

C-201-98

Sentencia C-201/98

PRESUPUESTO-Concepto

El presupuesto, ha dicho esta Corporación, "...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. 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. ... 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 del gasto gubernamental".

LEY ORGANICA Y ANUAL DEL PRESUPUESTO-Diferencias

La Corte Constitucional ha distinguido nítidamente entre la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto o ley de apropiaciones, al señalar que "...mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto, el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo".

FONDOS DE COFINANCIACION-Naturaleza

"Ese instrumento [el de la cofinanciación] permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (C.P. art. 356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la nación pueda orientar la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo

institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. La cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales.

#### FONDOS DE COFINANCIACION-Viabilización de proyectos específicos de desarrollo regional

Lo dispuesto en la primera parte del inciso impugnado que se analiza, no sólo encuentra sustento constitucional en el artículo 366 de la Carta Política, sino que es coherente y compatible con los mandatos consignados en la Ley Orgánica de presupuesto, sobre proyectos cofinanciados entre las entidades territoriales y la Nación, luego en nada contradice el ordenamiento superior. Pero además, dicha disposición posibilita la realización del mandato del Constituyente que ordena, en el mismo artículo 366 de la Carta Política, darle prioridad al gasto público social sobre cualquier otra asignación. Es decir, que el inciso primero del artículo 48 de la ley 331 de 1996, al establecer que los proyectos específicos de desarrollo regional a cargo de las entidades territoriales, se viabilizarían por los fondos de cofinanciación, y que los recursos asignados para el efecto a los respectivos fondos deberán ser girados, desde luego previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establece el Estatuto Orgánico, durante la respectiva vigencia fiscal, dio paso al cumplimiento de dicho mandato superior, sin desconocer, ni las competencias que la Carta ha establecido entre el Congreso y el gobierno en materia presupuestal, ni ningún mandato del ordenamiento orgánico correspondiente.

#### PRESUPUESTO-Límite temporal/FONDOS DE COFINANCIACION-Cumplimiento de obligaciones

El presupuesto es una ley de autorización de gastos que limita jurídicamente su aplicación, entre otros, en el aspecto temporal, lo que significa que las erogaciones que se deriven de compromisos adquiridos y ejecutados durante la vigencia de conformidad con los mandatos de la Constitución y la ley, deben hacerse en el período fiscal respectivo. El artículo lo que hace es reiterar ese límite temporal. Lo que pretende la disposición es facilitar el cumplimiento de las obligaciones que los fondos de cofinanciación adquieran con las entidades territoriales con las cuales cofinancian proyectos de desarrollo regional, para lo

cual requiere la disponibilidad efectiva de los recursos asignados y apropiados para ellos en la ley de presupuesto. En ningún momento el legislador a través de inciso impugnado, les prohíbe a dichos fondos, y mucho menos a las entidades territoriales, a las cuales no se refiere, constituir las reservas presupuestales que sean necesarias para cubrir los compromisos legalmente adquiridos por dichos órganos, lo cual deberán hacer previo el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan esa materia.

LEGISLADOR-Desbordamiento de facultades para derogar o modificar legislación sustantiva/ENTIDADES TERRITORIALES-Modificación de porcentajes de participación en financiación de proyectos

La imposición de los porcentajes que contiene el párrafo de la norma impugnada, implica la creación de una norma de contenido material, que modifica y deroga disposiciones legales previas de carácter sustantivo, para lo cual el legislador carecía de competencia, pues le está vedado, a través de la ley anual de presupuesto y especialmente de las disposiciones generales de la misma, derogar o modificar legislación sustantiva. Hay pues un evidente desbordamiento de las facultades que le correspondía desarrollar al Congreso a través de la ley de apropiaciones.

NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Concurrencia en el desarrollo de programas para el bienestar general

El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial. Pretender que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sólo operen a nivel territorial despojando a la Nación de esa responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización, contrariaría el fundamento filosófico en el que se soporta el Estado social de derecho.

Referencia: Expediente D-1869

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 48 de la ley 331 de 1996, “Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997.”

Actor: Juan Humberto Meza Giraldo

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., mayo trece (13) de mil novecientos noventa y ocho (1998)

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano JUAN HUMBERTO MEZA GIRALDO, solicitó a esta Corporación la declaratoria de inexecutable del artículo 48 de la ley 331 de 1996, “Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997.”

Por auto del 22 de octubre de 1997, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda de la referencia, ordenar su fijación en lista, el traslado del expediente al Señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia, y enviar las comunicaciones respectivas al Señor Presidente de la República, al Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, a los señores alcaldes de las ciudades de Santafé de Bogotá D.C., Barranquilla D.E, Medellín y Calí, y al representante legal de la Federación Colombiana de Municipios.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

## II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

LEY No. 331 DE 1996

(18 de diciembre)

Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997.

## EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

“ (...)

“Artículo 48. Los proyectos específicos de desarrollo regional serán viabilizados por los fondos de cofinanciación o las Udecos y los recursos apropiados en la ley de presupuesto serán girados durante la vigencia del año fiscal a los fondos de cofinanciación.

“Parágrafo. Para los recursos de destinación específica la cofinanciación será del 15% al 10% por parte de las entidades territoriales de la siguiente manera : municipios 5%, departamentos 10% y Bogotá, Calí, Medellín y Barranquilla 10%.”

### III. LA DEMANDA

#### A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

El demandante considera que la disposición impugnada viola los artículos 113, 151, 189, 288, 349 y 352 de la C.P..

#### B. Los fundamentos de la demanda

El actor manifiesta, que de conformidad con lo establecido en el artículo 151 de la C.P., le corresponde al Congreso expedir la ley orgánica de presupuesto, a cuyo contenido, dada la superior jerarquía de dicha norma, se debe sujetar el ejercicio de la actividad legislativa en la materia.

Eso implica, anota, que la ley anual de presupuesto que expide cada año el legislador, cuyos mandatos rigen únicamente durante el correspondiente año fiscal y deben asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, está supeditada a la ley orgánica, y que sus disposiciones no pueden derogar o modificar leyes vigentes, ni producir una nueva normativa en sentido material.

Con base en lo anterior, afirma, de conformidad con lo establecido en los artículos 73 y 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, normas que establecen que las apropiaciones

incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gastos, que el Congreso aprueba para que sean ejecutadas o comprometidas durante la respectiva vigencia fiscal, y que al cierre de la mismas es posible constituir las reservas presupuestales correspondientes a los compromisos legalmente contraídos, que no se hayan ejecutado a 31 de diciembre, no le estaba permitido al legislador, a través de la ley anual de presupuesto y específicamente de la norma impugnada, ordenar que las partidas de cofinanciación forzosamente deban ser utilizadas en su totalidad durante la vigencia en que se asignan, que es lo que sucede cuando dispone que dichos recursos, necesariamente, deberán ser girados durante la misma, lo que implica una clara violación de las disposiciones orgánicas y en consecuencia de los artículos 150-11, 151 y 349 de la Constitución.

En cuanto al párrafo de la norma acusada, en concepto del demandante éste también es inconstitucional, pues al establecer porcentajes de concurrencia para las entidades territoriales, aplicables a los proyectos de desarrollo regional financiados a través de los fondos de cofinanciación, lo que hizo fue derogar normas de carácter sustantivo, tales como las contenidas en el Decreto Extraordinario 2132 de 1992, las cuales no los establecen, el artículo 87 de la ley 99 de 1993 que regula lo correspondiente a dichos proyectos en materia de medio ambiente, que tampoco los señala, y la ley 105 de 1993, cuyos artículos 24 y 25 regulan lo correspondiente al Fondo de Cofinanciación de vías e infraestructura sin imponer porcentajes.

De otra parte, agrega, el párrafo vulnera también las disposiciones del artículo 69 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que establece porcentajes de concurrencia para las entidades territoriales cuando se trata de proyectos cofinanciados, lo que se traduce en la derogatoria de una disposición de carácter orgánico por una de carácter ordinario, es decir de menor jerarquía.

Por último, en opinión del actor el mecanismo de la cofinanciación para el diseño y ejecución de proyectos de desarrollo regional, sólo es aplicable entre entidades territoriales, concepto en el cual no está incluida la Nación.

#### IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación declarar exequible el artículo 48 de la ley 331 de 1996, solicitud que respaldó en los siguientes argumentos:

Luego de presentar un breve análisis sobre el contenido del artículo 366 de la Constitución, señalando que la cofinanciación es un instrumento que contribuye a realizar los mandatos que caracterizan el Estado social de derecho, el Ministerio Público sostiene que la disposición demandada, que hace parte de las normas generales de la ley anual de presupuesto, las cuales tienen como objetivo asegurar a través de ellas la correcta ejecución del mismo, en nada contraría el ordenamiento superior, pues lo único que hace es, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 24-1 del Decreto 2132 de 1992, reiterar que los recursos de la Nación asignados para la vigencia fiscal de 1997, para la realización cofinanciada de programas de desarrollo regional a cargo de las entidades territoriales, se ejecuten a través de los Fondos de Cofinanciación y de las Udeco.

Afirma el concepto fiscal, que es lógico que el legislador haya determinado que los recursos de cofinanciación se giren durante la vigencia fiscal respectiva, pues en el caso de disponer que dichas apropiaciones presupuestales de cofinanciación pudieran seguirse arbitrando para los siguientes períodos fiscales, se estaría violando el principio de anualidad presupuestal, toda vez que después del 31 de diciembre de cada año las autorizaciones del gasto expiran y, en consecuencia, no pueden comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse, lo que no impide que se puedan constituir las correspondientes reservas presupuestales para atender los compromisos adquiridos, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Por último, anota el Procurador, que el párrafo impugnado tampoco vulnera ningún precepto de la Constitución, ya que al establecer los porcentajes de cofinanciación a cargo de las entidades territoriales en proyectos de destinación específica, lo que hizo fue viabilizar que dicho instrumento cumpla con la finalidad que le atribuyó el Constituyente, esto es, que se arbitren por parte de la Nación recursos complementarios para solucionar problemas básicos de salud, educación e infraestructura vial.

## V. OTRAS INTERVENCIONES

### MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

El ciudadano Manuel Avila Olarte, en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino dentro del término de fijación en lista de la demanda de la referencia, con el fin de solicitar a esta Corporación que la norma impugnada se declare

parcialmente exequible, pues en su concepto el contenido del primer inciso en nada vulnera el ordenamiento superior si se condiciona su interpretación a la aplicación efectiva de las normas orgánicas. Al efecto presenta a consideración de esta Corporación los siguientes argumentos:

Previo el análisis de las normas constitucionales y de las normas orgánicas que rigen la materia, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad condicionada del primer inciso del artículo 48 de la ley 331 de 1996.

Anota, que "...el sentido de este inciso no debe ser otro que el de determinar que los recursos apropiados en la ley anual de presupuesto para los fondos de cofinanciación sean girados a los respectivos fondos de cofinanciación, de conformidad con las disposiciones legales orgánicas, durante la vigencia fiscal de 1997, del mismo modo que se giran los recursos apropiados a cada uno de los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación."

En lo referente al párrafo de la norma acusada, manifiesta el interviniente que lo dispuesto en él sobre porcentajes de participación de las entidades territoriales en los proyectos financiados a través de los fondos de cofinanciación, "...se inmiscuye en los porcentajes que ya han sido determinados por la ley sustantiva y por la legislación orgánica de presupuesto, la cual, de acuerdo con la Constitución Política y reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, tiene fuerza jurídica superior respecto de la ley ordinaria, sea ésta sustantiva o adjetiva."

En consecuencia, agrega, el contenido de dicho párrafo no sólo viola la filosofía misma de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, sino que no asegura la correcta ejecución del mismo de acuerdo con lo estipulado en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, dado que se modifican las directrices definidas al respecto en las disposiciones orgánicas, específicamente aquellas que se relacionan con la proporción de la participación de los niveles territoriales dentro de los mecanismos de la cofinanciación.

Por último, rebate el cargo que formula el demandante, referido a que el mecanismo de cofinanciación sólo opera entre entidades territoriales, concepto en el cual, según él, no cabe la Nación; para el interviniente tal afirmación se desvirtúa a partir de lo dispuesto en el

artículo 288 de la Constitución, que establece que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales se hará a través de la ley orgánica de ordenamiento territorial, señalando de manera expresa, que las competencias a ellas atribuidas, incluida la Nación, se ejercerán conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley.

#### ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTIAGO DE CALI

La ciudadana Elmy Cecilia Giraldo Guzmán, actuando en calidad de apoderada de la Alcaldía Municipal de Santiago de Calí, solicita a esta Corporación, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación, que la norma impugnada se declare conforme a la Constitución Política.

Señala la interviniente, que el artículo 366 de la C.P. establece que son finalidades sociales del Estado el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la solución de necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, y que el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. Dicha norma superior, en su concepto, encuentra desarrollo legislativo en el Decreto Extraordinario 2132 de 1992, que regula lo relativo a varios de los fondos a través de los cuales se cofinancian programas y proyectos a cargo de las entidades territoriales, estableciendo en su artículo 25 que "...en los presupuestos anuales posteriores a 1993, se incluirán apropiaciones con destino a los fondos de cofinanciación..."

Es decir, concluye la apoderada del Municipio de Calí, que el artículo 48 de la ley 331 de 1996, impugnado por el actor, no dispone cosa distinta que lo ordenado por la Constitución y la ley, pues como cualquier gasto que afecte el presupuesto de la Nación, los que se programen con destino a los fondos de cofinanciación, deben estar expresamente presupuestados en la ley de apropiaciones de la respectiva vigencia fiscal.

Respecto a los porcentajes que establece el parágrafo de la norma demandada, tampoco de ellos se puede predicar la inconstitucionalidad, toda vez que con su contenido no se está dictando norma permanente, por el contrario, dice, lo que se establece es la forma como las entidades territoriales participarán en la cofinanciación de los programas y proyectos en el año de 1997.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### Primera. La competencia y el objeto de control

La competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra disposiciones de leyes ordinarias, se consigna en el numeral 4 del artículo 241 de la C.P. y se ha reiterado en la jurisprudencia de esta Corporación, para los casos en los que bajo ciertos y específicos presupuestos se cuestione la constitucionalidad de leyes cuya vigencia esté condicionada en el tiempo, como es el caso de las leyes anuales de presupuesto.

Lo anterior por cuanto si bien es claro que no es procedente que la Corporación efectúe un pronunciamiento de fondo sobre una disposición que no sea susceptible de seguir produciendo efectos, por haber sido realizadas las prescripciones que ella contenía, o por haber sido derogada por una norma posterior, casos en los que debe declararse inhibida<sup>1</sup>, no ocurre lo mismo cuando se trata de normas como la impugnada, que si bien se aplicó en la vigencia fiscal de 1997, la cual ya expiró, eventualmente puede seguir produciendo efectos, que es precisamente lo que reclama el actor, por cuanto el mecanismo de las reservas presupuestales permite que determinadas apropiaciones puedan ser ejecutadas una vez concluido el período fiscal.<sup>2</sup>

En el caso propuesto el actor demanda el artículo 48 de la ley 331 de 1996, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997, norma que eventualmente pudiera seguir produciendo efectos, debido al mecanismo de reservas presupuestales que contiene el Estatuto Orgánico de Presupuesto, motivo por el cual la Corte debe pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de la misma.

### Segunda. La materia de la demanda

La demanda presentada por el actor pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 48 de la ley 331 de 1996, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997.

En opinión del actor, el contenido de la disposición impugnada es contrario a la Constitución y por lo tanto debe ser retirado del ordenamiento jurídico por las siguientes razones:

Porque el legislador, a través de la norma impugnada, la cual hace parte de la ley anual de presupuesto que es una ley ordinaria de vigencia transitoria, modificó disposiciones de carácter orgánico contenidas en el Decreto Ley 111 de 1996, violando así las disposiciones, entre otros de los artículos 113, 151 y 347 de la C.P.

Porque tal modificación se traduce en la prohibición tácita, para las entidades territoriales, de constituir reservas presupuestales antes de que la respectiva vigencia fiscal expire, con el objeto de atender compromisos legalmente contraídos, cuando se trate de proyectos específicos de desarrollo regional cofinanciados por la Nación a través de los respectivos fondos, desconociendo lo dispuesto en el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que lo prevé y autoriza.

Porque lo dispuesto en el párrafo de la norma impugnada modifica normas de carácter sustantivo, lo cual, de conformidad con las disposiciones del ordenamiento superior y reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, no es viable, pues a través de la ley anual de presupuesto le está vedado al legislador modificar las leyes vigentes o expedir nueva legislación en sentido material.

Porque para el actor el instrumento de la cofinanciación, de conformidad con las disposiciones de la Constitución, sólo opera entre entidades territoriales, y dicho concepto no incluye a la Nación.

Tercera. Del contenido y el alcance de la ley anual de presupuesto.

El primer aspecto de la demanda que resolverá la Corte, es el referido al contenido y alcance de las disposiciones de la ley anual de presupuesto, pues el principal cargo que presenta el actor contra el artículo 48 de la Ley 331 de 1996, se sustenta precisamente en el efecto restringido y transitorio de ese tipo de leyes, que hace inviable y contrario al ordenamiento superior, que a través de ellas el legislador modifique o derogue normas de superior jerarquía, a las cuales además está supeditado su contenido, como es el caso del Estatuto Orgánico de Presupuesto, e incluso normas de carácter ordinario de contenido sustantivo.

El presupuesto, ha dicho esta Corporación, "...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 (C.P. art.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. ... 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 del gasto gubernamental."3

Por su trascendencia e importancia para la realización misma de los objetivos propios del paradigma de organización jurídico-política por el cual optó el Constituyente, el del Estado social de derecho, la elaboración y ejecución del presupuesto está supeditada al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada y legítima política presupuestal; entre ellos, y para el caso que ocupa a la Corte, cabe destacar, en primer lugar el denominado principio de legalidad del gasto, el cual constituye, ha dicho esta Corporación,

"...uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario del control al ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (C.P. art.1). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C.P. art.346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C.P. art 345) para poder ser efectivamente realizadas." (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

En segundo lugar, es procedente destacar el principio de especialización del gasto, consagrado en el artículo 345 de la Carta Política, que establece que "...no se podrá transferir

crédito<sup>4</sup> alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”; es decir, que le está prohibido al gobierno utilizar partidas del gasto aprobadas por el Congreso para una finalidad diferente a aquélla para la cual ésta fue apropiada. Ese principio se encuentra plasmado en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, actual Estatuto Orgánico de Presupuesto:

“Artículo 18. Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”

Para el cumplimiento de las funciones que se atribuyen en el Estado social de derecho al presupuesto, el Constituyente colombiano diseñó y plasmó en el texto de la Carta Política un esquema que permite la articulación efectiva de la actividad de los distintos poderes públicos en la materia; así, dispuso que tales actividades, todas, están supeditadas a los mandatos de la ley orgánica respectiva, a partir de los cuales el legislador cada año, previa la iniciativa que formule el gobierno, deberá expedir la ley anual de presupuesto.

“Artículo 346. 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, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

“En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

“Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.”

Ahora bien, ese mandato del Constituyente ha sido ampliamente desarrollado y delimitado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual al pronunciarse sobre el alcance y vigencia de la ley anual de presupuesto ha dicho:

“..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 carácter específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal. 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 orgánica.” (Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1994, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

También ha dicho la Corte, que ese tipo de leyes tienen una vigencia temporal y en consecuencia, tienen limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal respectiva.<sup>5</sup>

La Corte Constitucional ha distinguido entonces nítidamente entre la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto o ley de apropiaciones, al señalar que “...mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto (C.P. art.352), el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo (C.P. art 346 y ss).”<sup>6</sup>

Ahora bien, esa la ley anual de presupuesto, a través de la cual el Congreso define el monto máximo del gasto estatal y apropia las partidas para una determinada finalidad, limita jurídicamente su aplicación en tres aspectos específicos :

“...en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo ; ...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 que se deben emplear los fondos públicos.”(Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Teniendo como base el marco constitucional referido, el cual delimita el alcance y contenido de la ley anual de presupuesto, le corresponde ahora a la Corte resolver el cargo que en contra del inciso primero del artículo 48 de la ley 331 de 1996, ley anual de presupuesto correspondiente a la vigencia de 1997, formuló el actor; para ello deberá determinar esta Corporación, si, como lo sostiene el demandante, dicho mandato desbordó el campo al cual debe circunscribirse su contenido de acuerdo con la Constitución y el Estatuto Orgánico de Presupuesto, violando y/o desconociendo sus preceptos y disposiciones.

Cuarta. ¿ La orden que impartió el legislador, a través del inciso primero del artículo 48 de la ley 331 de 1996, en el sentido de que los recursos apropiados en la ley anual de presupuesto correspondientes a la vigencia fiscal de 1997, con destino a los fondos de cofinanciación, debían ser girados a los mismos durante dicha vigencia, implicó la modificación y por ende la violación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, en especial del artículo 89 ?

Para resolver este interrogante es necesario, en primer lugar, establecer que carácter tiene la norma impugnada dentro de la estructura propia de la ley anual de presupuesto.

El artículo 11 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que la ley orgánica de presupuesto se compone de tres partes esenciales: el presupuesto de rentas, que estima los ingresos, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y las llamadas “disposiciones generales”, entre las cuales se encuentra la norma acusada, que son “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”.

Lo anterior significa, ha dicho esta Corporación, “...que estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto”<sup>7</sup>, es decir que su función se limita a posibilitar y garantizar una fluida ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, estándole vedado al legislador recurrir a ellas para producir mandatos legales en sentido material, o para modificar o derogar normas de carácter sustantivo, y mucho menos para desconocer o modificar normas de superior jerarquía, como lo son las del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

El inciso primero de la norma impugnada es una disposición general de la ley anual de presupuesto, es decir una norma cuyo contenido, para estar ajustado al ordenamiento superior y la ley orgánica correspondiente, debió limitarse a facilitar la adecuada ejecución del presupuesto estatal asignado para la vigencia fiscal de 1997.

Desagregando el contenido de dicha norma se encuentra que ella contiene dos disposiciones concretas:

La primera que los proyectos específicos de desarrollo regional durante dicha vigencia serían

viabilizados por los fondos de cofinanciación o las Udecos.

Tal disposición encuentra fundamento constitucional en el artículo 366 de la Carta, que permite recurrir a ese instrumento para el cumplimiento de los fines sociales que al Estado le atribuye dicha norma superior, valga decir, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sobre él mismo ha dicho la Corte :

“Ese instrumento [el de la cofinanciación] permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (C.P. art. 356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la nación pueda orientar la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C.P. art. 1). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (C.P.art.288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo.” (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Cuando el legislador estableció en la disposición de la norma impugnada que se analiza, que los proyectos de desarrollo regional serían viabilizados por los fondos de cofinanciación o las Udecos, lo que hizo precisamente fue dar cumplimiento a las disposiciones orgánicas que rigen la materia. En efecto, el artículo 68 del Estatuto Orgánico de Presupuesto establece lo siguiente :

“Artículo 68. No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto general de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

“Los órganos autorizados para cofinanciar, mencionados en la cobertura de esta Ley Orgánica, cofinanciarán proyectos, a iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos cofinanciadores o a través de aquéllas.

“Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que le corresponda.

“Para Entidades Territoriales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes conforme al censo de población de 1985, se podrán utilizar mecanismos financieros alternativos para facilitar la cofinanciación.”

Es decir, que lo dispuesto en la primera parte del inciso impugnado que se analiza, no sólo encuentra sustento constitucional en el artículo 366 de la Carta Política, sino que es coherente y compatible con los mandatos consignados en la Ley Orgánica de presupuesto, sobre proyectos cofinanciados entre las entidades territoriales y la Nación (arts. 68 a 70 Decreto 111 de 1996), luego en nada contradice el ordenamiento superior.

Pero además, dicha disposición posibilita la realización del mandato del Constituyente que ordena, en el mismo artículo 366 de la Carta Política, darle prioridad al gasto público social sobre cualquier otra asignación. Es decir, que el inciso primero del artículo 48 de la ley 331 de 1996, al establecer que los proyectos específicos de desarrollo regional a cargo de las entidades territoriales, se viabilizarían por los fondos de cofinanciación, y que los recursos asignados para el efecto a los respectivos fondos deberán ser girados, desde luego previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establece el Estatuto Orgánico, durante la respectiva vigencia fiscal, dio paso al cumplimiento de dicho mandato superior, sin desconocer, ni las competencias que la Carta ha establecido entre el Congreso y el gobierno en materia presupuestal, ni ningún mandato del ordenamiento orgánico correspondiente.

La segunda disposición que contiene el inciso impugnado, ordenaba que los recursos apropiados en dicha ley para el efecto, fueran girados a los respectivos fondos de

cofinanciación durante la vigencia fiscal de 1997.

Según el demandante, tal disposición es contraria a lo dispuesto en el artículo 89 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma de superior jerarquía que como tal no podía ser modificada o derogada por el legislador a través de una de las disposiciones generales de la ley de apropiaciones; dice el citado artículo 89 de la ley orgánica de presupuesto:

“Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

“Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales solo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

“Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

“El gobierno nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo.”

En opinión del actor, esta disposición del inciso primero de la norma impugnada, desconoce abiertamente lo dispuesto en la norma orgánica citada, pues tácitamente obliga a las entidades territoriales a ejecutar los proyectos de desarrollo regional que se financien parcialmente con recursos de la Nación, a través de los respectivos fondos de cofinanciación, durante la vigencia fiscal en la cual se efectúe la apropiación, desconociendo, primero, que tales apropiaciones son autorizaciones máximas, segundo, que ellas pueden ser ejecutadas o comprometidas, según lo demande el desarrollo específico de cada proyecto, y tercero que en éste último evento cada órgano podrá y deberá constituir las respectivas reservas presupuestales.

A través de la disposición acusada, según el actor, se le impide a las entidades territoriales contraer legalmente compromisos que garanticen la realización de un proyecto de desarrollo regional específico, cuya realización se desplace a una vigencia fiscal subsiguiente, lo que contradice los términos de la norma orgánica citada y desvirtúa la naturaleza misma de este tipo de proyectos.

No comparte la Sala la lectura que hace el demandante de esta parte de la disposición impugnada, pues, como lo ha señalado esta Corporación, el presupuesto es una ley de autorización de gastos que limita jurídicamente su aplicación, entre otros, en el aspecto temporal, lo que significa que las erogaciones que se deriven de compromisos adquiridos y ejecutados durante la vigencia de conformidad con los mandatos de la Constitución y la ley, deben hacerse en el período fiscal respectivo.

El inciso primero del artículo 48 de la ley 331 de 1996, lo que hace es reiterar ese límite temporal, sin que pueda desprenderse de su texto la prohibición para las entidades territoriales a la que se refiere el actor, pues la disposición impugnada se refiere al giro de los recursos destinados a esa clase de proyectos, a los Fondos de Cofinanciación, no a las entidades territoriales que recurren a ellos para el efecto, las cuales los reciben directamente de aquéllos y no, como parece entenderlo el demandante, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público :

En ningún momento el legislador a través de inciso impugnado, les prohíbe a dichos fondos, y mucho menos a las entidades territoriales, a las cuales no se refiere, constituir las reservas presupuestales que sean necesarias para cubrir los compromisos legalmente adquiridos por dichos órganos, lo cual deberán hacer previo el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan esa materia. No encuentra entonces la Corte ningún argumento válido que respalde la acusación del actor, por lo que procederá a declarar exequible el inciso primero del artículo 48 de la ley 331 de 1996.

Quinta. Los porcentajes de participación de las entidades territoriales, en la financiación de proyectos de desarrollo regional viabilizados a través de los fondos de cofinanciación, establecidos en el parágrafo del artículo 48 de la ley 331 de 1996, modifican y derogan normas legales de carácter sustantivo.

Ha quedado establecido, que dado el alcance y las características del contenido de la ley

anual de presupuesto, a través de ella el legislador no puede producir normativa legal en sentido material ni modificar o derogar normas legales sustantivas, pues ello implicaría la vulneración del ordenamiento superior y el desconocimiento de disposiciones específicas del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

A partir de esos presupuestos, se analizará la acusación que contra el parágrafo del artículo 48 de la ley 331 de 1996 presenta el actor.

Para él el legislador no podía, a través de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, en algunos casos imponer a las entidades territoriales porcentajes de participación en la financiación de proyectos de desarrollo regional que otras normas sustantivas de carácter especial vigentes no habían previsto, y en otros modificar esos porcentajes que en cuantías diferentes él mismo había definido para algunas de ellas, en normas de carácter orgánico, pues en el primer caso sin tener capacidad para hacerlo modificó y derogó normas legales de contenido material, y en el segundo, además, derogó normas de superior categoría.

El artículo 69 del Estatuto Orgánico de Presupuesto establece lo siguiente :

“Artículo 69. En municipios con menos de 20.000 habitantes, las contrapartidas locales totales exigidas para la financiación de los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación, no podrán ser mayores al 100% de aquella participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación que la ley 60 de 1993 asigna al respectivo sector al cual pertenezca el tipo de proyecto.

“Los proyectos de cofinanciación identificados en el decreto de liquidación o en sus distribuciones serán evaluados y aprobados directamente por los órganos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación.

“Parágrafo. Los municipios de los departamentos de Vichada, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Guainía, San Andrés y Providencia y Putumayo, cofinanciarán como máximo el 5% de los proyectos de inversión.”

El parágrafo impugnado del artículo 48 de la ley 331 de 1996, establece que para los proyectos específicos de desarrollo regional, viabilizados a través de los fondos de

cofinanciación durante la vigencia fiscal de 1997, la cofinanciación a cargo de las entidades territoriales será del 5% al 10%, estableciendo que los municipios, en todos los casos, sin que señale excepción alguna, deberán asumir el 5%.

Es decir, que el legislador, a través de una disposición general de la ley anual de presupuesto, norma instrumental cuyo función se limita a posibilitar y facilitar la ejecución del mismo, modificó lo establecido en el inciso primero del artículo 69 del estatuto Orgánico de Presupuesto, norma de superior jerarquía a la cual está supeditado su contenido, con lo cual incurrió en la violación de los artículos 151, 349, 350 y 351 de la C.P., lo que es suficiente para declararlo inexecutable.

Ahora bien, si se analiza el contenido del párrafo impugnado del artículo 48 de la ley 331 de 1996, a la luz de lo dispuesto en el párrafo del citado artículo 69 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, no encuentra la Corte que el legislador haya incurrido en violación de este último, pues al establecer como porcentaje de participación en la cofinanciación de proyectos de desarrollo regional, el 5% para todos los municipios, no contradujo la norma orgánica citada, que asigna ese mismo porcentaje a unos específicos y determinados municipios, motivo por el cual no se configura en este punto ninguna contradicción.

Hasta ahora ha quedado establecido, que el párrafo de la norma impugnada viola el inciso primero del artículo 69 de la ley orgánica de presupuesto, no así el párrafo de dicha disposición orgánica, y que lo primero sería suficiente para declararlo inexecutable; sin embargo, anota el demandante que además el párrafo acusado modifica y deroga el contenido de leyes sustantivas anteriores, lo cual de verificarse también sustentaría la decisión de esta Corporación de retirarlo del ordenamiento superior.

La primera norma sustantiva que el actor considera que fue modificada por el párrafo impugnado del artículo 48 de la ley 331 de 1996, es el decreto extraordinario 2132 de 1992, expedido en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Carta Política. En efecto, dicha norma, por la cual se reestructuran y fusionan algunas de las entidades y dependencias de la administración nacional, regula lo correspondiente, entre otros, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión social -FIS-, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural -DRI-, y al Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana adscrito a FINDETER.

En los tres casos, dichos fondos tienen como objetivo cofinanciar programas y proyectos que

en el área que les es propia presenten las entidades territoriales; así, el FIS debe hacerlo en lo relacionado con salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención de grupos vulnerables de población (art. 2) ; el DRI respecto de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente para las áreas de economía campesina y zonas de minifundio, de colonización y de las comunidades indígenas ( art. 11); mientras el Fondo de cofinanciación para la infraestructura rural y urbana deberá atender lo relativo a programas y proyectos de construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, acueductos, plazas de mercado, aseo, tratamiento de basuras, parques, escenarios deportivos, etc. (art. 19).

En ninguno de los casos, el legislador establece los porcentajes de participación con los que deben concurrir las entidades territoriales, lo cual es coherente con lo que dispuso en el artículo 23 del mismo decreto 2132 de 1992, que le atribuye a las Juntas Directivas de lo Fondos la función de definir el porcentaje de los recursos del sistema de cofinanciación que se destinará a financiar el diseño de programas y proyectos cuando se trate de entidades territoriales que demuestren no estar en condiciones de sufragar su costo.

Se constata que la imposición de los porcentajes que contiene el párrafo de la norma impugnada, implica la creación de una norma de contenido material, que modifica y deroga disposiciones legales previas de carácter sustantivo, para lo cual el legislador carecía de competencia, pues le está vedado, a través de la ley anual de presupuesto y especialmente de las disposiciones generales de la misma, derogar o modificar legislación sustantiva. Hay pues un evidente desbordamiento de las facultades que le correspondía desarrollar al Congreso a través de la ley de apropiaciones que expidió para la vigencia fiscal de 1997, que acarrea la inconstitucionalidad del párrafo en mención, por violación, entre otros, de los artículos 346, 347, 349 y 351 de la C.P.

Con base en lo anterior, la Corte declarará inconstitucional el párrafo del artículo 48 de la ley 331 de 1996.

Sexta. La realización de los fines sociales del Estado a los que se refiere el artículo 366 de la C.P., exige la concurrencia de la Nación y de las Entidades territoriales, en el desarrollo de programas y proyectos específicos, dirigidos a solucionar problemas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

La afirmación del actor, en el sentido de que el instrumento de la cofinanciación tan sólo puede operar entre entidades territoriales, dado que la Nación está inhabilitada para recurrir a dicho mecanismo por no ser ésta una de ellas de acuerdo con la definición del artículo 286 superior, refleja una interpretación aislada de las normas del ordenamiento superior.

Ya se señaló antes, que esta Corporación en anteriores pronunciamientos<sup>8</sup> ha reconocido la legitimidad de ese instrumento, que permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas, y que las mismas sean condicionadas por el primero.

Dicha legitimidad encuentra sustento en los mandatos del Constituyente consagrados en los artículos 366 y 288 de la Carta Política, pues el primero establece como fines esenciales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente en aspectos relacionados con salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, para lo cual habilita a la Nación y a las entidades territoriales a incluir en sus planes y presupuestos las asignaciones requeridas, las cuales, además, en cuanto constituyen gasto público social, tendrán prioridad sobre cualquier otra asignación.

Esos objetivos habrán de cumplirlos sin invadir las competencias que a una y otras les asigne la ley, y dando aplicación estricta a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, aspectos que deberán desarrollarse en la ley orgánica de ordenamiento territorial, que de conformidad con lo establecido en el citado artículo 288 superior, establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

El carácter unitario que el Constituyente le dio al Estado y la vigencia en el mismo de principios como el de la solidaridad y la participación comunitaria, justifican la concurrencia de la Nación y de las entidades territoriales en el diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial.

Pretender, como lo manifiesta el demandante que los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad sólo operen a nivel territorial despojando a la Nación de esa responsabilidad en tanto orientadora de la dinámica de la descentralización, contrariaría el fundamento filosófico en el que se soporta el Estado social de derecho.

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

RESUELVE :

Primero. Declarar EXEQUIBLE, en los términos de esta Sentencia, el inciso primero del artículo 48 de la Ley 331 de 1996, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1997”, en el entendido de que se trata de una norma de carácter temporal.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el párrafo del mismo artículo 48 de la ley 331 de 1996.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-201/98

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No debe establecer reglas sobre ejecución presupuestal (Salvamento de voto)

El contenido de las leyes anuales de presupuesto no puede ser otro que el relativo a la previsión de los ingresos, gastos e inversiones del período correspondiente. La ley anual -ha sostenido la Corte- “no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto”. Así las cosas, nos parece que la ley anual de presupuesto no está llamada a establecer reglas sobre cómo debe llevarse a cabo la ejecución presupuestal, asunto que, en nuestro criterio, corresponde únicamente a la normatividad orgánica.

Referencia.: Expediente D-1869

Nos remitimos a los argumentos que ya habíamos expuesto en relación con la Sentencia C-053 del 5 de marzo de 1998 (M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz), los cuales son suficientes para sostener, como ahora lo hacemos, que la decisión ha debido ser inhibitoria por carencia actual de objeto, al haber desaparecido del orden jurídico la disposición examinada. Y esto, en razón de estar incluida ella en una ley anual de presupuesto cuya vigencia ya expiró.

Aunque la Corte funda su decisión de entrar al fondo del asunto, pese a lo anotado, en el

hecho de que a través del mecanismo de las reservas presupuestales la norma legal examinada puede estar produciendo efectos, justamente uno de los puntos materia de debate es el concerniente a si el artículo impedía las reservas presupuestales para los proyectos de desarrollo regional. La Corte dice que no, pero declara exequible la norma en cuanto establece que los recursos correspondientes “serán girados durante la vigencia del año fiscal” y, más aún, condiciona la exequibilidad “en el entendido de que se trata de una norma de carácter temporal”.

A nuestro juicio, es manifiesta la contradicción en que incurre la Sentencia, pues el motivo para adoptar decisión de mérito -no obstante la precaria y predeterminada vigencia de la norma, ya concluida- es precisamente el que resulta desvirtuado en el análisis.

Ahora bien, en el caso de aceptarse que, dado el contenido de sus mandatos, el aludido artículo siga produciendo efectos, ha debido ser declarado inexecutable por establecer disposiciones ajenas a la específica materia de esta clase de leyes, cuya unidad tiene que conservarse a la luz de los preceptos constitucionales. El contenido de las leyes anuales de presupuesto no puede ser otro que el relativo a la previsión de los ingresos, gastos e inversiones del período correspondiente. La ley anual -ha sostenido la Corte- “no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto”.

“En efecto -agrega la jurisprudencia-, el papel de esta ley, esencial pero de carácter específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-546 del 1 de diciembre de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Así las cosas, nos parece que la ley anual de presupuesto no está llamada a establecer reglas sobre cómo debe llevarse a cabo la ejecución presupuestal, asunto que, en nuestro criterio, corresponde únicamente a la normatividad orgánica.

Desde ese punto de vista, repetimos nuestras afirmaciones, a propósito de la Sentencia C-053 del 5 de marzo de 1998:

“...según el estricto sentido de normas constitucionales como las contenidas en los artículos 150 -numeral 11-, 346, 347, 350 y 351 de la Carta, entre otros, la Ley Anual de Presupuesto - como su misma denominación lo indica- tiene por objeto único la formulación, para el período

correspondiente, del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, es decir, las partidas de ingresos, gastos e inversiones que se prevén, y de ninguna manera puede el Congreso, mediante ella, establecer normas de carácter permanente, prescribir conductas o señalar prohibiciones, menos si están destinadas a regir más allá del tiempo en que rija el presupuesto aprobado.

Es claro que el objeto propio de estas leyes se agota con la formulación del presupuesto, y que es inconstitucional que el Congreso, al expedirlas, pretenda introducir reglas sobre ejecución presupuestal, las cuales deben ser puestas en vigencia mediante Ley Orgánica, de acuerdo con el perentorio texto de los artículos 151 y 352 de la Constitución”.

La disposición objeto de estudio plasma unas reglas sobre ejecución presupuestal y, más todavía, excediendo el campo presupuestal, entra a disponer sobre la manera como deben canalizarse o “viabilizarse” los proyectos específicos de desarrollo regional, lo que sería más propio de la Ley del Plan de Desarrollo (art. 339 C.P.), de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, o de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en cuanto a distribución de competencias entre ellas y la Nación y en lo relativo a desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (arts. 151 y 288 C.P.).

Por otra parte, coincidimos con el actor en lo referente a la inconstitucionalidad del artículo demandado:

1) La norma sí modifica las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto, toda vez que, mientras en ésta (artículo 89, transcrito en la Sentencia) se autorizan expresamente las reservas presupuestales, precisamente para que las erogaciones correspondientes a compromisos válidamente contraídos pero no ejecutados dentro de la respectiva vigencia fiscal puedan efectuarse después de su expiración, en el precepto de la ley anual materia de proceso tales reservas se hacen imposibles cuando se trate de proyectos de desarrollo regional, ya que lo dispuesto en él, declarado exequible como norma de carácter temporal, consiste precisamente en lo contrario: los recursos “serán girados durante la vigencia del año fiscal”. Entonces, no pueden serlo después del 31 de diciembre de 1997, aunque se hubiera comprometido la partida correspondiente y aun en el evento, previsto en la Ley Orgánica, de que existiera la reserva presupuestal.

En el fondo, la Sentencia hace prevalecer esta norma de la ley anual sobre la orgánica, pues

el giro de tales queda expresamente prohibido.

2) Sí resulta limitada, inconstitucionalmente, la libertad de las entidades territoriales interesadas en proyectos de desarrollo regional, pues se las obliga, en contra de la normatividad orgánica (art. 68 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) a canalizar la cofinanciación de los mismos, como única posibilidad permitida, a través de los fondos de cofinanciación y las “Udecos”.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

1 Al respecto remitirse, entre otras, a las sentencias de la Corte Constitucional C-454 de 1993, C-457 de 1993, C-467 de 1993, C-104 de 1994, C-350 de 1994.

2 Al respecto puede verse, entre otras, la sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

4 En la nomenclatura de la Hacienda Pública, la palabra crédito no tiene el significado técnico del derecho privado ya que en materia presupuestal, se denomina crédito a la “autorización conferida al Gobierno para invertir determinada suma en un servicio dado. (Jaramillo Esteban, “Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública”, Ed. Minerva, Bogotá, 1930.

5 Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

7 Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

8 Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero