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto municipal así como de las atribuciones de los concejos municipales, lo que permite que “los diferentes órdenes territoriales deben actuar como partes de un gran todo, dentro del Estado, pero, obviamente, respetando sus propias competencias, a riesgo que si se procede de distinta manera, como ocurre con las normas en cuestión, sean otras adicionalmente las disposiciones de la Ley Fundamental las que sufran quebranto, a juicio del demandante, por la índole propia de los polos implicados; casi es seguro que, como a no dudarlo, acontece en la hipótesis que se examina, la posición del usurpador la asumirá el que sienta un mayor poder concentrado en sus manos, lo que para el caso presente, implicará predicar tal condición del Poder Central, cuya situación dominante la empleará siempre que le parezca indispensable, oponiéndola a más de un millar de poderes difusos, que difícilmente lograrán plantearle una disputa digna, con más veras, si su poder de influencia, de reclamo o contestatario se encuentra alejado, y en la medida de esa lejanía, de la periferia, revistiendo no poca importancia la prevalencia económica que se le reconozca a la comarca trabada en la contienda, o también el valimiento político del que pueda hacer uso en cuanto se le endilgue algún poder de perturbación de la etéreamente denominada paz social.

De otro lado, arguye el demandante que, siguiendo el principio contenido en el artículo 121 de la Constitución, a ninguna autoridad del Estado le es lícito ejercer otras atribuciones diferentes de las que le hayan sido entregadas; con lo cual el constitucionalismo colombiano previó formalmente, no tan sólo implícitamente, que las entidades territoriales dotadas de autonomía, fueran depositarias de competencias normativas; por ello el artículo 151 fundamental habilitó al Congreso para expedir las Leyes Orgánicas que han de ocuparse de la actividad legislativa; como el reglamento del Congreso y de cada una de sus Cámaras; de las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; de la del plan general de desarrollo; ‘...y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales’, con lo cual, opina el demandante, en forma contundente, anticipó que cualquier lectura que se haga de la Constitución Política, en punto a la autonomía de las entidades territoriales, debía comprender el reconocimiento real y efectivo de sus competencias normativas y de gestión, independientemente que el Congreso no haya expedido la ley orgánica de ordenamiento territorial, tal como lo prevé el artículo 297 del Estatuto Superior.

Considera el actor que la Asamblea Nacional Constituyente pretendió revitalizar la

descentralización administrativa, en el tema de los gastos locales y del presupuesto que los ha de contener; por ello se vinculó la discusión de las 'autonomías' al de los recursos, modificando la Constitución de 1886 -artículo 197 numeral 2 -, el cual estipulaba que la atribución de los Concejos, de votar las contribuciones y 'gastos locales'; se hallaba subordinada a lo que al respecto hubieran determinado la Constitución, la Ley y las Ordenanzas, proposición jurídica que el nuevo texto despreció al estatuir que los tributos y gastos locales los votará el Concejo con sujeción a la Constitución y a la Ley; en dónde quedaron las Ordenanzas departamentales?, sencillamente debieron cederle el paso a la esencia de las autonomías, en las cuales la idea de la tutela de los entes regionales sobre las comunidades de su área de influencia pierde vigor, en tanto cobran acento los principios de coordinación, de concurrencia y de subsidiariedad, a la sazón fijados en el artículo 288 C.N.

También considera el actor que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en cuanto a los criterios expuestos en sentencia C-004 de 1993, sobre reglas interpretativas de solución de conflictos de competencias entre los distintos niveles territoriales, permite concluir que es de vital interés nacional el tener que fijar las competencias de los Concejos Distritales y/o municipales en punto a votar los gastos locales que se prevén en el presupuesto anual de rentas y gastos apropiados para el funcionamiento de las Contralorías y de las Personerías territoriales, cosa que no ocurre con las entidades análogas como la Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República, con lo cual se desnaturalizan los principios contemporáneos de una democracia pluralista, representativa, unitaria y autónoma, porque se produce la intromisión del legislativo y del Ejecutivo Nacionales en los poderes locales, señalado el tope máximo de los gastos que el nivel central "autoriza" se hagan con destino a los organismos locales de vigilancia y control, es decir, las disposiciones demandadas violan mandatos superiores en la medida en que desconocen principios constitucionales, en cuanto imponen una limitación de carácter cuantitativo en lo relativo a la estimación de las apropiaciones presupuestales de los organismos de control, sin tener en cuenta que tal facultad debe ser ejercida independientemente y sin ningún tipo de restricción por dichos entes, de conformidad con las competencias constitucionales asignadas para el efecto.

A juicio del demandante, el artículo 28 de la Ley 225 de 1995, reproducido y comprendido en el Decreto 111 de 1996, limita, ilegal e injustamente las atribuciones de estirpe constitucional de los alcaldes y de los concejos municipales, al fijarles un tope que no puede

ser sobrepasado en relación con las apropiaciones que se acuerden para gastos de funcionamiento de los órganos de control municipal, ya que, las disposiciones acusadas, establecieron que los recursos para gastos de funcionamiento de las personerías y contralorías distritales y municipales no pueden ser superiores a las que hayan sido aprobados, en el principio vigente incrementado en un porcentaje igual al “índice de precios al consumidor esperado” para la respectiva vigencia fiscal.

El actor plantea que el Congreso de la República no tiene competencia constitucional ni legal para ocuparse mediante leyes no especiales, del régimen del Distrito Capital de Santafé de Bogotá con el objeto de modificar el Decreto 1421 de 1993, pues con ello se desconoce el artículo 322 de la Constitución Política, a juicio del demandante, las normas cuestionadas 28 de la ley 225 de 1995 y 106 del decreto 111 de 1996, carecen de fuerza jurídica vinculante en relación con el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor de Santafé de Bogotá, ya que no el carácter de leyes especiales, dictadas para el Distrito Capital, sino que son aplicables únicamente a los entes locales del régimen territorial ordinario, inclusive a los distritos municipales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES

EL MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, a través de apoderado judicial, presentó escrito de justificación de la constitucionalidad del artículo 28 acusado 106 del Decreto 111/96 y se remitió a los escritos presentados por ese Ministerio en los procesos constitucionales D-1255 y D-1314, donde se plantean idénticos cargos con relación a las normas acusadas.

En relación con el régimen presupuestal del Distrito Capital, el apoderado judicial planteó que:

“En primer lugar, la ley orgánica de presupuesto no se dirige exclusivamente a los municipios sino que es aplicable en los órdenes nacional, de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y de las entidades territoriales.

En segundo lugar, en el artículo 352 de la Constitución Política se define el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Presupuesto. Para lo que nos interesa, en tal artículo se dispone que la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de

las entidades territoriales, se regirá por lo dispuesto en la ley orgánica mencionada”.

De otro lado expuso el Ministerio de Hacienda que el artículo 352 no es sólo aplicable a los municipios sino también a las entidades territoriales, dentro de las cuales se encuentran los Distritos. En tal sentido la ley Orgánica de Presupuesto es una ley dirigida a los municipios y por extensión de estos, al Distrito Capital, en los términos del artículo 322 de la Carta Política; en razón a que el artículo 352 de la Carta Política es el que fija la cobertura directamente, con lo cual concluye que: El argumento de la especialidad sería viable sólo cuando se trate de leyes aplicables exclusivamente a los municipios, como es el caso de la Ley 136 de 1994, cuyas disposiciones son aplicables en el Distrito Capital, cuando no contradigan las leyes especiales dictadas para el mismo.

V. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Mediante oficio No. 1116 de octubre 15 de 1996, el señor Procurador General de la Nación (E.) Luis Eduardo Montoya Medina, envió el concepto de rigor solicitando a esta Corporación que declare exequible el artículo 28 de la ley 225 de 1995 y se inhiba para fallar respecto del artículo 106 del Decreto 111 de 1996, por manifiestamente incompetente.

El Jefe del Ministerio Público advierte que la demanda presentada, plantea dos problemas jurídicos fundamentales a saber: ¿Puede la ley orgánica de presupuesto, fijar parámetros cuantitativos a la elaboración y aprobación de los presupuestos para las Contralorías y Personerías Municipales y Distritales?. ¿El establecimiento de esos límites cuantitativos desconoce la autonomía presupuestal de las Contralorías y vulnera la autonomía de los entes territoriales?.

Para absolver el primer interrogatorio, el Procurador afirma que de conformidad con los artículos 352 y 353 de la Carta, las fases de programación y aprobación de los presupuestos de las entidades territoriales no sólo en una temática propia de regulación por vía de la ley orgánica sino que es un imperativo constitucional el cumplimiento de los principios superiores en esas materias por parte de las entidades territoriales; en consecuencia de lo anterior, no habría ningún inconveniente para que la ley orgánica le señale a los entes territoriales un parámetro cuantitativo máximo para la elaboración y aprobación de los presupuestos de sus organismos de control a nivel territorial, ya que se trata de un asunto que debe ser definido por el legislador a través de un tipo normativo especial, en

consonancia con los dictados constitucionales sobre la materia.

Además de estas consideraciones, afirma el Ministerio Público que:

“Precisamente, en cuanto respecta a la elaboración del presupuesto, el artículo 346 de la Carta es diáfano al preceptuar que la formulación del presupuesto de rentas y de la ley de apropiaciones le compete al Gobierno en correspondencia con el plan Nacional de desarrollo, y que en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento a dicho plan.

“Por su parte el artículo 347, enseña que el proyecto de ley correspondiente deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva.

“Y el artículo 150-11 prescribe como función del Congreso establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.”

Por otra parte, la vista fiscal, fundamenta sus consideraciones con referencia a la jurisprudencia de esta Corporación, y en particular considera que los artículos 150-11 y 351 C.N., la ley 38 de 1989, art. 27 y el artículo 20 de la Ley 179 de 1994, que por medio de una norma legal perteneciente a un estatuto cuyo objeto es modificar la ley orgánica de presupuesto, esto es, el artículo 28 de la Ley 225 de 1995, se dictó una disposición en lo concerniente a la elaboración y aprobación de los presupuestos de los municipios y distritos, consistentes en la introducción de un límite cuantitativo máximo en las apropiaciones de gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, que para nada contraviene los mandatos superiores en lo referente a la elaboración y aprobación del presupuesto, ya que tales límites pueden ser determinados por el órgano legislativo mediante ley orgánica, en armonía con preceptos fundamentales que le reconocen al Gobierno la facultad de formulación del presupuesto, incorporando los gastos de la administración decretada por el Congreso.

A juicio del Ministerio Público las normas acusadas no lesionan la autonomía presupuestal de las Contralorías y Personerías Municipales y Distritales previstas en el artículo 272 de la

Carta, por cuanto la atribución de programación y presentación del presupuesto a los concejos municipales está radicada en el órgano ejecutivo municipal, quien no actúa con absoluta libertad, ya que el proyecto de gastos debe sujetarse a los que haya decretado el Congreso mediante ley; con mayor razón no puede ser inherente a esa autonomía una supuesta libertad en la formulación de sus gastos de funcionamiento, sin estar sujeto a límites máximos impuestos legítimamente por el legislador.

Considera el jefe del Ministerio Público, que la jurisprudencia constitucional en relación con la autonomía presupuestal ha entendido que la fase de ejecución presupuestal por parte de las Contralorías debe cumplirse 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, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (C.P. art. 352).

Igualmente, afirma la vista fiscal, que las normas cuestionadas tampoco vulneran la autonomía que para la gestión de sus intereses le corresponde a los entes territoriales, porque ellas deben ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley, es decir, dentro del artículo 28 de la Ley 225 de 1995, porque si no se desnaturalizaría la figura de la República unitaria. Para el Procurador, de aceptarse la tesis del actor, el principio de unidad presupuestal consignado en la Carta Política, cedería frente a la autonomía de los entes territoriales, lo cual va en contravía de la Carta Política que estatuye la prevalencia de este principio.

Para el jefe del Ministerio Público, la pretendida discriminación en contra de las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales no existe, ya que la imposición de un límite cuantitativo a sus presupuestos de gastos asegura el mantenimiento y aumento del gasto público social en los niveles territoriales, lo cual se fundamenta en los artículos 350 y 366 de la Carta Política.

Finalmente, opina el Procurador, que la inoperancia del mecanismo adoptado por el legislador para cuantificar el límite máximo de apropiación no es en sí mismo motivo de inexequibilidad, pues para que esta circunstancia surja, es necesario que la norma acusada sea contraria a los preceptos de la Constitución, situación que no ocurre con relación al artículo 28 de la Ley 225 de 1995.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

La Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241 num. 4 de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 28 de la Ley 225 de 1995.

De otra parte, en relación con el decreto 111 de 1996, esta Corporación en sentencia C-508 de 1996, afirmó que:

“2. El decreto 111 de 1995 se limita a compilar las normas orgánicas en materia presupuestal, sin cambiar su redacción ni contenido. Ahora bien, en decisiones precedentes, esta Corporación¹ consideró que esos decretos compiladores no tienen fuerza de ley sino que son decretos ejecutivos, ya que no pueden derogar, suprimir ni modificar ninguna de las normas legales que compilan. La Corte señaló entonces que, por tal razón, el conocimiento de esos decretos no correspondía a la Corte Constitucional sino al Consejo de Estado (CP art. 237 ord 2º). En esta ocasión, la Corte considera necesario precisar su jurisprudencia en este aspecto pues, según la Vista Fiscal, los anteriores precedentes implican que la Corte debe inhibirse de conocer de la acusación contra el artículo 106 del Decreto 111 de 1996, por hacer parte de un decreto ejecutivo, tesis que esta Corporación no comparte.

“....

“5- ¿Significa lo anterior un cambio de la jurisprudencia de la Corte en este campo? En manera alguna, pues nótese que en la sentencia C-305/96 la Corte se inhibió de conocer de una acusación contra la totalidad de un decreto compilador, pero no contra uno o varios de los artículos que lo integran, pues consideró que el decreto como tal es de naturaleza ejecutiva y, por ende, su conocimiento corresponde al Consejo de Estado. Esta tesis se reafirma en esta sentencia, por lo cual corresponde al supremo tribunal de lo contencioso conocer de las acusaciones que pongan en cuestión el decreto compilador como tal, por ejemplo, porque se considere que hubo vicios de forma en su expedición. Sin embargo, no puede ese tribunal pronunciarse sobre los artículos y los contenidos normativos que integran tales decretos, pues se trata de normas legales, cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional. Es pues obvio que las decisiones del Consejo de Estado sobre los decretos

ejecutivos compiladores sólo recaen sobre la compilación misma, pero no pueden afectar las normas materialmente legales que integran esos decretos, cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Corte Constitucional.

“Se trata pues de una compleja distribución de competencias, la cual deriva de la particular naturaleza de esos decretos compiladores”.

La cosa juzgada constitucional

Según los artículos 243 de la Constitución Política y 46 del decreto 2067 de 1991, las sentencias de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada.

En acatamiento a tales disposiciones, en lo que respecta a las normas demandadas habrá que estarse a lo resuelto en la sentencia C-508 de 1996, que, con ponencia del H. Magistrado Alejandro Martínez Caballero, declaró Exequibles los artículos 28 de la ley 225 de 1995 “por la cual se modifica la ley orgánica de presupuesto” y 106 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”.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Señor Procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

RESUELVE:

ESTÉSE a lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C-508 de 1996.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Ver sentencias C-541 de 1995 y C-305 de 1996.