

Sentencia C-177/02

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Modificación

UNIVERSIDAD PUBLICA-Constitución de presupuestos/UNIVERSIDAD PUBLICA-Mantenimiento del valor constante de aportes presupuestales

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Gastos que pueden ser apropiados o autorizados

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Crédito judicialmente reconocido

UNIVERSIDAD PUBLICA-Gasto propuesto por el Gobierno para atender funcionamiento

UNIVERSIDAD PUBLICA-Mantenimiento del poder adquisitivo de aportes presupuestales

UNIVERSIDAD PUBLICA-Incremento anual de partidas de gastos de aportes nacionales en presupuesto

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Naturaleza jurídica

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Instrumento de política macroeconómica/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Alcance normativo

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vigencia temporal/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No debe sobrepasarse temporal, temática o fnalísticamente su propia materia

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Modificación que rebasa materia temática/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No modificación de la ley vigente

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Norma que rebasa límites temporales

PRINCIPIO DE ANUALIDAD TRIBUTARIA-Norma que rebasa límites temporales

Referencia: expediente D-3683

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 626 de 2000

Actor: María del Pilar Huertas Machado

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil dos (2002).

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 base en los siguientes,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana María del Pilar Huertas Machado, actuando en nombre propio y haciendo uso de los derechos consagrados en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Ley 626 de 2000 “por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000.”

La demandante considera que esta norma atenta contra los artículos 69, 150 numeral 11, 158 y 345 a 352 de la Constitución Política.

II. NORMA DEMANDADA

Se transcribe a continuación el texto de la norma acusada y se subraya y resalta lo demandado:

“LEY 626 DE 2000”

(diciembre 26)

“Por la cual se efectúan unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de

capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000.”

“El Congreso de Colombia,

“DECRETA:

“ARTICULO 10. Adiciónese la suma de treinta y cinco mil millones de pesos (\$35.000.000.000.00) como parte del aporte nacional a los ingresos de las Universidades Estatales, con el objeto de atender el ajuste salarial de los servidores públicos docentes y no docentes de las mismas, en cumplimiento de la sentencia C-1433 de 2000 de la honorable Corte Constitucional y la suma de treinta y cinco mil millones de pesos (\$35.000.000.000.00) complementarios se les provean en el adicional del presupuesto del año 2001.

“Los setenta mil millones de pesos (\$70.000.000.000.00) señalados en ningún caso harán parte de la base de cálculo de los aportes que la Nación debe efectuar en cumplimiento del artículo 86 de la ley 30 de 1992.”

III. LA DEMANDA

A juicio de la actora la norma demandada no corresponde a la naturaleza de las disposiciones de la ley de presupuesto, desconoce el carácter anual de dichas normas y a su vez no guarda unidad de materia con la ley en que está contenida.

Afirma que el inciso que demanda, al impedir que en el futuro la adición presupuestal que en el inciso primero no acusado se realiza, tenga efectos para el incremento obligatorio en pesos constantes ordenado por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, modifica dicha Ley y tiene vocación de norma permanente, determinación ésta que no puede ser tomada por el legislador dentro del contexto de la ley anual de presupuesto. Para fundamentar dicho aserto, la demandante explica que el artículo 86 de la Ley 30 mencionado, garantiza a todas las universidades estatales u oficiales, que los aportes que reciban de los presupuestos nacional o de las entidades territoriales, se incrementarán anualmente en pesos constantes. Así el valor de dichos aportes se toma como base para establecer el monto de las apropiaciones para el año subsiguiente, base a la cual se aplica el índice de incremento en pesos constantes correspondiente a cada período. Sin embargo, afirma que la norma que acusa, establece que una suma que constituye un aporte del presupuesto nacional a los

mencionados entes universitarios, no se tendrá en cuenta para los fines de establecer la base de las apropiaciones del año 2000 a la cual debe aplicarse el incremento que garantice su actualización en pesos constantes para el año 2001 y subsiguientes.

Para sustentar su acusación, la accionante, tomando pie jurisprudencia de la Corte Constitucional¹, afirma que la ley de presupuesto no tiene una “función normativa abstracta” y, por lo tanto, no puede incluir normas “que tengan un contenido prescriptivo distinto a la estimación de los ingresos, la autorización de los gastos y la inclusión de disposiciones instrumentales que sean necesarias para la debida ejecución de lo que fue aprobado. La actora aduce que con la norma demandada se ha infringido el límite constitucional relativo al contenido y término de vigencia de la ley de presupuesto, y también se ha vulnerado el principio superior de unidad de materia que debe presidir la adopción de todo proyecto de ley, puesto que la modificación realizada al artículo 86 de la Ley 30 de 1992 nada tiene que ver con el proceso presupuestal del año 2000; a su manera de ver, lo que ha sucedido en realidad es que se ha legislado para vigencias futuras, pretendiéndose eliminar del cálculo de las apropiaciones presupuestales para las universidades estatales, la suma adicional apropiada en el presupuesto del 2000 para dichos entes, ocasionando graves consecuencias para su funcionamiento.

De otro lado la demandante afirma que la norma que acusa no puede ser considerada como una disposición general del presupuesto anual, pues dicha categoría de normas deben guardar una conexidad instrumental con la ley anual de presupuesto a la que pertenecen, nexo que en su sentir no se presenta en este caso, pues no está relacionada con la correcta ejecución del presupuesto del año 2000.

Finalmente, estima la actora que el inciso acusado modifica una ley de naturaleza especial como lo es la Ley 30 de 1992, expedida con fundamento en el artículo 69 de la Carta que dispone que la Ley fijará el régimen especial de las universidades del Estado. A su juicio, la modificación de dicha ley requería de un trámite legislativo específico e independiente, y no podía llevarse a cabo mediante una ley llamada a adicionar la ley anual de presupuesto, por lo que ve desconocido el principio de unidad de materia.

IV. INTERVENCIONES

Intervención de la Federación Nacional de Profesores Universitarios

El ciudadano Fabio Lozano Suárez, Director Nacional de la Federación Nacional de Profesores Universitarios, intervino en el proceso manifestando que comparte en su totalidad los argumentos jurídicos expuestos por la demandante, no sólo por encontrarlos ajustados a la Constitución Política, sino a la legislación vigente en materia de Educación Superior.

Intervención del Ministerio de Educación Nacional

La ciudadana Claudia Patricia Otalvaro Trejos, actuando como apoderada judicial de la Nación - Ministerio de Educación Nacional, expone las siguientes razones que justifican la constitucionalidad de la norma demandada:

Afirma que el artículo 10º de la Ley 626 de 2000, determinó una adición presupuestal en acatamiento de la Sentencia C-1433 de 2000 de la Corte Constitucional. En tal virtud, dicha ley no está modificando la Ley 30 de 1992, sino creando una asignación con un objetivo específico, cual es atender la decisión adoptada mediante tal Sentencia. Por lo tanto, la referida ley lo que hace es incluir una partida correspondiente a un crédito judicialmente reconocido, conforme a lo dispuesto por el artículo 346 de la Constitución Política. Así, lo que creó el artículo 10º fue una asignación especial, con propósitos específicos, basándose en la decisión de la sentencia ya mencionada.

En su sentir, tampoco se esta violando el artículo 69 de la Constitución Política, ya que la autonomía universitaria “no implica que las universidades públicas tengan facultades para actuar por fuera del marco jurídico que en materia fiscal fija el legislador. La norma acusada determina unas pautas para el manejo de los recursos apropiados, sin afectar el contenido esencial del principio de autonomía universitaria.”

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El doctor Felipe Márquez Calle, en su condición de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

Inicialmente el interviniente afirma que en relación con los cargos de vulneración de los artículos 69 y 150 numeral 11 de la Constitución, no se encuentran dentro de la demanda razones que expliquen por qué la disposición acusada desconoce la Carta.

Respecto del cargo referente a la violación del principio de unidad de materia a que se

refiere el artículo 158 superior, al juicio del Ministerio resulta extraño que se aduzca tal desconocimiento, si se tienen en cuenta los motivos que llevaron a la expedición de la ley 626 de 2000. Dicha Ley, a juicio del interviniente, en ninguna parte menciona que tenga por finalidad derogar total o parcialmente el artículo 86 de la Ley 30 de 1992; más bien, expresamente indica que busca “efectuar unas modificaciones en el presupuesto de rentas y recursos de capital y en la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 2000”, y su expedición se hizo necesaria para dar cumplimiento a la Sentencia C-1433 de 2000, emanada de esta Corporación; afirma a continuación que la unidad de materia no se rompe pues “entre la norma demandada y la Ley 626 en general existe una relación razonable y objetiva que permite al primero estar incluido dentro de ésta al existir “unidad causal temática”, puesto que lo que se pretende es que “las Universidades incorporen unos recurso que efectivamente recibirán y que por lo tanto harán parte de su presupuesto.

Por último, el ciudadano interviniente hace ver que la expedición de la Ley 626 de 2000 obedeció a la necesidad de dar cumplimiento al principio de legalidad del gasto. Siendo una de las fuentes del gastos público la de los “créditos judicialmente reconocidos”, era menester dar acatamiento a la sentencia de la Corte Constitucional mencionada aprobando mediante ley la incorporación del referido crédito en la ley anual de presupuesto. Hace énfasis particular en la consideración según la cual la adición presupuestal aprobada no corresponde a un gasto decretado conforme a ley anterior, otra de las fuentes del gasto público, sino a la mencionada de crédito judicialmente reconocido. Esto hace que, a su juicio, los recursos de que trata el artículo 10° de la Ley 626 no sean de aquellos a que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

De otro lado, el interviniente opina que el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 626 de 2000, pertenece a la categoría de normas llamadas disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, categoría normativa que, según lo dispone el artículo 11 literal c) del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, tiende a asegurar la correcta ejecución de los presupuestos anuales, y que en tal virtud sólo rigen para el año fiscal en el cual se expiden.

Finalmente, comenta el apoderado del Ministerio que no se entiende la solicitud hecha por la demandante en el sentido de que sea declarada la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, por lo que no se detendrá a realizar un análisis de la misma,

ya que los argumentos esgrimidos dentro de la demanda se refieren a otra norma –el inciso 2° del artículo 10 de la Ley 626 de 2000), situación que genera confusión.

Intervención de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN

La Asociación Colombiana de Universidades ASCUN a través de su director ejecutivo y representante legal, Galo Burbano López, expone varias razones para coadyuvar la demanda, afirmando que el artículo 10 de la ley 626 de 2000 es contrario a la Constitución Política.

Considera el director ejecutivo de ASCUN, que nuestro país atraviesa por un complejo proceso de desarrollo y transformación, “originado en la necesidad de adecuar sus estructuras a las nuevas características y necesidades de una sociedad que ha modificado sus fundamentos culturales...” y como parte de este proceso se dio un cambio constitucional que trajo normas nuevas para las universidades en Colombia. Afirma que la Constitución de 1991 le reconoció a las universidades capacidad de autodeterminación y autonomía (art. 69), por lo cual lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 es apenas el cumplimiento formal de los principios y normas constitucionales.

Finalmente indica que “los presupuestos anuales de las universidades nacionales, departamentales , municipales, están constituidos por la totalidad de los aportes del presupuesto nacional, por las contribuciones de los entes territoriales, y por los ingresos y rentas propias de cada institución, y no los que se apropien inicialmente”, por lo cual la base del cálculo de los presupuestos siguientes debe ser la totalidad de lo asignado durante la vigencia fiscal anterior. Por tal razón considera que el inciso final del artículo 10 de la Ley 626 de 2000, es contrario a la Constitución.

Intervención de la Academia Colombiana de Jurisprudencia

El ciudadano Mauricio A. Plazas Vega, interviniendo a nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, considera “que la Corte Constitucional debe modificar su jurisprudencia en relación con la naturaleza jurídica, el contenido, el alcance y la vigencia de las leyes que incorporan el presupuesto público”, para reconocer “que no nos encontramos realmente ante la llamada “ley en sentido formal” ni ante el simple “acto condición” del gasto público y de la gestión financiera del Estado, sino ante una ley que tiene su condición de tal en sentido intrínseco y extrínseco.”

Para el interviniente en nombre de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, “la doctrina que identifica a la ley presupuestaria como carente de contenido normativo y prescriptivo y que la califica como un “acto condición” tiene sus raíces en entornos diferentes del que informa la evolución del derecho colombiano y de sus finanzas públicas y ha dado lugar a una censurable tendencia cada vez más extendida entre los colombianos, dentro y fuera de la Hacienda Pública. Una tendencia conforme a la cual “el acto de aprobación parlamentaria de la ley anual de presupuesto es una simple rutina que se cumple cada año la autorización del gasto público (sic) y que sólo se proyecta en el control del destino de los recursos estatales.”

A su juicio, a partir de este criterio la Corte Constitucional suele descartar la posibilidad de que las leyes que incorporan presupuesto público incluyan disposiciones extrapresupuestarias, y por ello ha afirmado que la ley de presupuesto no puede incluir normas cuya vigencia exceda la anualidad a que se refiere. Sin embargo, continua el interviniente, nunca se ha reparado en que el proyecto en materia de ingresos a que alude el artículo 347 de la Constitución –proyecto de ley encaminado a arbitrar mayores recursos -, “puede significar que otras medidas distintas sí puedan incluirse y tramitarse en el proyecto de ley que contiene al presupuesto.”

Con respecto de la unidad de materia, para el interviniente “es necesario que la Corte Constitucional revise la tradicional tendencia a calificar como violatoria del artículo 158 toda norma que no corresponda estrictamente al presupuesto.” Esto por cuanto puede suceder, como a su parecer ocurre con la norma demandada, que a pesar de tratarse de una disposición que no hace parte del presupuesto como tal, “si tenga una estrecha relación con la estructura financiera de la actividad estatal y con la propia conformación del presupuesto actual y de los presupuestos futuros”.

Afirma el interviniente que la norma acusada se limita a advertir que la adición presupuestal con destino a la educación pública, no se agrega a la base para la futura liquidación del aporte mínimo que la Nación debe efectuar en cumplimiento de lo previsto por el artículo 86 de la ley 30 de 1992, y, en ese sentido, “guarda estricta relación con las finanzas públicas de la Nación, en general y con el presupuesto en particular.” Por lo anterior, considera que esa

medida es inconveniente como lo sugiere la demanda, pero no por eso contraviene la unidad de materia ni es inconstitucional, por el hecho que sus efectos se proyecten más allá del presupuesto anual, ya que en definitiva, “la ley de presupuesto, dada su condición de tal en sentido formal y material, puede incluir disposiciones extrapresupuestarias que guarden relación de conexidad con el presupuesto que impone la unidad de materia pero que, por no hacer parte del presupuesto, no estén sometidas a la vigencia temporaria de un año sino que tengan vocación de permanencia o hayan de regir por un término que no necesariamente sea de una año.”

A continuación y previa manifestación expresa en el sentido de que a su parecer la norma acusada se ajusta a la Constitución, el interviniente transcribe algunos apartes de su libro intitulado “Derecho de la hacienda pública y derecho tributario”, en los cuales desarrolla el tema de la naturaleza jurídica de la ley anual de presupuesto, y que estima que son pertinentes en relación con el asunto sobre el que versa la demanda.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación(E), Carlos Arturo Gómez Pavajeau, solicita a la Corte declarar la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 10 de la Ley 626 del 2000.

Afirma el Procurador que el artículo 10 de la ley demandada, buscó atender el ajuste salarial de los servidores públicos docentes y no docentes de las universidades estatales, en cumplimiento de la Sentencia C-1433/01. Así, “si lo único que pretendía la norma era cumplir lo ordenado por la Corte Constitucional, no tiene asidero alguno que el legislador aprovechando la expedición de la ley de adición, cambiara las condiciones en que han de hacerse los aportes de la Nación a los presupuestos de los entes universitarios oficiales, dado que ésta no es la función de una norma de adición presupuestal ni responde a los parámetros en que fue ordenada por la Corte.”

Continúa la vista fiscal sosteniendo que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, señala que los presupuestos para funcionamiento e inversión de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional, por los de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución, y que los aportes de los presupuestos nacionales y territoriales deberán incrementarse en pesos constantes tomando como base los presupuestos de rentas y gastos

a partir de 1993. Sin embargo, la norma demanda, además de corregir la deficiencia presupuestal para cubrir el reajuste salarial, también dispuso que dichos aportes no se tendrían en cuenta como aportes de la Nación, es decir creó una excepción al artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Con ello el Congreso ordenó que hacia el futuro la partida adicionada al presupuesto no fuera tomada en cuenta para los ajustes por inflación, lo cual afecta en lo sucesivo el patrimonio de las universidades. De esta manera, el legislador desconoció la naturaleza de las leyes presupuestales, a las cuales no corresponde contener disposiciones que afecten vigencias futuras, ni modificar los efectos de normas anteriores. Tales leyes, a juicio del Ministerio Público, deben limitarse a la estimación de ingresos y autorización de gastos y a aquellas otras disposiciones estrictamente necesarias para la ejecución del presupuesto, limitadas a la vigencia correspondiente.

Por lo anterior, a juicio del señor Procurador, el contenido regulador del inciso demandado no es ajustado a la naturaleza de la ley de presupuesto, dado que no existen razones para que una norma que adiciona el presupuesto en observancia de una orden judicial, varíe las condiciones de estas partidas, porque al excluirse este monto para vigencias futuras, se desconoce la voluntad del legislador de mantener este valor real de los presupuestos de los entes universitarios y de las normas que contienen la obligación de mantener el valor adquisitivo de los salarios, fundamento de la decisión de la sentencia C-1433/01.

Finalmente, en cuanto al cargo aducido en la demanda relativo al desconocimiento del principio de unidad de materia legislativa, el Procurador General de la Nación encuentra que efectivamente se ha vulnerado el artículo 158 de la Constitución, pues no existe una relación entre la temática de la disposición acusada y la Ley 626 de 2000. Relación que, a su manera de ver, no se puede valorar de manera laxa en el presente caso, por cuanto el contenido de la ley de presupuesto es reglado. La norma acusada no tiene ninguna relación con la ejecución del presupuesto, pues no cumple una función en la vigencia para la cual se hizo la adición presupuestal. Si lo que el legislador quería era modificar el régimen financiero de las universidades, al juicio del procurador ha debido hacerlo mediante la expedición de una ley diferente a la ley anual de presupuesto. Mientras ello no se haga, “a las universidades del Estado les serán aplicables en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica del presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.”

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, porque la norma acusada hace parte de una ley de la República.

Cuestión previa.

2. Observa la Corte que en el escrito con el cual se formula la demanda, aparece explícito que la norma acusada es el segundo inciso del artículo 10° de la Ley 626 de 2000, la cual se transcribe, y que en contra de esta disposición se aducen todos los cargos esgrimidos. No obstante, inmediatamente antes de la rúbrica de la demandante, se formula la siguiente petición:

“Por lo expuesto, en ejercicio de la acción de inconstitucionalidad instaurada, reitero la solicitud de que sea declarada la inconstitucionalidad del inciso final del artículo 86 de la ley 30 de 1992”. (Negrillas fuera del original))

El problema jurídico que se plantea en la demanda y el que resulta de la unidad normativa que se configura

3. En primer lugar, la Corte detecta que la disposición que fue acusada forma parte de la Ley 626 de 2000, mediante la cual el Congreso Nacional pretendió modificar la ley de presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de esa misma anualidad. En tal virtud, en principio la referida disposición habría perdido vigencia en la fecha en que fue interpuesta la presente demanda², pues como es sabido, la ley anual de presupuesto tiene vigencia precaria.

Así las cosas, esta circunstancia debería conducir a un pronunciamiento inhibitorio por parte de la Corte Constitucional, toda vez que su competencia se circunscribe al conocimiento de las demandas que recaigan sobre normas que se encuentren vigentes en el ordenamiento.³

No obstante, teniéndose en cuenta que uno de los cargos de inexequibilidad formulados en la presente oportunidad, aduce justamente que la disposición acusada, a pesar de pertenecer a la ley anual de presupuesto tiene vigencia indefinida pues determina una modificación permanente del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la Corte entrará a hacer el examen de constitucionalidad respectivo, toda vez que la jurisprudencia constitucional tiene definido que en el caso de que la ley anual de presupuesto continúe produciendo efectos más allá del período fiscal, debe la Corte examinar de fondo los cargos propuestos en la demanda.⁴

Adicionalmente al cargo de violación constitucional por desconocimiento del carácter transitorio de las normas de la ley anual de presupuesto, la Corte deberá estudiar si, como lo dice la actora, el inciso acusado desconoce la naturaleza propia de las disposiciones presupuestales, en cuanto no se limita a hacer una estimación de ingresos o autorización de gastos, ni es una disposición instrumental necesaria para la debida ejecución del presupuesto aprobado, sino que lo que pretende es modificar permanentemente otra disposición legal cual es el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que garantiza a todas las universidades estatales u oficiales que los aportes que reciban de los presupuestos nacional o de las entidades territoriales se incrementarán anualmente en pesos constantes.

Finalmente, deberá examinarse la acusación según la cual la modificación del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 que según la demandante se produce, significa un desconocimiento del principio de unidad de materia legislativa, y de la autonomía universitaria, pues tal modificación no podía adoptarse mediante una disposición incrustada en la ley anual de presupuesto.

En resumen, los siguientes son los cargos de inconstitucionalidad propuestos: desconocimiento del carácter anual de las disposiciones que conforman la ley de presupuesto y de la naturaleza propia de las normas presupuestales a las que sólo les incumbe estimar ingresos, autorizar gastos o dar indicaciones generales para correcta ejecución presupuestal, mas no modificar de manera permanente normas contenidas en leyes relativas a otros temas, por lo cual, de contera, se produce el desconocimiento del principio de unidad de materia legislativa y adicionalmente se vulnera la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades, pues una disposición de la Ley 30 de 1992, que regula el servicio público de educación superior, no puede ser modificada sino en virtud de una ley especial que curse un trámite legislativo específico e independiente.

No obstante, todos estos cargos de inexequibilidad parten del supuesto según el cual el inciso acusado modifica permanentemente el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. De este hecho se derivaría el desconocimiento del principio de anualidad presupuestal, de unidad de materia legislativa, de la autonomía universitaria y de la naturaleza propia de las disposiciones presupuestales. Por tal razón, debe la Corte analizar, si efectivamente, como lo afirma la demandante, el inciso que reprocha de inconstitucional modifica el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, en cuanto determina que la adición presupuestal ordenada para dar cumplimiento a la Sentencia C-1433 de 20005, no tenga efectos para el aumento obligatorio en pesos constantes a que dicha norma se refiere. Para esos efectos debe referirse al contenido y alcance del artículo 86 mencionado, sin pretender llevar a cabo un examen de constitucionalidad de dicha disposición, pues la misma no ha sido objeto de acusación en la presente oportunidad.

Contenido del artículo 86 de la Ley 30 de 1992

4. El tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 es el siguiente:

Ley 30 de 1992

“por la cual se organiza el servicio público de educación superior”

...

“Artículo 86: Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

“Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.”

Del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 puede colegirse que el presupuesto de las universidades públicas, como rasgo de su autonomía constitucional, es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales, pero que recibe aportes bien de

aquél o de éstos.⁶ En cuanto a los aportes que los presupuestos de las universidades reciben de la Nación, ellos se destinan a funcionamiento o a inversión pues la redacción de la norma es clara al respecto cuando dice: “Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión”. El inciso segundo del artículo 86 transcrito, contiene una fórmula que busca lograr que dichos aportes del presupuesto nacional, y también los que provienen de los presupuestos de las entidades territoriales, mantengan valor constante, por lo cual ordena tomar cada año, como base para determinar el monto de los aportes respectivos, los presupuestos correspondientes al año anterior, y traerlos a valor actual.

Contenido del primer inciso del artículo 10 de la Ley 626 de 2000

5. Aun cuando el primer inciso del artículo 10 de la Ley 626 de 2000 no ha sido acusado, el alcance del segundo inciso, que es que fue objeto de acusación de inconstitucionalidad, sólo se determina a partir de la dispuesto por el primero. Por ello pasa la Corte a precisar el contenido del primer inciso de la aludida norma.

La actividad de apropiar gastos corresponde al Congreso de la República⁷, y la lleva a cabo cada año en el momento en el que aprueba la ley anual de presupuesto, o posteriormente al aprobar presupuestos adicionales como es el caso de la ley dentro de la cual se inserta la disposición ahora acusada. La apropiación de un gasto equivale a su autorización. Es decir el legislativo autoriza hasta por un tope máximo al ejecutivo, para hacer alguna erogación. El artículo 346 de la Constitución señala al respecto cuáles son los gastos que pueden ser apropiados o autorizados en la ley anual de presupuesto, cuando indica: “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.”

Son pues varias las categorías de gastos que pueden ser autorizados: i) la de los créditos judicialmente reconocidos; ii) la de los gastos decretados conforme a ley anterior. iii) la de los gastos propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público o el servicio de la deuda: iv) la de los gastos destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

6. El artículo 10 de la Ley 626 de 2000, tiene dos incisos. El primero de ellos, no acusado, modifica específicamente la ley de apropiaciones de la vigencia fiscal correspondiente al año dos mil (2000), ordenando adicionar en la suma de treinta y cinco mil millones de pesos (\$35.000.000.000.00) el aporte nacional a los ingresos de las universidades estatales, con el objeto de atender el ajuste salarial de los servidores públicos docentes y no docentes de las mismas, en cumplimiento de la sentencia C-1433 de 2000 de la Corte Constitucional; la disposición añade que “la suma de treinta y cinco mil millones de pesos (\$35.000.000.000.00) complementarios se les provean en el adicional del presupuesto del año 2001”.

La Corte encuentra, en lo que concierne a los primeros treinta y cinco mil millones de pesos (\$35.000.000.000.00) apropiados, que el Congreso pretendió dar cumplimiento a un fallo emanado de esta Corporación; el título jurídico que soporta el gasto propuesto por el Gobierno y decretado por el Congreso, es entonces un “crédito judicialmente reconocido”, en los términos del artículo 346 de la Constitución”. La apropiación mediante ley de tal gasto, obedece a la necesidad de dar cumplimiento al principio de legalidad, todo lo cual resulta perfectamente armónico con las normas constitucionales pertinentes al tema.

En cuanto a la apropiación de treinta y cinco mil millones de pesos (\$35.000.000.000.00) complementarios para proveer a la universidades en el presupuesto adicional del año 2001, aunque el título jurídico que soporta la erogación que el Congreso autoriza no es la decisión judicial antes citada, pues ella se circunscribió a ordenar el cumplimiento de un deber omitido en el presupuesto del año 2000 y nada dispuso en relación con los subsiguientes, tal erogación corresponde a un gasto propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las universidades públicas, (según lo permitido por el artículo 346 superior), y aprobado luego por el Congreso.

7. El inciso segundo del artículo 10 de la Ley 626 de 2000, como se deduce de su tenor literal, persigue que las partidas de gastos que se aprueban mediante el inciso anterior, en ningún caso hagan parte de la base de cálculo para determinar, en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el valor de los aportes a las universidades públicas que la Nación efectúa año tras año. Esta última disposición, cuyo alcance arriba se estudió, persigue mantener en pesos constantes los aportes del Presupuesto General de la Nación o los de las entidades territoriales, destinados al funcionamiento ordinario de las universidades públicas

o a la inversión en las mismas. Es decir, se pretende que dichos aportes no se vean reducidos por los efectos de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, y de esta manera sirvan para cubrir las mismas necesidades año tras año, presumiéndose que existen unos gastos ordinarios de administración o de inversión constantes.

Como antes se dijo, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 dispone el incremento anual en pesos constantes el valor de las partidas de gasto correspondientes a los aportes del Presupuesto General de la Nación a las universidades públicas. La base cálculo para determinar este aumento a valor constante, es el valor de las partidas aprobadas en el año anterior. La no inclusión de determinado rubro de gastos dentro de dicha base de cálculo, no sólo afecta valor de las partidas del año siguiente, sino también el de las correspondientes a los años subsiguientes, por el efecto acumulativo que tiene dicha exclusión.

Tenemos entonces que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 ordena al Gobierno incrementar cada año todas las partidas de gasto correspondientes a aportes nacionales en el presupuesto de las universidades públicas, trayéndolas a pesos constantes. En contraste, el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 626 de 2000 prohíbe la inclusión de dos partidas presupuestales aprobadas dentro del Presupuesto General de la Nación del año 2000 para los mismos efectos. Resulta claro entonces que, en relación con estas partidas, el inciso acusado prohíbe hacer lo que el mencionado artículo 86 autoriza. No hacen falta consideraciones adicionales para explicar que prohibir es todo lo contrario de ordenar. Es cierto entonces, como lo afirma la demanda, algunos de los intervinientes y la vista fiscal, que la norma demandada introduce una modificación permanente al contenido dispositivo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, modificación que concretamente consiste en una excepción relativa a las partidas de gastos aprobadas en el inciso primero del artículo 10 de la Ley 626 de 2000.

Se verifica así la verdadera ocurrencia el supuesto sobre el cual se edifican todos los demás cargos de la demanda. En efecto, como se dijo, la acusación por desconocimiento del principio de anualidad presupuestal, de unidad de materia legislativa, de la autonomía universitaria y de la naturaleza propia de las disposiciones presupuestales, parten de la base de que la norma acusada modifica dicho artículo 86. Constatado que ello efectivamente sucede, pasa la Corte a examinar dichos cargos concretos.

Cargos por desconocimiento de la naturaleza propia de las normas presupuestales, por

violación del principio de unidad de materia, de anualidad presupuestal y de autonomía universitaria

8. La Corte considera oportuno referirse al fundamento doctrinal que soporta la acusación relativa a la carencia de valor normativo de las leyes anuales de presupuesto, el cual ha sido analizado en otras oportunidades por esta Corporación, quien al respecto ha llegado a conclusiones que ahora deben ser reiteradas. En efecto, según la acusación la disposición que se ataca no se limita a ser una estimación de ingresos, una autorización de gastos o una norma general instrumental necesaria para la debida ejecución del presupuesto aprobado, sino que lo que pretende es modificar permanentemente otra disposición legal cual es el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, alcance que está proscrito en las disposiciones que integran la ley anual de presupuesto, pues estas no pueden tener ningún contenido normativo abstracto.

La doctrina de la hacienda pública ha sido escenario de la postulación de diversas teorías en torno de la naturaleza jurídica de las leyes anuales de presupuesto. Ciertos sectores niegan que dichas leyes tengan un contenido material o normativo y afirman que son leyes sólo en sentido formal, por cuanto se erigen en meras cuentas descriptivas de ciertos rubros de ingresos y de gastos públicos. Es decir, por su contenido material tales leyes serían actos administrativos, y sólo desde la óptica de un criterio orgánico o formal podrían clasificarse como actos del legislador. Conforme con otra teoría, expuesta inicialmente en Francia por el jurista Gastón Jéze, la ley anual de presupuesto es un “acto condición”, carente por lo tanto de contenido normativo, si se atiene al contenido de dicho concepto.⁸ La propia Corte Constitucional, en ciertos casos ha hecho referencias tangenciales que parecerían indicar que acogiera tales teorías, no obstante lo cual su jurisprudencia más bien tiende al reconocimiento del carácter normativo propio de la ley anual de presupuesto.

En efecto, en ocasiones la Corte ha hecho hincapié en el alcance específico de la ley anual de presupuesto, consistente en estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar el gasto público en determinada vigencia, desestimando su alcance normativo. En este sentido, por ejemplo, ha dicho:

“Finalmente, con respecto a la ley anual de presupuesto, esta Corporación ha señalado que tal ley no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido

concreto. En efecto, el papel de esta ley, esencial pero de alcance específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal⁹. Por ello, en otras oportunidades, esta Corporación ha declarado inconstitucionales aquellos apartes de las leyes anuales de presupuesto que han desbordado ese campo, o no han respetado lo estatuido por la ley orgánica¹⁰.”¹¹

En otra ocasión también la Corte hizo referencia a la ley anual de presupuesto, catalogándola expresamente como un “acto condición”:

“La legalidad del gasto, de acuerdo con lo que al respecto disponen los artículos 346 y 345 de la Constitución Nacional, impone que las erogaciones han de decretarse previamente por el legislador, de un lado; y, de otro, que ellas se deben apropiar por la ley de presupuesto, para que efectivamente puedan llevarse a cabo. Es decir, en relación con las erogaciones que de los dineros públicos haga el Estado, el presupuesto tiene la fuerza restrictiva, pues solamente pueden llevarse a efecto aquellos gastos que se apropien anualmente por el legislador, con lo cual se pone de manifiesto que el presupuesto, además de ser un acto – condición, cumple finalidades macroeconómicas y políticas, que explican su propia fisonomía jurídica, como ya lo ha advertido ésta Corporación, entre otras, en sentencias C-478 de 1992 y C-685 de 1996.”¹²

No obstante, en otras decisiones esta Corporación ha reconocido carácter de ley en sentido material a la ley anual de presupuesto. Así por ejemplo, en las sentencias C-1433 de 2000 y C-1064 de 2001, la Corte conoció demandas interpuestas en contra de leyes anuales de presupuesto, con lo cual puso de presente que en cuanto tales leyes lo son en sentido material, son objeto de revisión por parte de la Corporación. Adicionalmente, la jurisprudencia ha admitido enfáticamente la fuerza restrictiva del presupuesto, es decir la característica en virtud de la cual sólo pueden ejecutarse los gastos previamente definidos en él, y el carácter de “autorizaciones de gastos” hasta por un tope máximo, que se atribuye a las normas que decretan apropiaciones. Características estas que denotan el valor normativo del que se reviste el presupuesto y el contenido material de sus normas. En efecto, si es propio de las leyes en sentido material el ordenar, prohibir, o autorizar, y la normas del presupuesto anual que decretan gastos son de un lado autorizaciones de gasto y de otro, en virtud de su fuerza restrictiva, prohibiciones de superar los límites de gastos en ellas señaladas, es obvio que de una lado autorizan y de otro prohíben, por lo cual su contenido

normativo es indiscutible. Así mismo, la jurisprudencia se ha referido a la especialidad del gasto público, principio según el cual las partidas aprobadas por el Congreso no pueden destinarse a fines distintos de aquel para el cual fueron aprobadas, y finalmente ha explicado como el presupuesto es instrumento de la política macroeconómica pública, rasgos estos del presupuesto que también lo ubican como verdadera ley en sentido material, superando la concepción que lo mira como un mero acto administrativo descriptivo de ingresos y gastos, condición para su efectivo recaudo o ejecución. Muestra de esta tendencia de la Corte al reconocimiento de la fuerza normativa del presupuesto, es el siguiente aparte jurisprudencial:

“Conforme a lo anterior, y como claramente lo señala el artículo 345 superior, no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, regla que es la materialización del principio de la legalidad del gasto en el campo presupuestal. Esta fuerza restrictiva del presupuesto, según la cual sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en esta ley anual, tiene gran trascendencia, ya que el presupuesto no es sólo un instrumento contable sino que tiene importantes finalidades económicas y políticas, que explican a su vez, su fisionomía jurídica¹³. Así, tal y como esta Corporación ya lo había destacado¹⁴, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo (CP arts 342 y 346). Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público. Finalmente, esto explica la 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 gubernamental.

“Lo anterior implica entonces que el Congreso debe no sólo definir el monto máximo de gasto estatal sino que debe apropiar las partidas para una determinada finalidad, de suerte que éstas deben ser ejecutadas conforme a lo prescrito por la ley de presupuesto, la cual no se limita a autorizar las sumas que pueden ser gastadas sino que, además, confiere una destinación particular a las distintas partidas. El presupuesto es entonces una ley de

autorización de gastos, por cuanto limita jurídicamente su ejecución en tres aspectos: de un lado, en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo; de otro lado, a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y, finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no sólo señala cuánto se puede gastar sino en qué se deben emplear los fondos públicos.”¹⁵

Las funciones que competen al Congreso en materia presupuestal revisten gran importancia dentro del régimen constitucional. Al aprobar el presupuesto, el legislativo ejerce una función de delimitación y control del poder del ejecutivo en materia económica, y contribuye a la efectiva realización de las metas fijadas anteriormente en la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. La ley anual de presupuesto puede orientar las finanzas públicas en uno u otro sentido, imprimiéndole a la dinámica colectiva un rumbo u orientación particular. Por eso se ha dicho que es un instrumento de política macroeconómica. Reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla, es desconocer los poderes políticos del Parlamento en materia presupuestal.

9. De otro lado, la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo. No obstante, este alcance normativo debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. Es en este sentido que se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario. Su vigencia temporal es consecuencia de la temporalidad de las normas cuya correcta ejecución pretenden asegurar, por lo cual el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, que compila las normas que contienen el Estatuto Orgánico del Presupuesto, expresamente indica que tales normas generales “regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.”

10. A juicio de la Corte a esta categoría de norma general presupuestal pertenece la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 626 de 2000; ella ordena al Gobierno no incluir dentro de la base de cálculo a que se refiere el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, las partidas presupuestales aprobadas en el inciso primero de la disposición. Es decir es una indicación al ejecutivo relativa a una partida presupuestal aprobada. En tal sentido responde a la definición de norma general del presupuesto que se contiene en el artículo 111 del Decreto 111 de 1996 -Ley Orgánica del Presupuesto, según la cual esta clase de disposiciones tienden a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación.

En la medida en que es una norma que se orienta a la definición del régimen jurídico de la partida presupuestal apropiada en el primer inciso de la misma disposición, tiene una evidente relación de conexidad temática y sistemática con ella y en tal virtud no desconoce, por este aspecto, el principio de unidad de materia. A pesar de lo anterior, es decir, a pesar que desde el punto de vista de la coherencia temática y sistemática interna de la Ley en la cual se inserta, la disposición no desconoce el principio de unidad de materia, en cambio si lo desconoce en cuanto rebasa la materia temática propia de las leyes anuales de presupuesto al modificar, como antes quedó demostrado, otra ley vigente y de contenido permanente, como lo es la Ley 30 de 1992, específicamente su artículo 86. No obstante que la unidad de materia es asunto que, como lo ha hecho ver la jurisprudencia constitucional, debe ser examinado dentro criterios de laxitud a fin de no anular el principio democrático, en el tema presupuestal el alcance normativo que pueden tener las disposiciones se circunscribe específicamente a su objeto propio, por lo cual las normas generales de la ley anual solamente pueden referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente.

Adicionalmente, a juicio de la Corte el inciso sub examine rebasa los límites temporales propios de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, pues su alcance en el tiempo se proyecta más allá de la vigencia presupuestal del año 2000. Ciertamente, al prohibir la contabilización de las partidas aprobadas en el inciso anterior para efectos del cálculo de los nuevos aportes de la Nación a las universidades públicas, tiene un efecto económico acumulativo en los años siguientes. Por la naturaleza del asunto que regula, sus efectos afectan vigencias futuras. En tal virtud, desconoce específicamente lo dispuesto en el

artículo 11 del decreto 11 de 1996¹⁶ –Estatuto Orgánico del Presupuesto –, norma que por su naturaleza orgánica se imponía al legislador al momento de expedir la Ley 626 de 2002. Por lo anterior, prospera el cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de anualidad tributaria.

Hallado lo anterior, la Corte considera innecesario examinar el cargo aducido en contra del segundo inciso del artículo 10 de la Ley 626 de 2000, relativo al desconocimiento de la autonomía universitaria.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 10 de la Ley 626 de 2002.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNNET

Magistrado

ALVARO TAFUR GÁLVIS

Magistrado

CLARAINÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-402/97

2 Seis (6) de agosto de 2001

4 En este sentido se ha pronunciado la Corporación, entre otras en las sentencias C-454/93, C-457/93, C-541/93, C-047/94, C-104/94 y C-1320 /96.

5 En esta sentencia la Corte Constitucional consideró que los aumentos salariales de todos los funcionarios públicos debían corresponder, por lo menos, al monto de la inflación del año anterior.)

6 El presupuesto de la universidades públicas es independiente del presupuesto nacional,

pero el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, debe estar incluido dentro del Presupuesto General de la Nación. Cf. Sentencia C-220 de 1997, M.P Fabio Morón Díaz.

7 Salvo en el caso al que se refiere el artículo 348 de la Constitución, que regula el evento en el que el Congreso no expide oportunamente el presupuesto. En este caso regirá el presentado por el Gobierno.

8 El concepto de “acto condición”, ha sido elaborado por la doctrina del derecho administrativo. Según ella, un acto condición es aquel que se caracteriza por colocar a un individuo en una situación general e impersonal, previamente definida por el ordenamiento jurídico. El acto condición es así, un necesario antecedente de otro, por lo cual la ley de presupuesto sería un acto condición, en cuanto sería condición previa para el recaudo de rentas y ejecución de gastos. Cf. Palacios Mejía Hugo. “La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano. Bogotá. Ed. Derecho Vigente, 1999.

9 Corte Constitucional. Sentencia No. C-357 del 11 de agosto de 1994. M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía.

10 Ver, por ejemplo, C-039/94. MP Antonio Barrera Carbonell; o C-89A del 3 de marzo de 1994. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

11 Sentencia C-546 de 1994 M.P Alejandro Martínez Caballero

12 Sentencia C-562 de 1998, M.P Alfredo Beltrán Sierra

13 Ver, entre otros, José Roberto Dromi. Presupuesto y cuenta de inversión. Buenos Aires: Astrea, 1988, pp 15 y ss.

14 Ver, entre otras, la sentencia C-478/92. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

15 Sentencia C-685 de 1996. M.P Alejandro Martínez Caballero

16 El texto del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, en lo pertinente, es el siguiente:

“Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

(...)

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38 de 1989, art. 7°, Ley 179 de 1994, arts. 3°,16 y 71, Ley 225 de 1995 art. 1°)” (Resalta la Corte).