

Sentencia C-192/97

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No puede presentarse por personas jurídicas

Las personas jurídicas no pueden incoar acciones públicas de inconstitucionalidad. Sin embargo, para la Corte es igualmente claro que el demandante es ciudadano colombiano y actúa también en esta calidad, como se evidencia no sólo por cuanto presentó la correspondiente cédula de ciudadanía sino además por el encabezado mismo de la demanda, en la cual el actor señala precisamente que es ciudadano colombiano.

DECRETO COMPILADOR-Competencia sobre artículos

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance/MODIFICACION DEL PRESUPUESTO-Atribución legislativa

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 gubernamental. 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 excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto.

PRINCIPIO DE ANUALIDAD DEL PRESUPUESTO-Reducción y aplazamiento

PARTIDA PRESUPUESTAL APROBADA/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Apropiación de partida

Una partida aprobada por la ley anual del presupuesto no es un gasto que inevitablemente debe ser efectuado por las autoridades. Las apropiaciones presupuestales no son órdenes de

gasto sino que constituyen, como bien lo señala la propia legislación orgánica presupuestal, “autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva”. La ley anual de presupuesto, al apropiar una determinada partida, está entonces estableciendo el monto máximo de gasto estatal para una determinada finalidad y en un período específico.

GASTO PUBLICO-Proceso presupuestal

La Constitución distingue entonces diversos momentos en relación con los gastos públicos. De un lado, el Gobierno incluye dentro del proyecto de presupuesto las partidas que considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Luego corresponde al Congreso aprobar o no las partidas, esto es, autorizar o no los gastos propuestos por el Gobierno, momento en el cual la Carta le confiere la posibilidad de eliminar o reducir las partidas que no considere convenientes, salvo aquellas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el Plan de Desarrollo. Finalmente, durante la ejecución del presupuesto, corresponde al Gobierno y a las otras autoridades ordenadores del gasto, ejecutar, esto es, comprometer efectivamente las correspondientes partidas hasta los montos máximos aprobados por el Congreso.

PARTIDA APROPIADA EN LEY DE PRESUPUESTO-Reducción o aplazamiento por Gobierno/APROPIACION PRESUPUESTAL-Reducción o aplazamiento por Gobierno

Es necesario distinguir dos fenómenos diversos en el proceso presupuestal. Así, una cosa es la posibilidad que tiene el Congreso de no aprobar -esto es, no autorizar- un gasto propuesto por el Gobierno, elemento que concreta el principio de legalidad del gasto, por lo cual es natural que la Carta establezca que los representantes del pueblo pueden reducir o eliminar las partidas propuestas por el Gobierno. Sin embargo, otra cosa muy diferente es que el Gobierno pueda reducir o aplazar una partida que ya ha sido autorizada por la ley de presupuesto. En efecto, las apropiaciones no son las cifras que obligatoriamente van a ser comprometidas y gastadas sino que representan las sumas máximas que pueden ser ejecutadas por las autoridades respectivas, lo cual significa que en principio es un problema de ejecución presupuestal si una partida apropiada en la ley del presupuesto es o no integral y efectivamente comprometida y gastada durante el período fiscal respectivo. Por

consiguiente, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto, sino que es un momento de la ejecución del mismo. En principio es legítimo que las normas acusadas, atribuyan al Gobierno la posibilidad de reducir o aplazar ciertas apropiaciones, en determinados eventos pues corresponde a la ley orgánica del presupuesto regular la ejecución presupuestal. Además, la Constitución atribuye al Gobierno el peso esencial en la ejecución del presupuesto. Lo anterior no significa, empero, que la ley orgánica puede conferir una facultad abierta al Gobierno para disminuir o aplazar con total discrecionalidad la ejecución de las distintas partidas apropiadas por la ley anual de presupuesto, por cuanto de todos modos el proceso presupuestal está sometido a la Constitución y a la ley. Admitir que el Gobierno pudiera, a su arbitrio y en cualquier tiempo, disminuir o aplazar las apropiaciones implicaría conferir al Ejecutivo un poder fiscal fuera de control, lo cual es contrario a la idea misma de Estado de derecho.

La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones no puede ser adelantada por el Gobierno de manera arbitraria sino que se debe desarrollar en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma. La posibilidad del Ejecutivo de reducir o aplazar las apropiaciones no escapa del control judicial, dado que los eventuales abusos son impugnables por la vía de lo contencioso-administrativo, lo cual no afecta la legitimidad constitucional de esa potestad gubernamental en sí misma considerada. Sin embargo, y como es obvio, la Corte precisa que esta posibilidad de revisión judicial implica, en armonía con los principios de publicidad e imparcialidad de la función administrativa, que el Gobierno tiene el deber de motivar con precisión las razones y consideraciones fácticas que lo llevaron a aplazar o suspender, total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales.

PRIMACIA DEL PRINCIPIO DE UNIDAD PRESUPUESTAL SOBRE PRINCIPIO DE AUTONOMIA-
Organos del Estado/AUTONOMIA EN LA EJECUCION PRESUPUESTAL-Límites por intereses superiores/AUTONOMIA EN LA EJECUCION PRESUPUESTAL-No implica independencia del gasto de órganos autónomos

Esta Corporación ha señalado que la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y ésto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que

no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general. La Corte reitera que la autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal. La ordenación autónoma del gasto por parte de las entidades debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.

AUTONOMIA FISCAL DE LA RAMA JUDICIAL/CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA- Apropiación de partidas

La ejecución y ordenación del gasto corresponde a una autoridad del propio poder judicial, y no a una entidad externa del mismo, como sucedía en el pasado, que el presupuesto de la rama judicial era ejecutado por el Ministerio de Justicia. Ahora bien, esta autonomía debe interpretarse tomando en cuenta el principio de legalidad del gasto y entonces la disposición adquiere un sentido perfectamente razonable, pues significa simplemente la sujeción que a la ley de presupuesto deben los ejecutores del gasto en la rama judicial, por lo cual el Consejo Superior de la Judicatura no puede desbordar los parámetros establecidos por el Congreso al apropiar las distintas partidas para la rama judicial.

APROPIACION PRESUPUESTAL EN ENTIDADES CON AUTONOMIA-Reducción o aplazamiento gubernamental delimitado

La reducción o aplazamiento de las apropiaciones que el Gobierno efectúa en relación con las entidades de la administración central tiene en cierta medida un doble título, pues el Presidente no sólo actúa como responsable del manejo fiscal del Estado sino que también interviene como suprema autoridad administrativa, lo cual le confiere un poder de dirección sobre el gobierno central. En cambio, en relación con las entidades que gozan de autonomía frente a la administración central -como las otras ramas del poder y los otros órganos autónomos independientes, como el Ministerio Público, la Contraloría y la organización electoral- la intervención gubernamental para reducir o aplazar las apropiaciones cuando se presentan las hipótesis previstas por la ley orgánica es legítima, pero su alcance debe ser delimitado tomando en consideración la autonomía de esas entidades. La responsabilidad fiscal global del Gobierno no puede entonces traducirse en una anulación de la autonomía

orgánica y presupuestal que la Constitución reconoce a las otras ramas del poder y a los otros órganos autónomos, sobre todo en aquellos casos en que la propia Carta no sólo establece esa autonomía fiscal sino que además consagra una necesaria coordinación entre el Gobierno y la entidad respectiva.

PARTIDA PRESUPUESTAL ESPECIFICA DE ORGANOS AUTONOMOS-Inadmisibilidad de reducción o aplazamiento por Gobierno

Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibile. Las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades.

AUTONOMIA FISCAL DE ENTIDADES-Reducción o aplazamiento uniforme e igual

En principio el Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamiento uniformes e iguales para los diversos órganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomía fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Ejecutivo, pues se evita que el Gobierno afecte la autonomía de determinada entidad o rama del poder, descargando en ella el peso esencial del ajuste al gasto. Esta Corporación no desconoce que, en determinadas coyunturas, pueden existir prioridades que justifiquen que la reducción del gasto no sea uniforme para todos los órganos y ramas del poder. Sin embargo, debido a que tales decisiones pueden afectar la autonomía fiscal de otros órganos del Estado, la cual está ligada a un principio medular de la organización del Estado, como es la separación de poderes, la Corte considera que en este caso el establecimiento de tratos diversos sólo puede justificarse si las prioridades son claras, de una evidente importancia

constitucional, y no existen medios alternativos para alcanzar tales objetivos prioritarios.

Referencia: Expediente D-1437

Normas acusadas: Artículos 34 de la Ley 179 de 1994 y 76 del Decreto 111 de 1996.

Actor: Ismael Quintero López.

Temas:

La legalidad del gasto no implica que el Gobierno no pueda reducir o aplazar, total o parcialmente, las apropiaciones, en aquellos eventos definidos por la ley orgánica del presupuesto que armonicen con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Ejecutivo.

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las otras ramas de poder y de los otros órganos autónomos del Estado.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, quince (15) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Carmenza Isaza de Gómez, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Ismael Quintero González, en representación de la Dirección Ejecutiva de la Administración Judicial, presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 34 de la Ley 179 de 1994 y 76 del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), la cual fue radicada con el número D-1437. Por medio de auto del 20 de septiembre de 1996, el Magistrado Ponente admite la demanda, por haber sido presentada por un ciudadano colombiano y haber cumplido con todos los requisitos constitucionales y legales. En ese mismo auto, la demanda se fija en lista, se efectúan las comunicaciones de rigor y se corre traslado al Procurador General, quien rinde su concepto en término. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

Conviene aclarar que el artículo 76 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto tiene exactamente el mismo contenido normativo del artículo 34 de la Ley 179 de 1994, puesto que el primer decreto se limitó a compilar las normas orgánicas tributarias, para facilitar su consulta, sin modificar su sentido. A continuación se transcribe el tenor literal de esas disposiciones:

“En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones”.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que las disposiciones demandadas violan los artículos 4º y 256 de la Constitución . Según su criterio, estas normas facultan al Gobierno para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en los casos en ella previstos, con lo cual se viola la autonomía presupuestal de la rama judicial, pues la Constitución atribuye exclusivamente al Consejo Superior de la Judicatura la ejecución del presupuesto de esa rama del poder, de conformidad con la aprobación que haga el Congreso. Por ello considera que esa facultad no sólo “introduce motivos de incertidumbre en la técnica de presupuestación” sino que además “desconoce la estructura del Poder Público”, por lo cual ese contenido normativo no “puede aplicarse a la “Rama Judicial, que goza de la especial y expresa protección constitucional”, según la cual ejecuta el presupuesto “de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.”

El demandante considera entonces que la elaboración y ejecución del presupuesto de la Rama judicial compete al Consejo Superior de la Judicatura y no al Ejecutivo, pues la Carta, en el numeral 5º del artículo 256, protege la autonomía de la Rama Judicial con dos garantías institucionales, a saber, la “prerrogativa de postulación privilegiada de su propio presupuesto” a través del Consejo Superior de la Judicatura y la “intangibilidad que adquieren las apropiaciones que consagre la ley anual una vez el Congreso fije su monto”. Así, en relación con la prerrogativa de postulación, el actor señala:

En consonancia con el principio de autonomía, la Constitución estructura el proceso de fijación de recursos fiscales para el financiamiento de la función judicial en la única forma que hace compatible la autonomía institucional de la Rama con la unidad de la función política de presupuestación que confiere al Ejecutivo un papel predominante en el cómputo de los ingresos y en su distribución en los distintos destinos, sometido a la aprobación del Congreso. Así se explica porqué, en relación con la Rama Judicial no esté atribuida al Ejecutivo, como lo está respecto de todas las actividades públicas, la función de calcular las sumas que deberán ser gastadas para cumplirlas. Ello entraña la real capacidad de señalar la política interna de la Rama. Por eso, en contraste con el régimen vigente para todos los demás sectores de la actividad estatal, la Rama Judicial tiene, en cabeza de su aparato de gestión, la capacidad de señalar en un primer momento los destinos del gasto y los montos necesarios. Ninguna otra expresión orgánica o funcional del Poder Público tiene una

prerrogativa igual.

(...)

La garantía de que se habla no impone a los otros dos poderes en forma irresistible las partidas propuestas por el Consejo Superior. Al respecto pueden surgir discrepancias con el Gobierno, por lo que a éste es dable presentar alternativas al Congreso; pero, no puede rechazar unilateralmente y por sí solo el Proyecto de la Rama, como sí puede hacerlo respecto de las propuestas que sin protección constitucional y como mera iniciativa administrativa de colaboración con el Ministerio de Hacienda formula de hecho cada una de las agencias del Estado al indicar cada año sus necesidades de recursos. Lo que la garantía implica realmente es que, en tal hipótesis, el Ejecutivo debe formular un proyecto alternativo y entre ambos decide soberanamente el Congreso, como árbitro último del gasto público.

De otro lado, el actor considera que la segunda garantía, esto es, la intangibilidad de las asignaciones presupuestales otorgadas por el Congreso a la rama judicial, implica que tales sumas son sustraídas a la capacidad de reducción de que dispone el Gobierno respecto de las demás apropiaciones presupuestales, “en cuya virtud éste puede variar los cómputos en cualquier momento de la vigencia fiscal al conjuro de los avatares de ésta”. Concluye entonces el demandante que la norma acusada tiene eficacia en relación “con todos los sectores del Estado excepto el judicial, y que, con respecto de éste, la misma tiene que desarrollarse en armonía con el precepto superior que garantiza su carácter definitivo e intangible mientras el propio Congreso no intervenga para modificar las partidas contempladas en la Ley de Presupuesto.”

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

La ciudadana Rocío Salazar de Mora, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas. Según su criterio, el actor interpreta erróneamente el alcance del privilegio de postulación del presupuesto del Consejo Superior de la Judicatura, ya que el Gobierno está facultado para modificarlo pues la Constitución le reservó “la competencia para preparar el proyecto de presupuesto y al Congreso para aprobarlo, pero sujeto a los límites mencionados”. Para confirmar su apreciación, la ciudadana cita “las deliberaciones de la Asamblea Nacional Constituyente” que ponen en evidencia “los límites fijados a la autonomía

presupuestal.” Según la interviniente, en la sesión plenaria del 20 de junio de 1991 el Constituyente Palacio Rudas expresó lo siguiente:

Se suprimió el párrafo sobre el presupuesto de funcionamiento del Congreso, elaborado por las comisiones de la mesa; esta norma al artículo 200 (sic, se trata del artículo 208 de la Constitución derogada) de la Constitución tal, vigente, que fue expresamente derogada por la Asamblea, que fue aquella norma por la cual es obligatorio al Gobierno aceptar el proyecto que le presenten las mesas directivas del Congreso.

Luego, había una respuesta, había también una respecto a la Rama Judicial, más o menos igual. Nosotros encontramos que no era lógico que se parcelaran esas voluntades presupuestales; además en los que aprobamos ayer en el Consejo de la Designatura (sic, es el Consejo de la Judicatura), se hizo me parece la redacción apropiada, y es la de que: el Consejo tiene la facultad, desde luego, de presentarle al Gobierno el proyecto de presupuesto, como deben tenerlo todas las ramas, y, además la facultad de ejecutar su propio presupuesto, pero, es decir, el presupuesto ya aprobado por el Congreso y que esté incorporado en el decreto de liquidación correspondiente (Sistema Integrado de Consulta de las sesiones de la Asamblea Constituyente, descriptor: Presupuesto Nacional, sesión plenaria del 20 de junio de 1991).

Concluye entonces al respecto la ciudadana:

De conformidad con los antecedentes analizados, los Constituyentes finalmente consideraron que órganos diferentes al Gobierno no pueden participar en la presentación al Congreso del proyecto de ley de presupuesto, de suerte que, la autonomía presupuestal que la Constitución asigna a determinados órganos del Estado, como en el caso que nos ocupa a la Rama Judicial consiste en poder tener, dentro del marco del Presupuesto General, apropiaciones propias, para que sean ejecutadas sin interferencia de autoridades distintas.

Queda establecida de esta forma que corresponde al Consejo Superior de la Judicatura elaborar el presupuesto de la Rama Judicial que debe ser remitido al Gobierno y a este último, previa las modificaciones que considere deba realizar, incluirlo en el Presupuesto General de la Nación que ya de ser sometido a consideración del Congreso, sin que ello en ningún caso implique, desconocimiento de las competencias que la Constitución Política otorga a esa rama del poder público.

De otro lado, la ciudadana considera que, conforme a la jurisprudencia de la Corte, y en especial a las sentencias C-478/92 y C-592/95, es claro que el “Gobierno es el responsable de la política económica y de desarrollo, que a éste corresponde el manejo de la política fiscal de la Nación, todo lo cual se refleja en el Presupuesto General de la Nación.” Además, según la interviniente, el Gobierno “es quien tiene conocimiento en detalle de la disponibilidad de recursos con que cuenta el Estado, para atender los gastos”, por lo cual es natural que a éste se confiera “la atribución y obligación de reducir las apropiaciones si durante la vigencia fiscal no se va a contar con la totalidad de los ingresos calculados para sufragar los gastos apropiados.”

En ese orden de ideas, la ciudadana considera que las disposiciones acusadas son perfectamente razonables, pues como artículos integrantes del estatuto orgánico presupuestal, desarrollan el artículo 352 de la Constitución que establece que la ley orgánica regula lo relativo a la modificación del presupuesto. Además, según la interviniente, esa atribución de reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones en ciertas hipótesis “es acorde y tiene su plena justificación en que como lo afirma esa Corporación el manejo y por ende responsabilidad de la política fiscal radica en cabeza del Gobierno. Por lo tanto, es apenas lógico, que si los ingresos calculados no van a ser recaudados se reduzcan o aplacen las apropiaciones. Igualmente se tomen dichas medidas si la coherencia macroeconómica así lo exige.”

Finalmente, y con base en la sentencia C-101/96 de esta Corporación, la ciudadana afirma que la autonomía presupuestal no implica una independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal, por lo cual la norma encuentra perfecto sustento constitucional, pues la ordenación autónoma del gasto “se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.”

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano Bernardo Carreño Varela interviene en el proceso para impugnar la demanda, pues considera que ésta no debió ser admitida, ya que el actor la presentó en representación

de la Directora Ejecutiva de Administración Judicial, quien “no está capacitada ni constitucional ni legalmente para ejercer la acción de inconstitucionalidad”, por ser ésta una acción pública reservada a los ciudadanos.

Por su parte, el ciudadano Gabriel Darío Hernández Mahecha interviene en el proceso para coadyudar la demanda, pues considera que los argumentos del actor “son suficientes para que se declare la inconstitucionalidad de las normas atacadas”.

Finalmente, y respondiendo a la invitación del Magistrado Ponente, el ciudadano Vicente Amaya Mantilla, Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, interviene en el presente proceso y luego de estudiar el alcance de las normas acusadas considera que éstas no se ajustan a la Constitución. El ciudadano comienza por analizar las normas constitucionales relativas al reparto de competencias en el proceso presupuestal y concluye que “la modificación del presupuesto es competencia del Congreso”, por lo cual “sólo en casos de excepción señalados en la Constitución, podrá el Gobierno decretar o reducir gastos”. Según su criterio, este principio afecta la constitucionalidad de la norma acusada pues “instituir en una ley, cualquiera sea su alcance, circunstancias distintas de las previstas en la Constitución Política, como motivo de facultades discrecionales al Presidente de la República para que, en cualquier mes del año fiscal, modifique los gastos incorporados en la ley de apropiaciones, representa un exceso, porque la discrecionalidad de la reducción del gasto sólo corresponde al Congreso de la República.”

De otro lado, el interviniente considera “que la ley orgánica debe establecer todas las normas sobre las cuales se rige el presupuesto, entre estas las que corresponden a su modificación y ejecución”, aspecto que no cumple la norma acusada “puesto que está autorizando al Presidente de la República a reducir las asignaciones presupuestales, pero no le está señalando las previsiones normativas para el efecto.”

A partir de todo lo anterior, el ciudadano concluye:

Como conclusión de todo lo expuesto surge sin ningún problema que la elaboración del presupuesto y las correcciones que a él deban hacerse son competencia de la ley, que debe ser expedida por el Parlamento; y que por lo tanto el ejecutivo, por regla general no puede hacer. Empero cuando surjan cuestiones de hecho que la ley no ha previsto el Presidente tiene facultades discrecionales para afrontarlas, en cuyo ejercicio debe estar limitado por la

ley.

Por lo tanto las normas que prevén el comportamiento del ejecutivo ante circunstancias extraordinarias deben ser claras y precisas señalando la conducta que el ejecutivo debe seguir, lo que no aparece en la norma acusada, que se limita a señalar unas causales que el gobierno puede determinar a su arbitrio sin señalar normas de conductas para seguir. El artículo 78 del mismo decreto señala claramente una eventualidad y la norma exacta de comportamiento del ejecutivo cuando ella se produzca.

Por último desea aclarar el Instituto que la expresión “en cualquier mes” que trae el artículo atacado puede hacer referencia a la ejecución presupuestal mensual de que trata el capítulo en que aparece dentro del decreto la norma comentada. Si ello es así, y entendido como de aplicación exclusiva para un mes determinado las objeciones desaparecerían, pues no implican variación de la ley de presupuesto y apropiaciones, como sí ocurriría si la suspensión o disminución fueran de toda la vigencia anual de la ley de presupuesto y hacemos caer en cuenta a la H. Corte Constitucional que muchas otras normas del mismo decreto, como por ejemplo los artículos 73, 77, y ss.; tratan del mismo asunto, es decir de la facultad gubernamental de reducir los gastos.

VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación (E), Luis Eduardo Montoya Medina, rinde el concepto fiscal de rigor y solicita a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 34 de la Ley 179 de 1994, en lo acusado y que se inhiba para conocer de la impugnación formulada en contra del artículo 76 del Decreto 111 de 1996, por falta de competencia ya que se trata de un decreto ejecutivo.

La Vista Fiscal comienza su análisis resaltando la importancia del presupuesto, pues considera que éste no tiene un “carácter meramente contable” sino que “la verdadera importancia del mismo radica en su significación económica, política y social”. Según su criterio “el presupuesto no se reduce a documentar la cuantificación anticipada de las rentas del Estado y las erogaciones para un plazo dado, sino que constituye una herramienta de planeación del desarrollo, toda vez que señalan los derroteros de la actividad estatal y se establecen las prioridades en la inversión”.

Luego el Procurador analiza los principios y las competencias que rigen las distintas etapas del procedimiento presupuestal y resalta que la Carta de 1991 eliminó el principio del equilibrio presupuestal, pues se permite la presentación “desequilibrada” del mismo, de manera que algunos gastos podrían estar “desfinanciados a la hora de llevar el proyecto a las Cámaras Legislativas”. Sin embargo, aclara que lo anterior no implica “la viabilidad de preservar la figura del desequilibrio al momento de ejecución del presupuesto, por la simple razón de que no se puede gastar lo que no se tiene”, por lo cual el Gobierno tiene la alternativa de presentar un presupuesto de ingresos adicionales para financiar las apropiaciones deficitarias. Esto explica para el Procurador (E) el sentido de la norma, ya que el presupuesto no es un instrumento inmutable por lo cual debe “adaptarse a las cambiantes circunstancias de la economía” pues es necesario tomar en cuenta “como son de volátiles las condiciones económicas y financieras de un país como el nuestro. El anterior análisis permite entonces al Ministerio Público señalar al respecto:

El recorrido anterior contextualizado en la forma que prevé la Carta para la República, unitaria, que en punto a la materia presupuestal se traduce en la primacía del principio de unidad sobre autonomía, junto con las atribuciones que ella misma señala para el Presidente, permiten entender como razonable el que corresponda a este último como Gobierno Nacional la facultad de reducir el gasto público, no sólo porque toda autorización implica la posibilidad de la abstención, sino además, porque es él el portador autorizado de la iniciativa en esta materia. De otra parte, de ello se desprenden ventajas para los intereses generales, en el sentido de que se centraliza el manejo del proceso y, por consiguiente, la responsabilidad derivada del mismo.

Por todo ello, el Procurador (E) considera que la norma acusada no viola la autonomía presupuestal de la rama judicial sino que es expresión del principio de unidad presupuestal y de la responsabilidad del Gobierno en la materia. Además aclara que la decisión de aplazar o reducir las apropiaciones debe efectuarse por “medio de decreto, el cual es un acto sujeto a las acciones judiciales del caso”. Concluye entonces la Vista Fiscal que el artículo 356 ordinal 5º de la Carta, según el cual el Consejo Superior de la Judicatura ejecutará el presupuesto de conformidad con la aprobación que haga el Congreso, “no solamente debe matizarse a la luz de los postulados que se refieren a la colaboración armónica de las ramas del poder público, sino que debe interpretarse en su sentido originario, el cual alude a la obligatoria sujeción que a la ley de presupuesto deben los ejecutores del gasto.”

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

1- Uno de los intervinientes considera que la Corte debió rechazar la demanda, por cuanto ésta fue presentada a nombre de una persona jurídica, esto es, de la Nación- Rama Judicial, cuando la acción pública de inexequibilidad está reservada exclusivamente a los ciudadanos. La Corte coincide con este ciudadano en que las personas jurídicas no pueden incoar acciones públicas de inconstitucionalidad, razón por la cual esta Corporación declaró inexecutable el artículo 2º del decreto 2067 de 1991. Sin embargo, para la Corte es igualmente claro que el demandante es ciudadano colombiano y actúa también en esta calidad, como se evidencia no sólo por cuanto presentó la correspondiente cédula de ciudadanía sino además por el encabezado mismo de la demanda, en la cual el actor señala precisamente que es ciudadano colombiano. Por ello el Magistrado Ponente, teniendo en cuenta el carácter público de esta acción ciudadana, la informalidad que la rige y la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), admitió la demanda en el entendido de que era efectuada por el actor en su calidad de ciudadano y no como representante de la Nación- Rama Judicial, pues esta segunda alternativa no es jurídicamente viable. Con tal precisión, la Corte considera que no es de recibo el argumento del interviniente, según el cual la demanda no debió ser admitida.

2- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 34 de la Ley 179 de 1994, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma que hace parte de una ley.

3- Según la Vista Fiscal, la Corte no es competente para conocer del artículo 76 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, pues ese decreto tiene naturaleza ejecutiva, ya que se limita a compilar las normas legales orgánicas del presupuesto, sin cambiar su redacción ni contenido. Sin embargo, en varias decisiones, esta Corporación¹ ha establecido que, “conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales”. La Corte es entonces también competente para conocer de la constitucionalidad de esa norma.

El asunto bajo revisión.

4- Las normas acusadas permiten al Gobierno, en ciertos eventos, reducir o aplazar, total o parcialmente, la ejecución de las apropiaciones presupuestales aprobadas en la ley de presupuesto. Según el actor, esta autorización vulnera la autonomía presupuestal de la rama judicial, ya que ésta goza de una garantía institucional, según la cual el Consejo Superior de la Judicatura ejecuta el presupuesto “de conformidad con la aprobación que haga el Congreso” (CP art. 256 ord. 5º), por lo cual el Gobierno no puede afectar las apropiaciones para el sector justicia, una vez éstas fueron fijadas en la ley anual de presupuesto. Uno de los intervinientes va más lejos, pues sugiere que las normas son globalmente inconstitucionales, por cuanto la modificación del presupuesto es competencia del Congreso, por lo cual no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la posibilidad de reducir o aplazar los gastos incorporados en la ley de apropiaciones. Por el contrario, la ciudadana interviniente y el Ministerio Público consideran que esta autorización se ajusta a la Carta, pues tiene sustento en el principio de unidad presupuestal y en las responsabilidades del Gobierno en materia fiscal, principios que limitan la autonomía presupuestal de la rama judicial y posibilitan que el Ejecutivo reduzca gastos en ciertos eventos. Conforme a lo anterior, la Corte procederá a analizar si la ley orgánica puede autorizar al Gobierno a reducir o aplazar las apropiaciones y, en caso de que ello sea posible, la Corporación entrará a estudiar la relación de esa facultad con la autonomía presupuestal de la rama judicial y de otros órganos autónomos del Estado.

Legalidad del gasto, ley orgánica y reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales.

5- 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 gubernamental². 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 excepción³, 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.

Una pregunta obvia surge: ¿la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones aprobadas por el Congreso implican una modificación del presupuesto? La Corte debe estudiar ese interrogante, pues si la respuesta es afirmativa, entonces la disposición acusada es inexecutable pues atribuiría al Gobierno la facultad de alterar administrativamente la ley de presupuesto.

6- Podría argumentarse que existe una diferencia significativa entre aplazar una partida y reducirla. Así, a nivel semántico, aplazar es según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española “diferir un acto”, por lo cual un aplazamiento de una apropiación podría ser entendido como una suspensión temporal de la partida, ya sea en forma total o parcial, la cual sería posteriormente ejecutada. En cambio la palabra reducir tiene una connotación definitiva, ya que significa, según ese mismo diccionario “disminuir o aminorar”, por lo cual podría entenderse que se trata de una disminución permanente de una determinada magnitud de la apropiación o incluso de la totalidad de la misma. Conforme a tal distinción, podría sostenerse que el aplazamiento no implica una modificación del presupuesto, pues las partidas siguen siendo las mismas que aprobó el Legislador, aun cuando su ejecución queda diferida temporalmente, pero que en cambio la reducción es inconstitucional, ya que el Gobierno disminuye en forma permanente el monto de la apropiación efectuada por el Congreso, con lo cual modifica la ley del presupuesto. Según este argumento, la reducción definitiva de la partida equivale a su cancelación, con lo cual el Ejecutivo podría alterar la voluntad del Congreso, pues la ley habría apropiado un gasto, que podría posteriormente ser suprimido por una medida gubernamental.

La Corte considera que ese argumento no es de recibo, pues un examen atento del proceso presupuestal muestra que la distinción entre reducción y aplazamiento no es tan rígida como lo sugiere el análisis puramente literal. En efecto, conforme a la Constitución y a ley orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (CP art. 346), por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos

fiscales posteriores⁴. En ese orden de ideas, si suponemos que en el mes de octubre el gobierno constata que los recaudos son inferiores de lo previsto, y se ve obligado a aplazar por cuatro meses unas partidas en un cincuenta por ciento, es obvio que tal aplazamiento equivale a una reducción de esas apropiaciones en ese monto, ya que una vez vencido el año fiscal el 31 de diciembre, las partidas no pueden ser comprometidas o ejecutadas. Por ende, debido al principio de anualidad, la distinción entre reducción y aplazamiento es más una diferencia de grado que de naturaleza sustantiva. En el fondo, la decisión gubernamental de aplazar o reducir, en forma total o parcial, una partida depende exclusivamente de que exista o no la expectativa de un mejoramiento rápido de los ingresos o de la situación macroeconómica, de suerte que sea posible autorizar la ejecución plena de las apropiaciones en el mismo período fiscal.

7- Esa similitud entre los conceptos de reducción y aplazamiento podría llevar a la conclusión de que la norma impugnada es globalmente inconstitucional, ya que estaría autorizando al Gobierno a disminuir en forma permanente la totalidad o parte de las partidas aprobadas por la ley del presupuesto, lo cual equivaldría a una modificación del mismo y a una vulneración de competencias específicas del Congreso, a quien compete no sólo expedir el presupuesto (CP art. 349) sino que además expresamente el artículo 351 superior establece que, salvo ciertas excepciones, el “Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gasto propuestas por el Gobierno”. Sin embargo la anterior interpretación no es correcta, por cuanto desnaturaliza la noción de apropiación presupuestal y confunde la reducción o eliminación de una partida durante el trámite de aprobación legislativa del presupuesto, con su reducción o aplazamiento durante la ejecución del mismo.

Así, conviene tener en cuenta que una partida aprobada por la ley anual del presupuesto no es un gasto que inevitablemente debe ser efectuado por las autoridades. En efecto, el artículo 347 precisa que la ley de apropiaciones “deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva” (subrayas no originales). Nótese que la Carta no establece que se trata de los gastos que el Estado obligatoriamente realizará sino que este componente de la ley de presupuesto debe incluir los gastos que pretendan ser realizados por las autoridades, y que son autorizados mediante esa ley. Esta norma armoniza perfectamente con otras disposiciones constitucionales, como

el artículo 189 ordinal 20 que precisa que corresponde al Presidente decretar, conforme a la ley, la inversión de las rentas y caudales públicos, ya que si las apropiaciones fueran órdenes de gasto, no tendría ningún sentido esta disposición, pues sería absurdo que la propia Carta señalara que corresponde al gobierno decretar la inversión de los caudales públicos, por cuanto el gasto ya habría sido decretado por la ley anual de presupuesto. Esto muestra que las apropiaciones presupuestales no son órdenes de gasto sino que constituyen, como bien lo señala la propia legislación orgánica presupuestal, “autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva” (Art. 89 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto que compila los artículos 72 de la Ley 38 de 1989, 38 de la Ley 179 de 1994 y 8º de la Ley 225 de 1995). La ley anual de presupuesto, al apropiar una determinada partida, está entonces estableciendo el monto máximo de gasto estatal para una determinada finalidad y en un período específico.

La Constitución distingue entonces diversos momentos en relación con los gastos públicos. De un lado, el Gobierno incluye dentro del proyecto de presupuesto las partidas que considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo, partidas que deben corresponder 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 (CP art. 347). Luego corresponde al Congreso aprobar o no las partidas, esto es, autorizar o no los gastos propuestos por el Gobierno (CP art. 348 y 349), momento en el cual la Carta le confiere la posibilidad de eliminar o reducir las partidas que no considere convenientes, salvo aquellas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el Plan de Desarrollo (CP art. 351). Finalmente, durante la ejecución del presupuesto, corresponde al Gobierno y a las otras autoridades ordenadores del gasto, ejecutar, esto es, comprometer efectivamente las correspondientes partidas hasta los montos máximos aprobados por el Congreso (CP art. 189 ord. 20).

En esa medida, es necesario distinguir dos fenómenos diversos en el proceso presupuestal. Así, una cosa es la posibilidad que tiene el Congreso de no aprobar -esto es, no autorizar- un gasto propuesto por el Gobierno, elemento que concreta el principio de legalidad del gasto,

por lo cual es natural que la Carta establezca que los representantes del pueblo pueden reducir o eliminar las partidas propuestas por el Gobierno. Sin embargo, otra cosa muy diferente es que el Gobierno pueda reducir o aplazar una partida que ya ha sido autorizada por la ley de presupuesto. En efecto, como se vio, las apropiaciones no son las cifras que obligatoriamente van a ser comprometidas y gastadas sino que representan las sumas máximas que pueden ser ejecutadas por las autoridades respectivas, lo cual significa que en principio es un problema de ejecución presupuestal si una partida apropiada en la ley del presupuesto es o no integral y efectivamente comprometida y gastada durante el período fiscal respectivo. Por consiguiente, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto, como equivocadamente lo señala uno de los intervinientes, sino que es un momento de la ejecución del mismo.

La Corte considera entonces que en principio es legítimo que las normas acusadas, que hacen parte del estatuto orgánico presupuestal, atribuyan al Gobierno la posibilidad de reducir o aplazar ciertas apropiaciones, en determinados eventos pues, conforme al artículo 352 de la Carta, corresponde a la ley orgánica del presupuesto regular la ejecución presupuestal. Además, como bien lo destacan la ciudadana interviniente y el Ministerio Público, y tal y como la ha señalado esta Corporación⁵, la Constitución atribuye al Gobierno el peso esencial en la ejecución del presupuesto. Esto es natural, pues el Ejecutivo no sólo tiene la responsabilidad primaria en la ejecución de la política económica general del Estado (CP arts 150, 303 y 371) sino que, además, es el órgano que posee las capacidades técnicas y el conocimiento detallado de la disponibilidad de recursos para asegurar una ejecución idónea del presupuesto.

8- Lo anterior no significa, empero, que la ley orgánica puede conferir una facultad abierta al Gobierno para disminuir o aplazar con total discrecionalidad la ejecución de las distintas partidas apropiadas por la ley anual de presupuesto, por cuanto de todos modos el proceso presupuestal está sometido a la Constitución y a la ley. Admitir que el Gobierno pudiera, a su arbitrio y en cualquier tiempo, disminuir o aplazar las apropiaciones implicaría conferir al Ejecutivo un poder fiscal fuera de control, lo cual es contrario a la idea misma de Estado de derecho (CP art. 1º). Por consiguiente, estas facultades deben estar ligadas a las propias responsabilidades constitucionales del Gobierno en materia fiscal y en el desarrollo de la política económica general y deben armonizar con la naturaleza misma de la ejecución

presupuestal.

Entra pues la Corte a analizar si el contenido normativo acusado se ajusta a tal criterio. Así, la norma consagra cuatro hipótesis fácticas que autorizan la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones. De un lado, esta posibilidad existe cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determina que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deben pagarse con cargo a tales recursos. Esta hipótesis es perfectamente natural pues el presupuesto simplemente estima los ingresos del Estado, los cuáles, por las inevitables variaciones de los ciclos económicos, pueden resultar inferiores a lo previsto. De otro lado, al ser eliminado el principio del equilibrio presupuestal, el Gobierno puede presentar proyectos de presupuesto deficitarios, pero en tal caso le corresponde proponer por separado un proyecto de ley para obtener recursos adicionales (CP art. 347). Ahora bien, es posible que no sean aprobados los nuevos recursos por el Congreso, o que los aprobados sean insuficientes para atender los gastos deficitarios, caso en el cual también se encuentra perfectamente justificado que se confiera al Gobierno la facultad de reducir o aplazar las apropiaciones. En tercer término, el Gobierno ha podido pensar en financiar ciertos gastos con recursos de crédito, pero es posible que en la práctica éstos no se perfeccionen, evento en el cual también es razonable que se autorice una reducción o aplazamiento de las partidas.

Como vemos, en los tres casos anteriores son razones de prudencia fiscal las que justifican la reducción o aplazamiento de las partidas aprobadas, pues durante el desarrollo del período fiscal es perfectamente posible que el Gobierno constate una ausencia de recursos que impida que se realicen en forma sana los gastos apropiados.

La otra hipótesis es diversa pues no tiene que ver con ausencia de recursos sino con otro motivo. Así, las necesidades de coherencia macroeconómica pueden también exigir una reducción del gasto, puesto que la política fiscal tiene relaciones estrechas con la política económica general. Así, incluso existiendo recursos suficientes, puede a veces ser necesario que el Gobierno reduzca o aplaze la ejecución de las partidas, por ejemplo con el fin de corregir tendencias inflacionarias. En tales eventos, también es razonable que la ley autorice al Gobierno a la reducción o aplazamiento de las apropiaciones pues el Ejecutivo tiene responsabilidades esenciales a nivel macroeconómico. Ya esta Corporación había señalado que “el presupuesto no debe conspirar contra las metas macroeconómicas fijadas por el

Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República”, exigencia que “no se limita a las fases de programación y aprobación del presupuesto, sino que se extiende a todas las restantes”⁶. Por ello señaló claramente la Corte en esa sentencia:

A todo lo largo de la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto el Gobierno y los demás órganos que intervienen en el proceso presupuestal están obligados a promover la coherencia macroeconómica y a aplicar una serie de principios y regulaciones dirigidas a evitar que el presupuesto que es instrumento de orden se convierta en factor de desorden y de imprecisión.

Por todo ello, la Corte concluye que las hipótesis previstas por la norma impugnada se ajustan a la Constitución.

9- Finalmente, y como bien lo señalan la ciudadana interviniente y la Vista Fiscal, la norma establece garantías para el ejercicio no arbitrario de esta potestad gubernamental. De un lado, se debe contar con el concepto previo del Consejo de Ministros. De otro lado, el Gobierno debe tomar esta decisión por medio de un decreto, esto es, de un acto administrativo que está sujeto a las acciones judiciales pertinentes, en caso de que la facultad no sea ejercida conforme a derecho. En efecto, es cierto que la norma acusada confiere un margen de apreciación al Gobierno, lo cual implica una cierta discrecionalidad, pero como esta Corporación lo ha señalado en diversas decisiones⁷, no se puede confundir lo discrecional con lo arbitrario, pues la Carta admite la discrecionalidad administrativa pero excluye la arbitrariedad en el ejercicio de la función pública. Esto significa que la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones no puede ser adelantada por el Gobierno de manera arbitraria sino que se debe desarrollar en forma razonable y proporcionada, tomando en consideración la finalidad de la misma. Por ello, el artículo 36 del Código Contencioso Administrativo, a cuyo tenor la Corte considera que deben ser interpretadas estas facultades del Gobierno, señala con claridad que “en la medida en que el contenido de una decisión, de carácter general o particular, sea discrecional, debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.” Por consiguiente, si el Gobierno utiliza estas facultades, no para enfrentar los problemas de recaudo tributario o responder a las exigencias macroeconómicas sino, por ejemplo, para afectar la autonomía de determinadas entidades, estaríamos en frente de una desviación de poder que -conforme al artículo 88 del C.C.A- implicaría la nulidad de la actuación gubernamental, pues la autoridad

habría utilizado sus atribuciones con una finalidad distinta a aquella para la cual le fueron conferidas por la normatividad. Esto significa entonces que la posibilidad del Ejecutivo de reducir o aplazar las apropiaciones no escapa del control judicial, dado que los eventuales abusos son impugnables por la vía de lo contencioso-administrativo, lo cual no afecta la legitimidad constitucional de esa potestad gubernamental en sí misma considerada. Sin embargo, y como es obvio, la Corte precisa que esta posibilidad de revisión judicial implica, en armonía con los principios de publicidad e imparcialidad de la función administrativa (CP art. 209), que el Gobierno tiene el deber de motivar con precisión las razones y consideraciones fácticas que lo llevaron a aplazar o suspender, total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales.

Unidad presupuestal, responsabilidades macroeconómicas del Gobierno y autonomía presupuestal de la rama judicial y otros órganos del Estado.

10- Una vez mostrada la legitimidad general de la facultad concedida al Gobierno por las normas acusadas, entra la Corte a determinar si ella es susceptible de afectar la autonomía presupuestal de determinados órganos estatales y, en particular, de la rama judicial. En este caso se trata claramente de una tensión entre los principios de autonomía presupuestal y unidad del presupuesto. En efecto, según el actor, el Gobierno no puede afectar las sumas apropiadas por el Congreso para la rama judicial pues la Constitución ha establecido la intangibilidad de las mismas ya que ordena que el Consejo superior de la Judicatura ejecute el presupuesto de “conformidad con la aprobación que haga el Congreso” (CP art. 256 ord 5º). En cambio, el Ministerio Público y la ciudadana interviniente consideran que esa potestad gubernamental es legítima pues deriva del principio de unidad presupuestal (C.P. arts. 154, 346 y 352).

11- En anteriores ocasiones, esta Corporación ya había señalado que, debido al carácter unitario del Estado colombiano y a las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Gobierno, la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y ésto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general⁸.

Esta prevalencia del principio de unidad implica que no es válida la aseveración del demandante, según la cual el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con un privilegio de postulación del presupuesto de la rama judicial, de tal manera que el Gobierno no puede modificar el proyecto presentado por esa entidad y debe remitirlo sin cambio al Congreso, puesto que tal tesis contradice la facultad del Gobierno de formular autónomamente el presupuesto, el cual debe ser unitario y universal. Así, esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el mismo tema en relación con la Contraloría General de la Nación con criterios que son enteramente aplicables al presente caso. Dijo entonces la Corte:

La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (C.P. art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. No de otra forma se explica por qué al propio Congreso le está prohibido aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, salvo que medie la aceptación escrita del ministro del ramo (C.P. art. 351). Por otra parte, ante la eventualidad de que el Congreso no expida el presupuesto en el término dispuesto en la Constitución, rige el presupuesto presentado en tiempo por el Gobierno (C.P. art. 348), disposición ésta que refuerza la tesis que reconoce potestades plenas al Ejecutivo para la formulación y aprobación del presupuesto general. En consecuencia, la norma acusada no vulnera el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República⁹.

12- En ese orden de ideas, la Corte reitera lo señalado en la sentencia C-101/96, esto es, que la autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal. Dijo entonces esta Corporación:

...la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352)¹⁰.

Por ello la Corte considera que la norma acusada encuentra perfecto sustento constitucional, pues la ordenación autónoma del gasto por parte de las entidades debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.

13- Por todo lo anterior, y como bien lo destaca la Vista Fiscal, la Corte concluye que el artículo 256 ordinal 5º de la Carta, según el cual el Consejo Superior de la Judicatura ejecutará el presupuesto “de conformidad con la aprobación que haga el Congreso” no puede ser asumido literalmente, pues tal hermenéutica contradice principios constitucionales esenciales, ya que conduce a una fragmentación de la ejecución del presupuesto, cuando el conjunto de disposiciones constitucionales reafirman la unidad presupuestal también en este campo.

¿Significa lo anterior que la expresión “de conformidad con la aprobación que haga el Congreso” contenida en ese ordinal no tiene ninguna eficacia normativa? La Corte considera que ello no es así, pues tal expresión tiene un significado profundo, ya que esta disposición establece la autonomía fiscal de la rama judicial, esto es, que la ejecución y ordenación del gasto corresponde a una autoridad del propio poder judicial, y no a una entidad externa del mismo, como sucedía en el pasado, que el presupuesto de la rama judicial era ejecutado por el Ministerio de Justicia. Ahora bien, esta autonomía debe interpretarse tomando en cuenta el principio de legalidad del gasto y entonces la disposición adquiere un sentido perfectamente razonable, pues significa simplemente la sujeción que a la ley de presupuesto deben los ejecutores del gasto en la rama judicial, por lo cual el Consejo Superior de la Judicatura no puede desbordar los parámetros establecidos por el Congreso al apropiar las distintas partidas para la rama judicial.

14- Las anteriores consideraciones legitiman globalmente las normas impugnadas. Sin embargo, esta facultad gubernamental no puede ser entendida como un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las entidades estatales que gozan de tal prerrogativa y, en particular, de la rama judicial y del Congreso, por lo cual es necesario efectuar unas precisiones. En efecto, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones que el Gobierno efectúa en relación con las entidades de la administración central tiene en cierta medida un doble título, pues el Presidente no sólo actúa como responsable del manejo fiscal del Estado sino que también interviene como suprema autoridad administrativa (CP art. 189), lo cual le confiere un poder de dirección sobre el gobierno central. En cambio, en relación con las entidades que gozan de autonomía frente a la administración central -como las otras ramas del poder y los otros órganos autónomos independientes, como el Ministerio Público, la Contraloría y la organización electoral (CP art. 113)- la intervención gubernamental para reducir o aplazar las apropiaciones cuando se presentan las hipótesis previstas por la ley orgánica es legítima, por las razones anteriormente señaladas, pero su alcance debe ser delimitado tomando en consideración la autonomía de esas entidades. La responsabilidad fiscal global del Gobierno no puede entonces traducirse en una anulación de la autonomía orgánica y presupuestal que la Constitución reconoce a las otras ramas del poder y a los otros órganos autónomos, sobre todo en aquellos casos en que la propia Carta no sólo establece esa autonomía fiscal sino que además consagra una necesaria coordinación entre el Gobierno y la entidad respectiva. Así, en el caso de la rama judicial, la Constitución claramente señala que el Consejo Superior de la Judicatura elabora y ejecuta el presupuesto de la rama.

Conforme a lo anterior, y en función del principio de unidad de la Constitución, que obliga a interpretar armónicamente los distintos preceptos y principios de la Carta, esta Corporación considera que es imprescindible determinar el alcance de la norma acusada, de tal manera que se tome la decisión que logre la máxima protección tanto de la responsabilidad fiscal global del Gobierno como de la autonomía fiscal de las otras ramas y de los órganos autónomos. ¿Es posible obtener tal equilibrio? Para responder a ese interrogante, la Corte considera que es necesario recordar el sentido y alcance de los dos principios en tensión. Así, las responsabilidades fiscales globales del Gobierno se concretan en el presente caso en la competencia que tiene el Ejecutivo de reducir, en determinadas coyunturas, el monto global

del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o ya sea porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto. Por su parte, el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que “la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”¹¹. En ese orden de ideas, aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades.

De otro lado, e íntimamente ligado a lo anterior, la Corte considera que en principio el Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamiento uniformes e iguales para los diversos órganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomía fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Ejecutivo, pues se evita que el Gobierno afecte la autonomía de determinada entidad o rama del poder, descargando en ella el peso esencial del ajuste al gasto. Esta Corporación no desconoce que, en determinadas coyunturas, pueden existir prioridades que justifiquen que la reducción del

gasto no sea uniforme para todos los órganos y ramas del poder. Sin embargo, debido a que tales decisiones pueden afectar la autonomía fiscal de otros órganos del Estado, la cual está ligada a un principio medular de la organización del Estado, como es la separación de poderes (CP art. 113), la Corte considera que en este caso el establecimiento de tratos diversos sólo puede justificarse si las prioridades son claras, de una evidente importancia constitucional, y no existen medios alternativos para alcanzar tales objetivos prioritarios.

Finalmente, la Corte no sólo reitera que esta facultad gubernamental debe ser ejercida en forma razonable -tal y como se indicó en el fundamento No 9 de esta sentencia- sino que, además, en relación con las reducciones globales sobre entidades que gozan de autonomía presupuestal, se requiere una mayor justificación de las decisiones gubernamentales, por cuanto éstas son susceptibles de afectar la autonomía presupuestal de estos otros órganos. Por ello no sólo el deber de motivación del Gobierno es en estos eventos mayor sino que, además, el eventual escrutinio judicial sobre la legitimidad de las medidas tomadas por el Gobierno debe ser más intenso y riguroso. En tales casos, la autoridad judicial a quien corresponda analizar la legitimidad de estas intervenciones gubernamentales debe ser particularmente cuidadosa con el fin de proteger la autonomía de estos órganos.

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 EXEQUIBLE el artículo 34 de la Ley 179 de 1994, incorporado al Estatuto Orgánico del Presupuesto por el artículo 76 del Decreto 111 de 1996, en el entendido de que la reducción o aplazamiento, total o parcial, de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto, y que el Gobierno debe ejercer esa facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y entidades autónomas, en los términos de los numerales 9 y 14 de la parte motiva de esta sentencia.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Con salvamento de voto

CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ

Magistrada

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-192/97

APROPIACION PRESUPUESTAL-Reducción partida por Gobierno implica modificación/APROPIACION PRESUPUESTAL-Modificación por el Congreso (Salvamento de voto)

La contradicción con la Carta Política es evidente e innegable: reducir una apropiación presupuestal, en especial si ello tiene un alcance total, como lo contempla la norma -lo cual equivale a suprimirla-, no es otra cosa que modificar el Presupuesto aprobado por el Congreso mediante la ley anual correspondiente. Las apropiaciones que, según el precepto demandado, podría el Gobierno reducir están contenidas en la Ley de Presupuesto y, como es apenas elemental, únicamente pueden ser modificadas -aumentadas o reducidas- por el propio Congreso mediante ley, o excepcionalmente por el Gobierno cuando ha asumido funciones legislativas de carácter extraordinario, como esta Corte ha admitido que puede acontecer en los estados de excepción. Se confundió la abstención en el gasto, que siempre tendrá a su disposición el Gobierno como ejecutor del Presupuesto, con la reducción de las partidas presupuestales, que constituye, ni más ni menos, una modificación de la ley de presupuesto, tal como lo sería una ampliación o aumento de aquéllas. No es lo mismo reducir partidas que reducir gastos. El aplazamiento en la ejecución de las partidas presupuestales, también autorizado por la norma en estudio, era suficiente para los fines de reducción del gasto público y no implicaba la reforma del presupuesto sino apenas la postergación, temporal o indefinida, de las erogaciones cuyos montos máximos ha previsto la ley correspondiente.

PARTIDA PRESUPUESTAL APROBADA DE LA RAMA JUDICIAL-Independencia/AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE LA RAMA JUDICIAL (Salvamento de voto)

La decisión de la Corte implica la nugatoriedad e inutilidad de la independencia otorgada a la Rama Judicial en la Constitución de 1991. De nada servirán las proyecciones, planes y programas de inversiones que apruebe el Consejo Superior de la Judicatura sobre la base de partidas aprobadas por el Congreso si, de manera unilateral e imperativa, el Ejecutivo puede reducir aquéllas en cualquier momento. Allí puede haberse entregado a los gobiernos una peligrosa herramienta de presión sobre las corporaciones judiciales.

Referencia: Expediente D-1437

Santa Fe de Bogotá, D.C., quince (15) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

Con el respeto que merecen las decisiones de la Corte, me permito expresar las razones que sustentan mi discrepancia con el fallo en referencia:

1. La facultad permanente conferida al Gobierno por el artículo demandado, perteneciente a la Ley Orgánica de Presupuesto, para reducir total o parcialmente las apropiaciones presupuestales es inconstitucional y así ha debido declararlo la Corte.

La contradicción con la Carta Política es evidente e innegable: reducir una apropiación presupuestal, en especial si ello tiene un alcance total, como lo contempla la norma -lo cual equivale a suprimirla-, no es otra cosa que modificar el Presupuesto aprobado por el Congreso mediante la ley anual correspondiente.

En efecto, según el artículo 346 de la Constitución, “el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso (subrayo) dentro de los primeros diez días de cada legislativa”.

La tarea del Gobierno es tan sólo la de presentar el proyecto y es el Congreso el llamado a aprobarlo mediante ley de la República, según resulta del artículo 150, numeral 11, de la Carta Política, a cuyo tenor es función del Congreso la de “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración”.

Aun en esa etapa -cuando todavía no hay “ley”-, no puede el Gobierno, por sí y ante sí, introducir modificaciones al proyecto que se encuentra a consideración del Congreso : la Constitución establece que “si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá (subrayo), por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados”.

De conformidad con el artículo 351 de la Constitución, “el Congreso (subrayo) podrá eliminar o reducir (subrayo) partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341”.

La misma norma señala que, si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin

exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados, “conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución”. Es decir, por el Congreso y no por el Gobierno, ya que el precepto al cual remite la disposición expresa con claridad : “Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso (subrayo) discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones” (subrayo).

El presupuesto y la ley de apropiaciones solamente pueden estar contenidos en acto del Ejecutivo en la circunstancia de que el Congreso no los apruebe en la oportunidad constitucional en que le compete hacerlo, según lo que se acaba de expresar. Esa posibilidad del todo excepcional, está prevista por el artículo 348 de la Carta, a cuyo tenor “si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio”.

Ya expedida la ley anual de presupuesto, el artículo 345 de la Constitución, aplicable a la ejecución de aquél, estipula que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Lo que la norma acusada consagra corresponde a actos administrativos del Gobierno, que se concretan en la etapa de la ejecución presupuestal.

Por tanto, las apropiaciones que, según el precepto demandado, podría el Gobierno reducir están contenidas en la Ley de Presupuesto y, como es apenas elemental, únicamente pueden ser modificadas -aumentadas o reducidas- por el propio Congreso mediante ley, o excepcionalmente por el Gobierno cuando ha asumido funciones legislativas de carácter extraordinario, como esta Corte ha admitido que puede acontecer en los estados de excepción.

2. No se me escapa que, cual lo ha destacado la jurisprudencia y lo reitera el fallo del que discrepo, las partidas de la ley de apropiaciones son autorizaciones de gasto y no imposiciones a quien las ejecuta, de tal modo que una partida presupuestal puede permanecer intacta, si no se requiere en la práctica su utilización, en todo o en parte, o si, por razones de austeridad o restricción del gasto público, no se quiere hacer la erogación

autorizada.

Pero creo que la Corte confundió la abstención en el gasto, que siempre tendrá a su disposición el Gobierno como ejecutor del Presupuesto, con la reducción de las partidas presupuestales, que, así la sentencia haya dicho lo contrario, constituye, ni más ni menos, una modificación de la ley de presupuesto, tal como lo sería una ampliación o aumento de aquéllas.

No es lo mismo reducir partidas que reducir gastos.

3. El aplazamiento en la ejecución de las partidas presupuestales, también autorizado por la norma en estudio, era suficiente para los fines de reducción del gasto público y no implicaba la reforma del presupuesto sino apenas la postergación, temporal o indefinida, de las erogaciones cuyos montos máximos ha previsto la ley correspondiente.

4. A mi juicio, ningún objeto tendría la adopción de los presupuestos anuales por el Congreso si el Ejecutivo puede, por razones tan vagas y discrecionales como las que se han convalidado, introducir los cambios que juzgue pertinentes.

Sobre el último aspecto, debo decir que la decisión de la Corte adoptada en la fecha implica la nugatoriedad e inutilidad de la independencia otorgada a la Rama Judicial en la Constitución de 1991. De nada servirán las proyecciones, planes y programas de inversiones que apruebe el Consejo Superior de la Judicatura sobre la base de partidas aprobadas por el Congreso si, de manera unilateral e imperativa, el Ejecutivo puede reducir aquéllas en cualquier momento. Allí puede haberse entregado a los gobiernos una peligrosa herramienta de presión sobre las corporaciones judiciales, por ejemplo cuando las decisiones de éstas no le agraden, como ocurrió en días pasados con una sentencia de esta misma Corte.

6. Con la debida consideración hacia mis colegas, estimo que la sentencia incurre en imperdonable ingenuidad cuando condiciona la exequibilidad de las reducciones gubernamentales de las apropiaciones previstas en el presupuesto, en el sentido de que ellas no implican una modificación del mismo, agregando que “el Gobierno debe ejercer esa facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía de las otras ramas del poder y entidades autónomas”.

¿De qué valen esas bien intencionadas advertencias si la facultad de reducir apropiaciones presupuestales, en cabeza del Gobierno, se juzga y declara ajustada a la Constitución?

Permítaseme expresar que la determinación adoptada, en los términos en que lo ha sido, equivale a declarar exequible una ley que autoriza fusilamientos, bajo el entendido de que ella no implica la consagración de la pena de muerte.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1Sentencias C-508/96 MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 4.

2Ver sentencia C-695/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 9 y ss.

3Ver, entre otras, la sentencia C-357/94 y C-695/96.

4 Ver el artículo.14 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto que reproduce el artículo 10 de la Ley 38 de 1989. Ver igualmente el artículo 89 del decreto 111 de 1996 que compila los artículos 72 de la Ley 38 de 1989, 38 de la Ley 179 de 1994 y 8ºde la Ley 225 de 1995

5Ver, entre otras, las sentencias C-478/92 y C-592/95.

6 Sentencia C- 122/97. MP Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

7Ver, entre otras, sentencias C-031/95 y C-318/95.

8Ver Sentencia C-592/95 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 3. Ver igualmente la sentencia C-478/92.

9 Sentencia C-592/95 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 5.

10 Sentencia C-101/96. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico No 6.

11 Sentencia C-101/96. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 6.