Sentencia C-1249/01

OBJECION PRESIDENCIAL-Análisis formal y material

OBJECION PRESIDENCIAL EN MATERIA DE GASTO PUBLICO-Orden de apropiación de sumas para desarrollo y ejecución de proyectos y obras

GASTO PUBLICO-Competencia legislativa para ordenación

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Decreto y autorización por el Congreso en fase aprobación

GASTO PUBLICO-Facultad del Congreso para decreto y aprobación respetando las del Gobierno

GASTO PUBLICO-Iniciativa compete al Gobierno Nacional/GASTO PUBLICO EN LEY DE PRESUPUESTO-Inclusión o traslado de partidas no propuestos por el Gobierno/GASTO PUBLICO EN LEY DE PRESUPUESTO-Decreto concede autorizaciones y no órdenes

Si bien el Congreso tiene competencia para decretar y autorizar gasto público, la iniciativa en la materia es del Gobierno Nacional. Es por ello que, en relación con aquellas leyes que se refieren a la inclusión o el traslado de partidas presupuestales para atender gastos públicos, y que no han sido propuestas al Congreso por el Gobierno Nacional, la Corte ha sentado una jurisprudencia según la cual las mismas no tienen "eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente – en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta -, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto". Las leyes o los proyectos que decretan gastos con cargo al presupuesto nacional, deben limitarse a conceder autorizaciones al Ejecutivo para tales propósitos, pero no pueden impartir al Gobierno órdenes en dicho sentido.

OBJECION PRESIDENCIAL DE GASTO PUBLICO EN LEY DE PRESUPUESTO-Orden de inclusión

TRASLADOS PRESUPUESTALES-No ordenación por Congreso al Gobierno

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Competencia para ordenar traslados presupuestales

PRESUPUESTO NACIONAL-Modificación por el Congreso

PROPOSICION JURIDICA COMPLETA-Integración

OBJECION PRESIDENCIAL EN CONMEMORACION DE EXISTENCIA DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ-Ordenación de gastos a cargo del presupuesto

Referencia: expediente OP-055

Objeciones Presidenciales al proyecto de Ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, "Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional.".

Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, veintiocho (28) de noviembre de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

Cumplido el trámite constitucional y legal de discusión y aprobación, el proyecto de Ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, "Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional." fue remitido al Presidente de la República para su correspondiente sanción, pero éste procedió a objetarlo parcialmente por motivos de inconstitucionalidad.

EL proyecto fue devuelto al Congreso de la República el 31 de julio de 2000, con el fin de que allí se corrigieran los vicios que inhibieron al Ejecutivo de sancionarlo.

Tramitadas las objeciones ante las cámaras legislativas, éstas, mediante oficio del 24 de octubre de 2001, procedieron a enviar el proyecto de ley a la Corte Constitucional.

El despacho del suscrito magistrado ponente avocó conocimiento del expediente mediante Auto del 14 de noviembre del año en curso, disponiendo los trámites constitucionales y legales previstos para este tipo de procedimientos. El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia en los términos de la Constitución y la Ley.

II. Texto de las normas objetadas

Se transcribe a continuación el texto del proyecto de ley correspondiente y se subrayan y resaltan los apartes objetados.

Ley N°—

"Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del instituto universitario de la paz, y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional".

"Artículo 1º. La Nación se asocia a la celebración de los diez (10) años de vida jurídica del Instituto Universitario de la Paz de Barrancabermeja, creado mediante Decreto Ordenanza 0331 del 19 de noviembre de 1987, expedido por el Gobernador del Departamento de Santander, debidamente facultado por la Ordenanza N° 19 del 02 de diciembre de 1986.

"Artículo 2º.- Para que esta fecha no pase desapercibida y dando cumplimiento al artículo 346 de la Constitución Política Nacional, aprópiese del presupuesto nacional, la suma de diez mil millones de pesos ($10.000.000.000.oo), para adelantar los proyectos del programa de

desarrollo académico institucional que a continuación se describen:

1. Proyecto: Diseño, construcción y dotación de la sede rural de INUPAZ……$7.800.000.000.oo

1. Proyecto: Adquisición de medios de información y equipos según los requerimientos establecidos en el desarrollo académico.....$500.000.000.oo

1. Proyecto: Vinculación de la instrucción a redes internacional del conocimiento y elaboración de la página Web……. ……..$200.000.000.oo

1. Proyecto: Modernización de laboratorios, bibliotecas y materiales pedagógicos de acuerdo con los lineamientos de la reforma académica.....$1.100.000.000.oo

1. Proyecto: Identificación, creación e implementación de nuevos programas acorde a las necesidades y condiciones socioeconómicas de la región…….$150.000.000.oo

1. Proyecto: Renovación de parque automotor de la institución……$250.000.000.oo

Total:.....$10.000.000.000.oo

“Artículo 3º. El Gobierno Nacional deberá realizar los trámites necesarios para efectuar las apropiaciones y traslados presupuestales para el cumplimiento de la presente ley.

“Artículo 4º. Las inversiones se deben realizar en un periodo de cuatro (4) años.

“Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.”

Siguen firmas

III. LA OBJECIONES PRESIDENCIALES

De acuerdo con las objeciones presentadas por el señor Presidente de la República, los artículos 2 y 3 del proyecto de ley de la referencia, en cuanto disponen la apropiación de diez mil millones de pesos para el desarrollo y ejecución de diferentes proyectos y obras en el Instituto Universitario de la Paz, contrarían el artículo 345 de la Carta Política por cuanto las apropiaciones presupuestales deben ser decretadas y apropiadas en la Ley Anual de Presupuesto, donde deben incorporarse todos los ingresos y gastos para su realización, y no en una ley ordinaria.

A este respecto, el Presidente señala que la Sentencia C-685 de 1996, dictada por la Corte Constitucional, fue clara en manifestar que el legislador no está en posición de autorizar al Gobierno Nacional para que realice las apropiaciones presupuestales con el fin de cumplir tales proyectos, porque con tal actitud estaría desconociendo las competencias constitucionales asignadas a esta rama del poder público en relación con el manejo gasto

público.

El artículo 346 superior también se ve quebrantado por el proyecto de ley, porque a la luz de aquella disposición el Ejecutivo es el encargado de programar y elaborar el presupuesto, mientras que las normas que se objetan incluyen asignaciones detalladas respecto del valor de cada una de las apropiaciones por ejecutar.

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

1. Insistencia de la Cámara de Representantes

Habiendo sido devuelto el proyecto sin la debida sanción presidencial, la Cámara de Representantes nombró al h. representante Eduardo Augusto Benítez Maldonado, como ponente del informe sobre las objeciones presidenciales al proyecto de la referencia.

A juicio del informe aprobado por la Cámara, las objeciones presidenciales no podían ser de recibo porque, conforme lo establece el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución Política, el gasto público que a través de la ley anual de presupuesto se reconoce y se realiza, debe haber sido autorizado mediante una ley previa, como lo es la objetada.

Finalmente, la Cámara advierte que la asignación detallada de los gastos que pretenden realizarse en el Instituto Universitario de la Paz, corresponde al ejercicio de la atribución constitucional de decretar y autorizar los gastos del Estado (Art. 150-11 C.P.) que reside en el Congreso de la República.

2. Insistencia del Senado de la República

En sesión plenaria del día 23 de octubre de 2001, el Senado de la República discutió y aprobó el informe presentado por el h. senador Tito Rueda Guarín, respecto de las objeciones formuladas por el Ejecutivo al proyecto de ley de la referencia.

El informe, que propone no acoger los argumentos del Ejecutivo, sostiene que hay dos momentos diferenciables en el proceso de legalización del gasto público: en el primero, el Congreso decreta el gasto público mediante la aprobación de una ley; en el segundo, el gasto es incluido en la ley anual de presupuesto y puede el Congreso incrementar las cuantías correspondientes a la vigencia fiscal de que se trate.

De lo anterior se concluye que es al Congreso, como órgano de representación popular, al que le corresponde decretar y autorizar los gastos del Estado, gastos que, posteriormente, deben ser incluidos como partidas en el respectivo proyecto ley anual de presupuesto. Así se desprende del texto del numeral 11 del artículo 150 constitucional –dice el Senado- que consagra una iniciativa genérica en materia de gasto público.

El Senado considera, finalmente, que si la objeción se dirige a impedir que se realice una erogación no contemplada en el presupuesto de gastos, aquella carece de fundamento porque el gasto decretado mediante el proyecto de la referencia está destinado a ser incluido en el presupuesto de la siguiente vigencia fiscal.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de sus funciones constitucionales, el señor Procurador General de la Nación, Eduardo Maya Villazón, emitió el concepto de su competencia y solicitó a la Corte declarar fundadas las objeciones presidenciales.

Para la Vista Fiscal es claro que el Congreso, en su condición de órgano de representación popular, goza de una competencia legislativa que lo faculta para "ordenar erogaciones necesarias para ejecutar los compromisos inherentes al Estado Social de Derecho", sin perjuicio de la iniciativa del Ejecutivo en la materia. (Art. 154 C.P.).

Ello no quiere decir, –continúa- que las leyes que autorizan gasto público constituyan títulos suficientes para modificar la ley de apropiaciones o el Plan Nacional de desarrollo, ni sean órdenes perentorias al Gobierno para que éste realice los traslados presupuestales destinados a obtener los recursos necesarios. El Congreso actúa dentro de sus competencias si, al autorizar un determinado gasto, solamente habilita al Gobierno para incorporarlo en el presupuesto; mas excede dicha competencia si la inclusión constituye una orden.

"Esto significa –agrega- que en materia de gasto público, la Carta Política efectuó un reparto de competencias entre el Congreso y el Gobierno Nacional, de tal manera que ambos tienen iniciativa del gasto de conformidad con los preceptos constitucionales, y deben actuar coordinadamente dentro de sus competencias. Así, el Gobierno requiere de la aprobación de sus proyectos por parte del Congreso y el Congreso requiere de la anuencia del Gobierno, quien determinará la incorporación de los gastos decretados por el Congreso, siempre y cando sean consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación, así lo señala el artículo 346 de la Carta…"

En relación con las objeciones presentadas por el Presidente de la República al proyecto de ley de la referencia, la Procuraduría sostiene que la estructura gramatical que emplea el legislador en los textos objetados no admite interpretación distinta a que éste impartió una orden al Ejecutivo para que incluyera dentro de la ley de presupuesto, las partidas correspondientes a los gastos decretados con destino al Instituto Universitario de la Paz. Por ello, por contener una orden y no una simple autorización, los artículos 2º y 3º del proyecto de ley de la referencia son inexequibles.

Adicional a lo anterior, el Ministerio Público sostiene que los artículos objetados son inconstitucionales por quebrantar las competencias asignadas por la Ley 60 de 1993 a los departamentos, porque ordenan la realización de proyectos de infraestructura en educación que, por disposición de dicha ley, deben ser financiados con recursos del situado fiscal y no con los propios del Presupuesto General de la Nación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. Corresponde a la Corte decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los artículos del proyecto de ley objetados por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

Análisis formal del trámite dado a las objeciones presidenciales.

2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-8 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional le corresponde resolver definitivamente “sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales”. La Corte Constitucional ha dicho en su jurisprudencia que el ejercicio de esta función no se restringe al análisis material de las objeciones presentadas por el Ejecutivo sino que también se extiende al procedimiento impartido a dichas objeciones, respecto de las normas constitucionales y legales que lo regulan. Es esta la razón por la cual la Sala procede a verificar el cumplimiento de dichos requisitos.

El proyecto de Ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, fue aprobado por las plenarias de la Cámara de Representantes y del Senado de la República los días 13 de diciembre de 1999 y 23 de mayo de 2000 respectivamente, tal como consta en el oficio remisorio enviado por la Presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda, al señor Presidente de la República, en el que se incluye el texto definitivo del proyecto.

Mediante oficio del 27 de julio del mismo año y por considerarlo parcialmente inconstitucional, el señor Presidente de la República devolvió el proyecto a la Cámara de Representantes, sin la debida sanción presidencial.

Conforme lo dispone el artículo 166 de la Constitución Política, las objeciones del Gobierno a cualquier proyecto que no conste de más de 20 artículos deben formularse dentro de los 6 días siguientes al recibo del mismo.

En el caso de la referencia, el proyecto de ley consta de sólo 5 artículos y fue recibido en la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 21 de julio de 2000, al tiempo que se devolvió al Congreso el 27 del mismo mes, es decir, dentro del término constitucional previsto para tales efectos. En este sentido, el procedimiento se ajustó a lo previsto en la Carta Política.

Adicionalmente, el hecho de que el proyecto de ley, con las objeciones, haya sido devuelto a la cámara legislativa en que tuvo origen, da cumplimiento a lo ordenado en el artículo 197 de la Ley 5ª de 1992.

Ahora bien, habiéndose devuelto sin la correspondiente sanción presidencial, la Cámara de Representantes, mediante oficio del 31 de julio de 2000, nombró al representante Eduardo Augusto Benítez Maldonado para elaborar el informe relativo a las objeciones presidenciales que habría de ser puesto a consideración de la plenaria.

La ponencia del h. Representante Benítez fue presentada ante la plenaria de la Cámara el 27 de septiembre de 2000 y aprobada por unanimidad de los 136 miembros asistentes, el 3 de octubre de 2000.

Del mismo modo, esta vez ante el Senado de la República, el h. Senador, Tito Rueda Guarín, actuando como ponente de la comisión accidental nombrada para estudiar las objeciones presidenciales al proyecto de ley de la referencia, presentó el informe respectivo que fue

aprobado por unanimidad de los 95 senadores asistentes, en sesión llevada a cabo el 23 de octubre de 2001 por la plenaria de esa célula legislativa, tal como consta en la certificación extendida por el Secretario General de la Corporación que obra en el expediente al folio 171, y en el acta número 13 obrante a folios 172 a 174.

En este sentido, se halla conforme a la Constitución el procedimiento por el cual las cámaras adelantaron el estudio de las objeciones presidenciales y el hecho de que los informes presentados por las comisiones accidentales, que tuvieron a su cargo la ponderación de los argumentos del Ejecutivo, hayan sido sometidos a consideración de las plenarias y aprobados con las mayorías exigidas en el inciso segundo del artículo 167 de la Carta.

Finalmente, mediante oficio del 24 de octubre de 2001, el señor Presidente del Senado de la República envió a la Corte Constitucional el expediente contentivo del proyecto de ley objetado por el Ejecutivo, junto con el trámite de las respectivas objeciones, tal como se lo ordena el artículo 167 de la Carta.

Análisis material a las objeciones presidenciales.

3. Las objeciones presidenciales aducen que la orden de apropiar la suma de diez mil millones de pesos ($10.000’000.000) para el desarrollo y ejecución de diferentes proyectos y obras en el Instituto Universitario de la Paz, contraría el artículo 345 superior por cuanto las apropiaciones presupuestales deben ser decretadas en la Ley Anual de Presupuesto, y no en una ley ordinaria. Adicionalmente, aseveran que el Congreso no puede autorizar al Gobierno para hacer apropiaciones presupuestales como las que ordena el proyecto de ley objetado, porque ello desconoce las competencias constitucionales del Ejecutivo en materia de gasto público. Finalmente, agrega que las asignaciones detalladamente ordenadas en el proyecto de ley, desconocen la potestad gubernamental de elaborar el presupuesto.

De su parte, las cámaras legislativas estiman que las objeciones del presidente no deben prosperar, porque de conformidad con lo prescrito por el artículo 346 de la Carta las partidas de la ley de apropiaciones que se incluyan en el presupuesto nacional deben corresponder a gastos previamente autorizados por la ley, y esta autorización previa es justamente la que se propone otorgar el proyecto objetado. Además, el legislador goza de competencias constitucionales para decretar y autorizar gasto público, que le permiten ordenar apropiaciones cómo las que se mencionan en el proyecto reprochado. Dichas prerrogativas, a juicio de las cámaras legislativas, se las otorgan los artículos 150 numeral 11, 349 y 352 de la Constitución.

Para la vista fiscal el reproche presidencial es fundado, pues si bien el legislador goza de competencias para ordenar gasto público, ellas deben ejercerse respetando la iniciativa gubernamental en tal materia. Por tal razón, el Congreso no puede ordenar al Ejecutivo la modificación de la ley anual de presupuesto, ni indicarle imperativamente hacer traslados presupuestales, como tampoco imponerle la inclusión de partidas de gastos en presupuestos futuros. En este terreno, tan solo puede autorizarlo para incorporar un gasto en el presupuesto nacional.

De otro lado, añade el Procurador, la financiación de los proyectos educativos como aquel a que se refiere el proyecto de ley que objeta el Presidente, no puede llevarse a cabo sino con

recursos provenientes del situado fiscal, y no con aquellos del presupuesto nacional, pues así lo determina la Ley 60 de 1993, orgánica de distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación.

Planteada la discusión en los términos anteriores, corresponde a la Corte definir si el Congreso tiene facultades constitucionales que le permitan ordenar la apropiación en el presupuesto nacional de partidas para financiar proyectos educativos como el descrito en el proyecto bajo examen, detallando además los rubros en que se desagregará la partida apropiada, o para ordenar traslados presupuestales para los mismos efectos.

4. En varias oportunidades anteriores la Corte ha tenido ocasión de referirse a las competencias legislativas para ordenar gasto público. Dichas competencias están reguladas en varios artículos de la Constitución Política, especialmente en los siguientes: i) En el numeral 11 del artículo 150 según el cual corresponde al Congreso expedir las leyes mediante las cuales se establecen las rentas nacionales y se fijan los gastos de la administración. ii) En el artículo 345 que literalmente dispone que no podrá hacerse "ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto". iii) En el artículo 346 que indica 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 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 al Plan Nacional de Desarrollo."

Las anteriores disposiciones consagran el principio de legalidad del gasto público en la fase de su aprobación, que exige que sea el Congreso como órgano de representación política quien decrete y autorice los gastos del Estado, asunto que constituye un mecanismo de control político y presupuestal del órgano legislativo sobre el ejecutivo.1 Dicho principio, ha dicho la jurisprudencia, "opera en dos momentos distintos del proceso presupuestal: uno primero, al elaborarse la ley anual, cuando sólo deben incorporarse en el proyecto respectivo aquellas erogaciones previamente decretadas por la ley (CP art. 346). Posteriormente, en la etapa de ejecución del presupuesto, el principio de legalidad indica además que para que los gastos puedan ser efectivamente realizados, las correspondientes partidas deben haber sido aprobadas por el Congreso al expedir la ley anual de presupuesto (C.P art. 345). Finalmente, para verificar el principio de legalidad del gasto en esta fase de ejecución, la ley exige la constancia de disponibilidad presupuestal previa a la realización del mismo, la cual acredita no solamente la existencia de la partida correspondiente en la ley anual de presupuesto, sino la suficiencia de la misma al momento de hacer la erogación, es decir, que no se encuentre agotada."2

5. Con fundamento en las normas constitucionales reseñadas, puede decirse que es obvio que el Congreso sí tiene facultades constitucionales propias para decretar gasto público y para aprobarlo en el presupuesto nacional. No obstante, dichas facultades deben ser ejercidas respetando aquellas otras que las normas superiores reconocen en materia presupuestal al Gobierno Nacional.

Para empezar, el artículo 154 superior que determina quiénes tienen iniciativa para proponer

proyectos de ley, afirma que “sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes … que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”. En concordancia con lo anterior, el artículo 346 prescribe que el proyecto de ley anual de presupuesto es de iniciativa legislativa privilegiada, cuando al respecto literalmente señala: “el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.” En idéntico sentido la disposición contenida en el artículo 351, indica que “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.”

De la preceptiva superior anterior se concluye que si bien el Congreso tiene competencia para decretar y autorizar gasto público, la iniciativa en la materia es del Gobierno Nacional. Es por ello que, en relación con aquellas leyes que se refieren a la inclusión o el traslado de partidas presupuestales para atender gastos públicos, y que no han sido propuestas al Congreso por el Gobierno Nacional, la Corte ha sentado una jurisprudencia según la cual las mismas no tienen “eficacia mayor que la de constituir un título jurídico suficiente – en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta -, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto”.3

6. Por lo anterior, las leyes o los proyectos que como el presente decretan gastos con cargo al presupuesto nacional, deben limitarse a conceder autorizaciones al Ejecutivo para tales propósitos, pero no pueden impartir al Gobierno órdenes en dicho sentido. En la antes citada Sentencia C-360 de 19964, la Corte afirmó en relación con tal clase de decisiones del legislador, que “si su objetivo se contrae a decretar un gasto, resulta claro que la norma contiene una habilitación para que el gobierno lo pueda incluir en la ley de presupuesto. Sin embargo, si se trata de ordenar la inclusión de la partida respectiva en el presupuesto de gastos, la norma establecería un mandato u obligación en cabeza del gobierno, que a la luz de la Constitución Política sería inaceptable.”

Con base en tales consideraciones, en ocasiones anteriores la Corte ha encontrado fundadas objeciones presidenciales que recaían sobre proyectos que perentoriamente obligaban al Ejecutivo a incluir partidas presupuestales para cubrir gastos ordenados a iniciativa del legislativo. Así por ejemplo, en la Sentencia C- 197 de 20015, la Corte encontró que no se ajustaba a la Constitución un proyecto de ley que ordenaba asignar partidas presupuestales para llevar a cabo obras de infraestructura en el Municipio de Chimichagua, Departamento del Cesar, bajo la consideración según la cual los términos del proyecto de ley eran imperativos y no se limitaban a conceder una autorización al Gobierno Nacional, como hubiera correspondido. Dijo entonces la Corte:

“En el presente caso, la expresión utilizada por el legislador, es la siguiente que conviene recordar:

“ A partir de la vigencia de la presente Ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Nacional, el Gobierno Nacional en cumplimiento de los mismos asignará las sumas pertinentes para ejecutar las siguientes obras de infraestructura en el Municipio de Chimichagua, departamento del Cesar:…”(resalta la Corte)

“El proyecto, en ninguna otra parte de todo su articulado morigera el carácter imperativo de la expresión asignará, que permita deducir que la intención del legislador fue simplemente la de autorizar un gasto, por lo cual a pesar de que el Congreso, al responder a las objeciones presidenciales, insiste en que “en manera alguna ha pretendido invadir la distribución de competencias constitucionales y que sobre tales materias efectuó la Ley orgánica”, ni impartir un mandato imperativo al Gobierno, la Corte encuentra que el resultado final del trabajo legislativo constituye una orden impartida al Gobierno Nacional, que como tal contradice las normas superiores sobre competencias concurrentes en materia de gasto público, así como el artículo 18 de la Ley Orgánica del Presupuesto que dispone que los gastos autorizados por leyes preexistentes, sólo pueden ser incluidos en el Presupuesto General de la Nación si existe disponibilidad de recursos y si corresponden a las prioridades del Gobierno Nacional expresadas en el Plan Nacional de Inversiones.”

7. Los anteriores precedentes imponen a la Corte examinar si en el presente caso el proyecto de ley objetado por el Presidente se limita a autorizar un gasto público, o si el mismo ordena al Ejecutivo el llevarlo a cabo. Su texto, como se recuerda, es el siguiente:

“Artículo 2º.- Para que esta fecha no pase desapercibida y dando cumplimiento al artículo 346 de la Constitución Política Nacional, aprópiese del presupuesto nacional, la suma de diez mil millones de pesos ($10.000.000.000.oo), para adelantar los proyectos del programa de desarrollo académico institucional que a continuación se describen:

…

“Artículo 3º. El Gobierno Nacional deberá realizar los trámites necesarios para efectuar las apropiaciones y traslados presupuestales para el cumplimiento de la presente ley.

“Artículo 4º. Las inversiones se deben realizar en un periodo de cuatro (4) años.”

A juicio de la Corte las expresiones utilizadas por el Congreso no dejan duda alguna respecto del carácter imperativo de sus disposiciones, por lo cual, sin que sea necesario formular consideraciones adicionales, estima fundada la objeción presidencial que alega el desconocimiento las facultades gubernamentales en materia presupuestal.

8. Adicionalmente a lo anterior, debe la Corte referirse a otros vicios de inconstitucionalidad insinuados por el Gobierno en sus objeciones, que tocan materias cercanas a la que acaba de estudiarse. En particular debe estudiar si le es posible al Congreso ordenar al Gobierno el llevar a cabo traslados presupuestales como aquellos a que se refiere el artículo 3° del proyecto objetado cuando prescribe que “El Gobierno Nacional deberá realizar los trámites necesarios para efectuar las apropiaciones y traslados presupuestales para el cumplimiento de la presente ley.”

Los traslados presupuestales, implican que “se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito) por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones “simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”

6.7

Los traslados presupuestales suponen necesariamente modificaciones del presupuesto vigente. No pueden referirse a presupuestos futuros, pues en tal caso lo que procede es la asignación al objeto previsto de la partida de gasto correspondiente. Por lo tanto, cuando el artículo 3° de proyecto de ley objetado ordena al Gobierno hacer traslados presupuestales para el cumplimiento de los propósitos de asociarse al cumplimiento de los diez años de funcionamiento del Instituto de la Paz de Barrancabermeja, se está refiriendo a que en el presupuesto que se esté ejecutando al momento de entrar en vigencia la nueva ley, se lleven a cabo traslados presupuestales a fin de iniciar la ejecución del proyecto de desarrollo académico e institucional de la entidad educativa mencionada, ejecución que según lo ordena el artículo 4° siguiente, deberá completarse en un término de cuatro años.

Consecuencia inmediata del principio de legalidad del gasto público es la disposición contenida en el segundo inciso del articulo 345 de la Constitución8, que indica que los traslados presupuestales deben ser ordenados por el legislador, sin que sea posible que éste resigne dicha facultad en el Ejecutivo. Sobre el particular la Corte ha insistido en la necesidad de que dichos traslados sean aprobados directamente por el legislador. En este sentido ha expresado lo siguiente:

“Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental9. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción10, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto.”11

Así pues son inconstitucionales los traslados presupuestales administrativos, por lo cual no se ajusta a la Constitución el que el Congreso le ordene al Gobierno llevar a cabo tal operación. A propósito, no sobra recordar como en oportunidades anteriores la Corte encontró fundadas objeciones presidenciales que acusaban proyectos de ley por vulneración de los artículos 345 y 346 de la Constitución, al ordenar al Gobierno hacer traslados presupuestales a fin de asignar recursos para el financiamiento de proyectos señalados por el Congreso. Así por ejemplo, en la Sentencia C- 581 de 199712, esta Corporación consideró lo siguiente:

“El artículo 3° del proyecto de Ley fue objetado por el Presidente, por cuanto, en su opinión, contiene una autorización conferida al Ejecutivo para modificar el Presupuesto, autorización que el legislador no puede impartir, toda vez que la modificación del Presupuesto Nacional sólo compete al Congreso Nacional por expreso mandato de los artículo 345 y 346 superiores.

…

“La lectura de la norma citada, en armonía con el artículo 2° inmediatamente anterior – que se refiere a la asignación de partidas dentro del presupuesto de las vigencias 1997 a 1998 para atender a la construcción del estadio del municipio de Puerto Tejada – lleva a concluir que, efectivamente, como lo aduce el señor presidente, la autorización que se imparte en el artículo 3°, es una autorización otorgada al Ejecutivo para modificar el presupuesto de estas vigencias, modificación que está expresamente desautorizada por los artículos 345 y 346 de la Carta, que consagran el principio de legalidad de las rentas y gastos que se incorporan en la ley de presupuesto. En virtud de este principio, la modificación de la ley anual de presupuesto corresponde exclusivamente al legislador, salvo el caso de las facultades que corresponden al presidente de la República durante los estados de excepción, circunstancia que no se presenta en la norma objetada.

…

“De esta manera, cuando el Congreso, en la norma objetada autoriza al Ejecutivo para llevar a cabo una modificación del Presupuesto Nacional de las vigencias 1997 a 1998, modificación que no puede ser hecha sino por el mismo Congreso en virtud del principio de legalidad del gasto, desconoce la Constitución e incurre en un vicio de inexequibilidad.”

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte encuentra que no se ajusta a la Constitución la orden impartida por el Congreso al Gobierno Nacional en el artículo 3° del proyecto objetado, que le impone al Ejecutivo efectuar los traslados presupuestales para el cumplimiento de los fines que persigue tal proyecto.

Las anteriores consideraciones son suficientes para encontrar fundadas las objeciones gubernamentales formuladas contra los artículos 2° y 3° del proyecto bajo examen, y así se declarará.

Proposición jurídica completa entre las normas objetadas y el artículo 4| del proyecto.

9. La objeción gubernamental que se ha encontrado fundada, recae únicamente sobre los artículos 2° y 3° del proyecto de ley N° 232 de 2000 – Senado; 178 de 1999, – Cámara. No obstante, la Corte observa que el artículo 4° del mismo proyecto conforma con los dos anteriores una proposición jurídica completa, en cuanto carece de sentido regulador propio e independiente y no puede ser entendido sino a partir de la lectura contextual con aquellas normas.

En efecto el tenor literal del referido artículo 4° es el siguiente:

“Artículo 4º. Las inversiones se deben realizar en un periodo de cuatro (4) años.

Como fácilmente puede apreciarse, esta disposición forma parte de una unidad lógico jurídica inescindible con los artículos anteriores, especialmente con el 2° que describe las inversiones a las que se refiere el artículo 4°. Adicionalmente, es obvio que carece de sentido regulador aisladamente considerada.13

Así las cosas, por cuanto el texto del artículo 4° del proyecto objetado se inscribe dentro de

una proposición jurídica completa, la Corte estima que la declaración inexequibilidad de los artículos 2° y 3° que llevará a cabo como consecuencia de haber encontrado fundadas las objeciones presidenciales esgrimidas en contra de estas normas, debe cobijar también al mencionado artículo 4°, que en tal virtud será también declarado inconstitucional.

Decisión a tomar.

10. Así las cosas se declarará la inconstitucionalidad de los artículos 2°, 3° y 4° del proyecto de ley parcialmente objetado. Sobre artículo 1° del mismo, que no fue objeto de censura gubernamental y que no conforma con el resto del proyecto una proposición jurídica inescindible, no recaerá ninguna decisión.

Dado lo anterior, esta Corporación entiende que debe aplicar lo dispuesto en el inciso 4° del artículo 167 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 199 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, y 33 del Decreto 2067 de 1991, que estipulan que cuando la Corte, dentro del trámite de las objeciones presidenciales, encuentre que un proyecto de ley es parcialmente inexequible, "así lo indicará la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga o integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte"14

En el presente caso, el proyecto encontrado parcialmente inexequible será devuelto al Congreso Nacional a través de la h. Cámara de Representantes, en donde tuvo origen, a fin de que lo rehaga excluyendo las normas que se han encontrado inexequibles, hecho lo cual deberá nuevamente enviarlo a esta Corporación para fallo definitivo, según lo prescriben los citados artículos 167 de la Carta, 33 del Decreto 2067 de 1991 y 199 de la Ley 5ª de 1992.

DECISIÓN

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,

R E S U E L V E :

Primero.- Declarar FUNDADAS las objeciones presidenciales propuestas contra los artículos 2° y 3° del proyecto de ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, "Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional".

Segundo.- En razón de lo resuelto en el numeral anterior, declarar INEXEQUIBLES los artículos 2° y 3° del proyecto de ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, "Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional".

Tercero.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 4° de del proyecto de ley N° 232 de 2000, Senado; N° 178 de 1999, Cámara, "Por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los diez años de existencia y trabajo por el desarrollo de la región y del país del Instituto

Universitario de la Paz y se ordenan unos gastos a cargo del presupuesto nacional", por conformar una proposición jurídica completa con los artículos 2° y 3° de tal proyecto.

Cuarto.- De conformidad con lo ordenado por los artículos 167 de la Constitución Política, 199 de la Ley 5ª de 1992 y 33 del Decreto 2067 de 1991, por intermedio de la Secretaría General remítase copia del expediente legislativo y de esta Sentencia a la Cámara de origen para que, oído el ministro del ramo, el Congreso lo rehaga excluyendo las normas que se han encontrado inexequibles, hecho lo cual deberá nuevamente enviarlo a esta Corporación para fallo definitivo, según lo prescriben los citados artículos.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ Secretaria General

2 Sentencia C-442 de 2001 M.P Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 Sentencia C- 360 de 1996, M.P Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-197 de 2001, M. P Rodrigo Escobar Gil

4 M.P Eduardo Cifuentes Muñoz

5 M.P Rodrigo Escobar Gil

6Sentencia C-206/93. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte 4.3.4

7 Sentencia C- 192 de 1997, M.P Alejandro Martínez Caballero

8 El texto del segundo inciso del artículo 345 de la Constitución Política es el siguiente:

“Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.”

9Ver sentencia C-695/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9 y ss.

10Ver, entre otras, la sentencia C-357/94 y C-695/96.

11 Sentencia C- 192 de 1997, M.P Alejandro Martínez Caballero. Al respecto pueden consultarse también las sentencias C-685 de 1996 y C- 357 de 1994.

12 M.P Vladimiro Naranjo Mesa

13 Respecto de lo que debe entenderse por proposición jurídica completa, la Jurisprudencia de la h. Corte Suprema de Justicia señaló lo siguiente :

“la proposición es completa cuando su enunciado tiene per se sentido propio, cuando puede decirse que es una unidad normativa autónoma o lo que es lo mismo, susceptible de ser aprehendida intelectualmente con pleno significado inteligible por sí sola y por lo tanto perfectamente separable del resto, el cual a su turno conserva también sentido lógico y adecuada aplicabilidad.” CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Constitucional. Sentencia N° 55 de abril 25 de 1991 (M. P. Pablo Cáceres)

14 “CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 167. El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexequible, se archivará el proyecto.

Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexequible, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.”

Nota: El inciso final del artículo 167 trascrito, es reproducido en el artículo 199 de la Ley 5ª

de 1992 y en el 33 del Decreto 2067 de 1991.