C-357-94

Sentencia No. C-357/94

PRESUPUESTO NACIONAL-Enajenación de activos

La norma se ajusta a la Constitución, por cuanto la enajenación de que trata la norma, por una parte es materia propia de una Ley de presupuesto, y por tanto no es violatoria del artículo 158 superior, y por otra parte ella se basa en una autorización general que se confiere en el artículo 146 del Estatuto Contractual de la Nación y sus entidades descentralizadas (Decreto Ley 222 de 1983).

RECURSOS DE LIBRE ASIGNACION EN EL PRESUPUESTO/RECURSOS DE DESTINACION ESPECIFICA

La "libre asignación" que autoriza la norma, equivale a "libre destinación". Y para que tenga algún sentido la norma, es necesario interpretarla así: la libertad para darles a los referidos recursos una destinación específica, al arbitrio de quien hace la asignación. Pues sería ilógico pensar que tal libertad para asignar sólo pudiera conducir a que los recursos hicieran parte de los fondos comunes, es decir, siguieran el principio de la unidad de caja, al cual, de todas maneras, están sujetos. Por este primer aspecto, la norma que se examina es contraria a la Constitución, pues establece la posibilidad de dar a unos recursos una destinación específica, de conformidad con la interpretación hecha.

RECURSOS DE DESTINACION ESPECIFICA/LIQUIDACION DE ACTIVOS DE LA NACION/PRINCIPIO DE UNIDAD DE CAJA-Vulneración

El inciso 2 de la norma implica la autorización al Gobierno Nacional para que, a su arbitrio, determine la enajenación, o liquidación de unos activos, para destinar su producto a "las capitalizaciones o cancelación de obligaciones que deba efectuar la Nación a entidades de derecho público". Es, sencillamente, la destinación anticipada de unos recursos presupuestales a un fin específico. Destinación que contraría la Constitución, en sí misma, y como consecuencia de la violación de la ley Orgánica del Presupuesto. Es claro que al permitir al gobierno enajenar unos activos para que el producto de la enajenación tenga una destinación específica, se sustraen tales recursos a ese fondo común, y se viola, por lo

mismo el principio de la unidad de caja. Principio que está plasmado expresamente en el artículo 359 de la Constitución, que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, con las excepciones que la misma norma contempla. Además, si la Constitución no hubiera prohibido de las rentas de destinación específica, la norma en comento tampoco sería constitucional, pues su materia es propia de la Ley Orgánica de Presupuesto.

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO-Creación/SOCIEDAD DE ECONOMIA MIXTA-Creación

A la luz de la Constitución es inaceptable una autorización indefinida e ilimitada para crear empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. A todo lo cual hay que agregar que el conferir la facultad para constituír empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, es asunto que no se refiere a la misma materia que el Presupuesto. Tal autorización debe ser objeto de una ley, y no un artículo más o menos oculto en una ley cuya finalidad es diferente. Por este aspecto, el inciso tercero quebranta el artículo 158 de la Constitución. En casos como éste, debe primeramente existir la ley que autorice la constitución de la sociedad; después, habiendo ley preexistente, se hará en el Presupuesto la apropiación correspondiente. Es lo que ordena el inciso segundo del artículo 346, al decir que en la Ley de Apropiaciones no podrá incluírse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado conforme a la ley anterior.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Caudales públicos/CONDONACION

No se entiende cómo el numeral 20 del artículo 189 de la Constitución, que obliga al Presidente de la República a "Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes", le permita estos actos: a) Reducir el valor de los créditos en favor de la Nación, a un supuesto valor real, consultando "el estado, calidad, y antigüedad de la cartera". Lo que en últimas consagra esta norma, es la apreciación subjetiva de un funcionario, sobre factores tales como el estado, calidad y antigüedad de la obligación. Además, hay aquí una condonación parcial de la obligación. b) Suprimir de la contabilidad nacional créditos en favor de la Nación, lo que equivale a condonar el total de la obligación. Estricto es lo "estrecho, ajustado enteramente a la necesidad o a la ley y que no admite interpretación". ¿Cómo afirmar, razonablemente, que el Presidente cumple su deber de "velar por la estricta recaudación de las rentas y caudales

públicos", cuando condona total o parcialmente las deudas a cargo de los contribuyentes?.

DIRECCION GENERAL DEL TESORO-Facultad para otorgar créditos

La facultad otorgada a la Dirección General del Tesoro para otorgar créditos de corto plazo a las entidades territoriales, por su especialidad y características, es ajena a la ley anual de Presupuesto y por tanto vulnera el artículo 158, así como los artículos 346 y 347 de la Constitución que señalan los elementos generales que debe contener esta ley. No se ve cómo en una ley de las características de ésta, cuyo objeto es la estimación de los ingresos fiscales, y la autorización de los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal, pueda conferirse una facultad tan especial a la Dirección General del Tesoro. La Corte entiende la importancia que tiene la posibilidad de acceso de las entidades territoriales y de los órganos de que trata el artículo 4 de la ley 88 de 1993, a los créditos que pueda otorgar el Tesoro Nacional, pero debe entenderse que materia tan importante es ajena a la ley anual de Presupuesto.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Facultad para otorgar créditos

La facultad de otorgar créditos no está contemplada en el Decreto 2112 de 1992, dictado por el Presidente de la República en virtud del artículo 20 transitorio de la Constitución, y que reestructuró el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que ello signifique que no se la pueda otorgar a través de una ley, pero no de las características de la anual de presupuesto, que como ya se dijo, por su objeto y características, no puede entrar a otorgar una facultad de esta naturaleza. Razón ésta suficiente para declarar la norma inexequible.

PRESUPUESTO ANUAL-Compromisos que cubran varias vigencias fiscales

En nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes.

LEY DE PRESUPUESTO-Incorporación de recursos a los presupuestos municipales

No quebranta el artículo 158 de la Constitución, el que en la ley de Presupuesto, en la cual se apropian las partidas correspondientes a las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, se determine lo relativo al procedimiento que deben cumplir los municipios para incorporar tales recursos a sus presupuestos.

COMPENSACION ENTRE ENTIDADES PUBLICAS/CONFUSION/OBLIGACIONES-Extinción

Y no se ve por qué la compensación no pueda presentarse entre personas jurídicas de derecho público. A tal punto que la norma del inciso primero, en rigor, sería superflua. Y no quebranta la Constitución, porque la extinción de las obligaciones, en favor o en contra de la Nación, forzosamente tiene que ver con la ejecución del Presupuesto. En cuanto a la "compensación" a que se refiere el inciso segundo, ella no es tal. Lo que ocurre cuando se combinan "las calidades de acreedor y deudor en una misma persona", es la confusión, prevista en el artículo 1724 del C.C. Basta pensar en que si no existiera esta norma, también la confusión extinguiría las deudas, por la sencilla razón de que es imposible ser acreedor o deudor de uno mismo.

NOTARIADO-Reglamentación del servicio

Según el artículo 131 de la Constitución, inciso primero, "Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados…". Siendo esto así, no se ve porqué esta disposición se incluyó en la ley de Presupuesto. Si lo que se pretendió fue la imposición de una obligación, al Fondo Nacional del Notariado, esto habría debido hacerse por medio de ley especial.

CONFIS-Funciones

Este artículo pretende, en su inciso primero, conferir una atribución nueva al Consejo Superior de Política Fiscal, creado por el artículo 17 de la ley 38 de 1989. ¿Cuál es esa nueva función?. La de determinar cuáles Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquéllas, o cuáles fondos públicos nacionales administrados por entidades privadas, deberán someter sus respectivos presupuestos a la aprobación por decreto del Gobierno Nacional. Y se dice que esta es una nueva función, porque las del Consejo Superior de Política Fiscal, están descritas por el artículo 17. Precisamente con base en el literal i) del citado artículo 17, es posible que la ley de Presupuesto amplíe las funciones del Consejo. Esta norma reza: "Son funciones del Consejo Superior de Política Fiscal: "…i) Las demás que establezca este estatuto, sus reglamentos o las leyes anuales de Presupuesto".

PRESUPUESTO-Apertura de créditos adicionales/PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-

Modificación

Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad. La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos. Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga. Si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios.

PRESUPUESTO NACIONAL-Corrección de errores

La facultad contemplada en este artículo la tiene el Ministerio de Hacienda, en cabeza del Director General del Presupuesto, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2112 de 1992, que autoriza a este funcionario para "aprobar las aclaraciones y correcciones de errores aritméticos o de leyenda en que se incurra en la elaboración de la ley anual del Presupuesto General de la Nación". Esta facultad nada tiene que ver con la modificación del Presupuesto, y por lo mismo, carece de fundamento la acusación sobre una supuesta violación de la ley 38 de 1989, o del artículo 352 de la Constitución.

FONDO DE GARANTIAS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS-Acuerdos de pago

Al asumir el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras la administración de bancos o de entidades financieras, en general, existían obligaciones en favor de la Nación. Como los recursos del Fondo son recursos públicos, parte del erario, en últimas el acreedor y el deudor era la misma Nación. Esto, naturalmente, en sentido figurado, pues FOGAFIN tiene personería

jurídica. Lo que la norma permite, a la luz de la realidad descrita, es la celebración, sobre los pasivos del Fondo a favor de la Nación, del contrato de transacción, para que de éste surjan "acuerdos de pago". Tales acuerdos se celebrarían, especialmente, antes de privatizar nuevamente las entidades nacionalizadas. Tampoco esta norma tiene nada que ver con la ley de Presupuesto. Piénsese en una sola razón: en abstracto, tal como la norma está redactada, es imposible saber cuánto representa en el Presupuesto, es decir cuál sería el monto de los ingresos o egresos que resultarían de su cumplimiento.

Ref: Expediente D-564

Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 10, 14, 20, 21, 40, 45, 46, 62, 64, 70. 71, 73 y 78 de la ley 88 de 1993 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1994."

Actor:

JORGE GARCIA HURTADO

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA

Sentencia aprobada, en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número cuarenta y seis (46), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, del día once (11) de agosto de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge García Hurtado, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6o, y 241, numeral 4o, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra de algunos artículos de la ley 88 de 1993 "Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1994."

Por auto del veintidós (22) de abril de 1994, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1o, de la Constitución, y 7o., inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Igualmente, dispuso el envío de copia del expediente al señor Procurador General de la Nación.

Cumplidos todos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto el señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A.) NORMAS ACUSADAS Y CARGOS

Los artículos acusados, así como los cargos en contra de cada uno de ellos, son los siguientes:

"Artículo 10. Los órganos del orden nacional deberán enajenar los activos que no sean necesarios para el desempeño de sus funciones. Los recursos así originados serán de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación".

Esta norma, en concepto del actor, vulnera el artículo 150, numeral 9o, de la Constitución, pues compete al Congreso autorizar, por medio de una ley especial, la venta de bienes de la Nación. Por tanto, no puede existir una autorización general e indiscriminada, como la consagrada en el artículo acusado, para que las entidades de derecho público enajenen sus activos.

Así mismo, la materia de que trata este artículo, no pertenece al ámbito propio de la ley anual de Presupuesto, sino al balance de hacienda en la cuenta de activos fijos, razón por la cual, se desconoce la unidad de materia que contempla el artículo 158 de la Constitución.

"Artículo 14. La Nación podrá capitalizar, directa o indirectamente, a las entidades públicas del orden nacional. Dentro de dicha capitalización se podrán incluír los aportes que se efectúen o se hayan efectuado por parte de la Nación.

"Las capitalizaciones o cancelaciones de obligaciones que deba efectuar la Nación a entidades de derecho público, podrán realizarse mediante la liquidación de activos de la Nación.

“El Gobierno Nacional podrá participar como accionista en las empresas que se creen en desarrollo de los proyectos eléctricos del plan de expansión aprobado por el CONPES”.

Este artículo desconoce el artículo 345 de la Constitución, porque no existe mandato legal que autorice al Estado para hacer los aportes de capital de que trata la norma acusada. Desconoce, igualmente, el numeral 7, del artículo 150, pues sólo compete al Congreso determinar, a través de una ley específica, la estructura de la administración, creando, suprimiendo o fusionando determinadas entidades. Se pregunta el actor, en relación con este artículo: “¿A qué entidades públicas va dirigida esta disposición?. ¿Por qué cuantias? ¿Qué significado jurídico, económico y contable contiene la capitalización indirecta?. ¿Es a particulares, y en gracia de qué van a capitalizar, entidades o personas indeterminadas con recursos públicos a espaldas del Congreso y de la opinión pública?”.

“Artículo 20. El recaudo proveniente de las obligaciones a favor de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público-podrá efectuarse por su valor real, consultando el estado, calidad y antigüedad de la cartera.

“El Gobierno Nacional reglamentará los criterios y procedimientos para suprimir dichas deudas de la contabilidad nacional, teniendo en cuenta su cuantía, antigüedad y solvencia del deudor”.

Para el demandante, la norma desconoce el artículo 158 de la Constitución, porque está regulando una materia propia del campo financiero y no presupuestal. Así mismo, vulnera los artículos 268, numeral 1o, y 354 de la Constitución, porque corresponde al Contralor General de la República o al Contador General de la Nación, en su caso, prescribir los métodos de la contabilidad presupuestal y la contabilidad en general, y no al Gobierno Nacional como lo estipula el artículo acusado.

Por otra parte, considera que la supresión de deudas de la contabilidad nacional, es perjudicial para las finanzas de la nación. Más aún, cuando ella puede referirse a deudas a favor de la Nación provenientes de la ejecución de contratos o de la prestación de servicios, o al pago mismo de impuestos, caso éste último que requiere de una ley especial que así lo autorice.

“Artículo 21. La Dirección General del Tesoro Nacional podrá otorgar créditos de tesorería

hasta por un plazo de doce (12) meses a los órganos de que trata el artículo 4o. de la presente ley y a las entidades territoriales, sujeto a la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal, que reglamentará las condiciones y garantías de dichos créditos. Lo anterior sin perjuicio de que los órganos puedan acceder al sistema financiero para los mismos fines, previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General de Crédito Público".

Las mismas razones le sirven para sustentar el desconocimiento del artículo 158 de la Constitución, porque el artículo acusado está regulando una materia que no es propia de la ley anual de Presupuesto.

"Artículo 40. Cuando un órgano requiera celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales, deberá cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-. Los recursos necesarios para desarrollar estas actividades deberán ser incorporados en los proyectos de presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente".

Esta norma, en concepto de actor, desconoce el principio de anualidad consagrado en la ley orgánica del Presupuesto, pues no se puede otorgar a los órganos de la administración, la facultad de asumir gastos con cargo a presupuestos futuros. Con la autorización contenida en la norma acusada, se vulnera además, el artículo 345 de la Constitución que prohíbe hacer erogaciones con cargo al Tesoro no incluídas en el presupuesto de gastos. Expresa el actor que la vía expedita para asumir compromisos que cubran varias vigencias fiscales, es el presupuesto plurianual contemplado en el artículo 339 de la Constitución, y no la ley anual de Presupuesto.

"Artículo 45. Las modificaciones al presupuesto de inversión municipal, financiada con recursos provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, requieren del concepto previo y favorable del Jefe de la Oficina de Planeación Departamental. Para tal efecto, el alcalde respectivo deberá justificar dicha solicitud".

Esta norma desconoce el artículo 84 de la Constitución, pues se está fijando un procedimiento adicional en materia de reforma de los presupuestos de inversión de carácter municipal, no establecido en la ley 60 de 1993, ley que desarrolló los artículos 356 y 357 de la Constitución, relacionados con la distribución de competencias y recursos entre la nación

y los municipios.

Así mismo, se desconoce el artículo 158, pues las modificaciones a los presupuestos municipales no guardan relación alguna con la ley anual de Presupuesto, cuyo objetivo en relación con las transferencias a las entidades territoriales consiste en apropiar y transferir los recursos que a ellas corresponden, tal como lo señala la Constitución y la ley 60 de 1993.

Igualmente, vulnera el artículo 313, numerales 2o. y 5o, porque a los Concejos municipales, sin injerencia de la Nación, les compete adoptar los planes y programas de desarrollo económico, así como dictar las normas orgánicas del presupuesto. En la misma forma, se desconoce el artículo 315, numeral 9o, porque éste faculta a los alcaldes para ordenar los gastos de acuerdo con el plan de inversión y presupuesto, sin contemplar la intervención de entes de carácter nacional, como lo pretende la norma acusada.

"Artículo 46. El alcalde deberá presentar al Concejo Municipal, durante los primeros cinco (5) días de las sesiones del mes de agosto, el proyecto de acuerdo sobre el plan general de inversión, donde estén incluídos los recursos de forzosa asignación provenientes de la participación municipal conforme a la Ley 60 de 1993.

"Los Concejos podrán eliminar, reducir o cambiar las inversiones propuestas, dentro de las prescripciones y límites señalados por la ley.

"Si el Concejo no expidiere el acuerdo en las sesiones ordinarias del mes de agosto, el Alcalde pondrá en vigencia, mediante Decreto expedido con todas las formalidades legales, el proyecto que hubiere presentado".

Con esta norma, se están creando requisitos adicionales para la ejecución del plan general de inversión regulado por la ley 60 de 1993, vulnerando así, el mandato contenido en el artículo 84 de la Constitución, según el cual a los requisitos contenidos en la ley general que regule determinada actividad o derecho, la autoridad no podrá agregar otros adicionales. Así mismo, deconoce la unidad de materia exigida por el artículo 158 de la Constitución, por cuanto las atribuciones de los alcaldes y concejos son temas que no pueden regularse en la ley que trata del manejo del presupuesto de la nación.

“Artículo 62. Con el fin de proveer el saneamiento económico y financiero de todo orden, autorízase a la Nación y sus entidades descentralizadas para efectuar cruces de cuentas entre sí o con entidades territoriales y sus descentralizadas, sobre las obligaciones que recíprocamente tengan.

“Cuando en el proceso de liquidación o privatización de órganos nacionales de derecho público se combinen las calidades de acreedor y deudor en una misma persona, se compensarán las cuentas automáticamente. Esta figura no tendrá efectos presupuestales.

“La pérdida o déficit de que trata el literal e) del artículo 27 de la Ley 31 de 1992 y que corresponda atender a la Nación se podrá pagar con títulos emitidos por el Gobierno Nacional”.

Esta norma, por su amplitud, está invadiendo materias propias del campo financiero, que sólo puede ser regulado por una ley marco dictada por el Congreso, artículo 150, numeral 19, literal c).

Así mismo, la emisión de títulos para cancelar las pérdidas o déficit del Banco de la República, por ser una operación típica de crédito público, requiere de la ley marco, tal como lo señala el artículo 150, numeral 19, literal a) de la Constitución. Estas razones hacen que la norma desconozca el artículo 158 de la Constitución, en relación con la unidad de materia.

Igualmente, el cruce de cuentas al que se refiere el artículo demandado, hace parte de operaciones contables relacionadas con ejercicios anteriores que nada tienen que ver con las rentas y gastos del Presupuesto General de la Nación para una determinada vigencia fiscal.

Se pregunta el actor, ¿ cuál es el propósito de este artículo? “¿Autorizar al Gobierno en forma genérica, sin límites de tiempo y de forma, para que éste efectúe todo tipo de operaciones financieras, so pretexto de que va a atender el saneamiento económico de entidades ajenas a la Nación…, y otorgar validez legal al déficit o pérdidas que el Banco de la República origine en la marcha de sus actividades, pretendiendo con ello darle contenido a los estatutos del Banco, mediante esta disposición transitoria del presupuesto.?”

“Artículo 64. Con el fin de garantizar las condiciones económicas de los Notarios y sus empleados, el Fondo Nacional del Notariado transferirá al Fondo de Previsión Social de

Notariado y Registro -FONPRENOR-, los recursos excedentes del producto de sus ingresos, una vez descontados sus gastos de funcionamiento e inversión, con el fin de constituír reservas de pensiones o atender el pago de éstas."

Este artículo dice el actor, regula una operación financiera de traslado de fondos de una persona jurídica a otra de carácter prestacional, operación que no es propia del manejo presupuestal, razón por la que se vulnera el artículo 158 de la Constitución. Así mismo, el traslado que consagra esta norma debe ser regulado por la ley, conforme al sistema prestacional respectivo y respondiendo a sus características.

"Artículo 70. El Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-, determinará cuáles Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, o fondos públicos nacionales administrados por entidades privadas, deberán someter sus respectivos presupuestos a la aprobación por decreto del Gobierno Nacional.

"Las modificaciones a los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, se harán por resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Nacional".

La facultad conferida al Consejo Superior de Política Fiscal por esta norma, desconoce el artículo 345 de la Constitución, porque la no selección de determinadas entidades que manejan fondos públicos, y, en consecuencia, la no aprobación de su presupuesto, impide que ellos se incorporen jurídica y administrativamente a la ley de Presupuesto, tal como lo prevé el artículo constitucional en mención, o a un decreto del Gobierno Nacional, como lo señala la Ley Orgánica de Presupuesto.

Por otra parte, la facultad de selección que se le confiere al Consejo Superior de Política Fiscal, en concepto del actor, es "omnímoda" y desconoce el artículo 79 de la Ley Orgánica del Presupuesto, que ordena al Confis rendir un concepto en relación con los presupuestos presentados por las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, así como de las privadas que manejen fondos públicos, para su posterior aprobación por decreto del Gobierno, norma que en ningún caso le otorga la facultad de señalar cuáles empresas deben someter sus presupuestos a la aprobación del Gobierno Nacional. De esta manera, una norma de la ley anual de Presupuesto está modificando la Ley Orgánica, lo que está

expresamente prohibido por ser ésta una ley de mayor jerarquía.

“Artículo 71. El Gobierno Nacional queda facultado para incrementar los aportes con destino a los programas de reinserción de los movimientos guerrilleros que se acojan al proceso de paz”.

Esta norma desconoce el artículo 158 de la Constitución, porque los programas de reinserción, en concepto del actor, no pueden ser manejados a través de la ley anual de Presupuesto. Las sumas destinadas a estos programas, así como los procedimientos para su entrega deben ser objeto de una ley, y no de una norma transitoria como lo es la ley 88 de 1993, de esta manera, cuando este artículo faculta al Gobierno para incrementar los aportes con destino a los programas de reinserción, vulnera el mandato contenido en el artículo 346 de la Constitución, según el cual, en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a gastos decretados conforme a ley anterior.

Igualmente, desconoce el artículo 347 de la Constitución, que ordena que la ley de apropiaciones contenga todos los gastos que el Gobierno pretende realizar durante la vigencia fiscal, porque si se faculta al Gobierno para incrementar los aportes con destino a los programas de reinserción, ello implica que el presupuesto se expidió incompleto en relación con esos incrementos o ajustes, que son al fin y al cabo gastos proyectados por el Gobierno.

“Artículo 73. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional- de oficio o a petición del Jefe del órgano respectivo hará por resolución las aclaraciones y correcciones de leyenda necesarias para enmendar los errores de transcripción y aritméticos que figuren en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1994”.

En relación con esta norma, considera el actor que las aclaraciones o correcciones de leyenda, implican una modificación a la ley anual de Prespuesto aprobada por el Congreso, modificaciones cuyo procedimiento, tal como lo señala el artículo 342 de la Constitución, debe ser fijado por la Ley Orgánica del Presupuesto, y en ésta, no se encuentra la facultad del Ministerio de Hacienda -Dirección General del Presupuesto-, para modicar, a través de resolución, la ley anual de Presupuesto. Por esta razón, la norma es violatoria del artículo 342 de la Constitución y de la ley 38 de 1989.

En relación con esta norma, el actor expresa que si "la ley anual de Presupuesto es el instrumento para recaudar las rentas y recursos y de efectuar los gastos con cargo a las apropiaciones presupuestales respectivas. En ninguna forma, este ciclo de recaudo de rentas y de pago de compromisos, puede relacionarse con una figura "soterrada" de condonación de deudas a favor de particulares, en perjuicio del Tesoro Público y mediante un poder omnímodo de acuerdo de pago. Lo procedente es hacer efectiva la deuda a favor de la Nación, recaudarla e incorporar dichos recursos al Presupuesto General de la Nación. Esta clase de facultades para condonar deudas, requiere de ley especial." Por tanto, la norma en cuestión, desconoce los artículos 158 y 335 de la Constitución, este último, en razón a que las actividades financieras, bursátil y aseguradora, así como cualquier otra relacionada con el aprovechamiento e inversión de los recursos de captación, son de interés público y requieren de previa autorización del Estado para ser ejercidas.

B.) INTERVENCIONES

Dentro del término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la ley demandada, sólo presentó escrito el ciudadano Antonio José Núñez Trujillo, designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su intervención la inicia haciendo un análisis de los conceptos de Ley Orgánica del Presupuesto y anual del Presupuesto.

En el análisis que realiza en relación con la ley anual de Presupuesto, considera que como ésta es la proyección anticipada de gastos e ingresos, ella debe incluír igualmente las fuentes de esos ingresos y las modalidades y mecanismos para llevar a cabo los gastos. Por ello, no es inconstitucional que en esta ley se incluyan mecanismos tales como la venta de activos de entidades del orden nacional que no estén prestando alguna utilidad, o el capitalizar, o realizar cruce de cuentas.

Igualmente, la ley anual, tal como lo establece el artículo 7 de la ley 38 de 1989, debe contener las normas que sean necesarias para "la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación". Esta disposición, en concepto del doctor Núñez Trujillo, permite desvirtuar uno de los cargos que con mayor frecuencia utiliza el actor en la demanda, la unidad de materia, pues para que éste prospere, no sólo bastará la consideración de que la norma debe pertenecer a otro estatuto legal, a pesar de su relación con la ley anual, sino que ella realmente no incide en la forma como el presupuesto debe ser ejecutado. En relación

con este punto, concluye:

"… el carácter teleológico de la ley anual de presupuesto está alinderado por la existencia de normas que tipifican una modalidad de ejecución anual, sin la cual el destino de la misma sería diferente, y las que inciden en la contabilidad de los rubros que generan un mayor o menor valor de la misma (ingresos y gastos), normas sin las cuales el cálculo se efectuaría sobre diversos parámetros. Sobre el primero de estos aspectos gravitan puntos esenciales, tales como el atinente a la protección de los destinos que la propia Constitución y la ley han previsto y la propia forma de contabilizar los recursos. En cuanto al segundo, aquellas normas que facultan la capitalización de empresas en las varias formas en que prevé esta ley anual."

Bajo esta óptica, el interviniente comienza el análisis de los cargos formulados en contra de cada uno de los artículos demandados, así:

En relación con el artículo 10, recuerda que la Corte ya se había pronunciado favorablemente con ocasión de un artículo similar que traía la ley 21 de 1992, ley por medio de la cual se adoptó el presupusto de rentas y apropiaciones para 1993. Con fundamento en las mismas consideraciones que la Corte tuvo para declarar la constitucionalidad de esa norma, solicita se declare la exequibilidad del artículo 10, pues él permite a la administración el cabal cumplimiento de sus funciones, consultando criterios de eficiencia y eficacia.

Por demás, el carácter presupuestal de esa norma está en que con ella se busca racionalizar el gasto mediante la adecuación de los activos a las necesidades del servicio, y porque los recursos así obtenidos, hacen posible el aumento de los ingresos a favor de la nación.

En cuanto al artículo 14, referente a las capitalizaciones, que el actor considera inconstitucionales por no existir ley que las autorice, recuerda que la ley 51 de 1990 autorizó a la Nación capitalizar en algunas empresas deficitarias. Es con fundamento en esa ley, que se expidió el artículo 14 demandado.

En relación con la constitucionalidad de la facultad dada a la Nación para capitalizar, expresa que la Corte a través de la sentencia C-548 de 1993, declaró constitucional esa facultad, así como la inclusión de las partidas correspondientes por ese concepto, en el Presupuesto General de la Nación.

El artículo 20 demandado es constitucional pues, la materia de que trata, es la más usual en una ley presupuestal. Por una parte, determina la forma como debe realizarse el recaudo y, por otra, los criterios de cálculo que deben tenerse en cuenta en la contabilidad nacional, medidas éstas que inciden en el ejecución del presupuesto y, que por lo mismo, deben aparecer en la ley anual. Expresa que "Sólo apelando a un criterio inorgánico y restricitivo puede afirmarse que es totalmente intrascendente para la ejecución presupuestal la forma y monto del recaudo, así como las compensaciones que resuelten del caso efectuar."

Igualmente, la norma acusada tiene fundamento en el artículo 189, numeral 20 de la Constitución, que obliga al Presidente de la República a velar por la estricta recaudación y administración de las rentas, así como decretar su inversión de acuerdo con las leyes. Porque al recaudar las deudas por su valor real como lo ordena el artículo acusado, se está dando cumplimiento al mandato constitucional en mención, en beneficio de los ingresos que debe percibir el Estado. Esta función del Gobierno Nacional debe sujetarse, obviamente, a los lineamientos que en materia contable establezca el Contador General de la Nación, y cuya ejecución será revisada posteriormente por la Contraloría General de la República. Razones suficientes para desvirtuar el cargo del actor, según el cual, se desconocen las funciones propias de estos entes fiscalizadores.

Considera que mientras no se nombre el Contador General de la Nación, el Gobierno Nacional puede hacer uso de su facultad de reglamentar por vía general, y con fundamento en el artículo 189, numeral 20, las metodologías de contabilidad.

En cuanto al artículo 21, estima que los créditos de tesorería por afectar los recursos tanto de las entidades a financiar como los de la nación, deben aparecer en la ley anual de Presupuesto. Y, porque esos créditos están directamente relacionados con la ejecución del presupuesto. En su concepto, cuando la ley 38 de 1989 faculta a la Tesorería para invertir los excedentes transitorios de liquidez en títulos, esa inversión también puede hacerse en forma de créditos. Por tanto, la facultad otorgada a la Dirección General de la Tesorería es ajustada a la Constitución.

Por otra parte, afirma que una cosa es la organización del crédito público, lo que sólo compete al Congreso de la República, a través de una ley marco, y otra, facultar a determinada entidad para que otorgue créditos como fuente de recursos y un medio de

inversión. Facultad que si bien puede otorgarse directamente en la ley marco, nada se opone a que ella aparezca en la ley anual, pues ello no implica que se esté regulando la actividad crediticia, como lo afirma el demandante.

En relación con el artículo 40, recuerda que en la sentencia C-337 de 1993, la Corte declaró exequible la celebración de compromisos que cubrieran varias vigencias fiscales, hecho que en sí mismo, no desconoce el principio de la anualidad que el demandante estima vulnerado, pues lo que se busca es aplicar un sistema presupuestal planificado, donde se prevean los recursos necesarios para llevar a cabo determinado compromiso sin afectar los posteriores. Por demás, la norma es necesaria en la ley anual por su relación con la ejecución del presupuesto.

En lo atinente a los artículos 45 y 46, relacionados con la necesidad de obtener concepto favorable del Jefe de la Oficina de Planeación Departamental, para modificar el presupuesto de inversión municipal, considera, con fundamento en fallos de esta Corporación, que la autonomía municipal que considera vulnerada el actor, no es absoluta. Por ello, las atribuciones otorgadas a dichos entes, deben ser interpretadas en armonía con los controles existentes dentro del Estado. Dentro de ese contexto, y teniendo en cuenta que las rentas a las que se refiere el artículo acusado, son aquellas que la nación ha cedido, es necesario que se ejerza un control, especialmente sobre su destino, el cual está enmarcado en la ejecución misma del presupuesto. Por lo anterior, concluye el actor, " No se puede confundir la nueva exigencia (refiriéndose a la autonomía) con el cumplimiento de los postulados constitucionales, en una ley que desde el todo punto de vista atañe a la forma en que se destinen los recursos públicos."

En cuanto al artículo 62, que regula el cruce de cuentas entre la Nación y la entidades descentralizadas, estima que existe ley preexistente que autoriza esta clase de operaciones, la ley 51 de 1990, razón por la que el cargo esgrimido contra esta norma no tiene asidero.

En este caso se está dando aplicación a una figura del régimen civil para la extinción de las obligaciones, la compensación, figura que busca evitar un doble pago, así como facilitar la ejecución del presupuesto, que se vería distorsionado con deudas y acreencias entre la Nación y sus entes. Agrega, además, que la aplicación de la compensación, en materia presupuestal, no vulnera ningún precepto de la Constitución.

En relación con el artículo 64 que permite el traslado de fondos del Fondo Nacional de Notariado al Fondo de Previsión Social del Notariado, considera que si bien debe existir ley que determine las prestaciones de los empleados públicos, tal como ya lo están en la ley 4a. de 1992, la norma acusada no está reconociendo nuevas prestaciones, sólo se limita a establecer un mecanismo para realizar reservas con el objeto de salvaguardar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones prestacionales en cabeza del Estado, y cuyo fin es que existan los recursos necesarios, para que una vez se reconozca el derecho prestacional se tenga acceso efectivo a él.

En cuanto a la facultad dada por el artículo 70 al CONFIS, para determinar cuáles presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado deben ser aprobados por decreto del Gobierno, considera que ella está plenamente justificada en el artículo 17 de la ley 38 de 1989, que ordena a ese ente rendir concepto sobre los presupuestos de esas empresas, para su posterior aprobación por el Gobierno.

Así mismo, señala que los presupuestos de esas empresas no inciden en el Presupuesto General de la Nación, pues lo único que hace parte de él son sus utilidades las cuales pertenecen a la Nación por mandato legal.

Por tanto, la facultad conferida al Confis es un control gubernamental adicional sobre dichas empresas, control que no puede considerarse violatorio de la Constitución, o de la ley orgánica del Presupuesto.

En relación con el artículo 71, que faculta al Gobierno Nacional para incrementar los aportes con destino a los programas de reinserción, expresa que esa facultad de ninguna manera altera las reglas establecidas por la Constitución y por la ley orgánica para la modificación del presupuesto. En su concepto, no existe otra forma de obtener recursos para dichos programas, los cuales obviamente necesitan un sistema de financiación, sin el cual no podrían llevarse a buen término. Igualmente expresa que, a través de la norma acusada, se da cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 22, según el cual, la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

En cuanto al artículo 73, que faculta a la Dirección General del Presupuesto para efectuar las correcciones aritméticas y de transcripción que se presenten en la elaboración del presupuesto anual, estima que esa es una función de carácter ejecutivo, que en nada se

opone a la Constitución y a la ley orgánica del presupuesto. Señala que esa misma facultad, se encuentra regulada en el decreto 2112 de 1992, a través del cual se restructuró el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, en relación con el artículo 78 que permite efectuar transacciones entre el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras y la Nación, hace una exposición sobre la forma como el Fondo asumió la administración y los pasivos de las entidades financieras oficializadas en 1982, para concluir que la norma acusada es necesaria a fin de lograr que los pasivos asumidos por el Fondo, y frente a los cuales la Nación es acreedora y a su vez deudora, puedan ser negociados sin necesidad de acudir a la vía judicial para su cobro.

Por otra parte, expresa que la norma está enmarcada dentro de los programas de privatización que se deben realizar durante este año, y que en ningún caso busca beneficiar a un sector en particular como lo afirma el actor. Por el contrario "ella facilita la depuración de los estados financieros del Fondo y los de la Nación... Diversas normas legales permiten la conciliación entre particulares y administración, pero había dudas sobre si serían suficientes para que la administración pudiese conciliar consigo misma...", razones por las cuales solicita declarar la constitucionalidad de la norma acusada.

C). CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Por medio de oficio No. 432, del ocho (8) de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994), el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor dentro del proceso de la referencia. En él solicita a la Corte Constitucional declarar exequibles las normas acusadas.

El Procurador explica que el estudio efectuado por ese despacho, en relación con las normas acusadas, se erige sobre tres elementos orientadores: el primero, los fines propios del Estado, frente a los cuales la Hacienda Pública juega un papel muy importante; el segundo, el alcance del mandato contenido en el artículo 158 de la Constitución, el cual fue señalado en la sentencia C-025 de 1993, de la Corte, pues el actor fundamenta su demanda en la vulneración de ese precepto constitucional; el tercero, la ley orgánica del Presupuesto, ley 38 de 1989, tal como lo exige el artículo 349 de la Constitución.

Con fundamento en esos tres elementos orientadores, el Ministerio Público entra a efectuar

el estudio de cada una de las normas acusadas, así:

Artículos 10 y 14: el Procurador recuerda que el texto del artículo 10, es similar al del artículo 84 de la ley 21 de 1992, el cual había sido demandado ante esta Corporación con los mismos argumentos que se esgrimen para impugnar la constitucionalidad de este artículo, y que la Corte, en sentencia C-337 de 1993, encontró ajustado a la Constitución. Por esa razón, solicita se declare exequible tendiendo en cuenta las consideraciones esgrimidas en su momento por la Corte Constitucional.

Agrega, además, que tanto el artículo 10 como el 14, son normas necesarias en la ley de anual Presupuesto, porque a través de la venta de activos innecesarios, o de las capitalizaciones, las entidades pueden cumplir las funciones para las cuales fueron creadas.

Artículo 20: esta norma es desarrollo directo del artículo 189, numeral 20 de la Constitución, que ordena al Presidente de la República velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos. Norma que debe ser interpretada en armonía con los preceptos constitucionales que fijaron las funciones del Contador y del Contralor General de la República.

Además, el carácter presupuestal de la norma está en que a través de ella, se busca dar vigencia real a las obligaciones que existen a favor de la Nación.

Artículo 21: en relación con este artículo, el Procurador se limita a describir la función que tienen los créditos de tesorería como estabilizadores de los fondos de tesorería, y a señalar que ellos tocan con la ejecución del presupuesto.

Artículo 40: el texto de este artículo, recuerda el Procurador, es similar al del artículo 76 de la ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 1993, y sobre el cual, se pronunció favorablemente la Corte en la sentencia C-337 de 1993. En dicho fallo, se explicó que la anualidad del presupuesto dejó de ser un principio absoluto con la incorporación del principio de planeación, y que sólo puede tenerse como un punto de referencia y no de cálculo. Más aún cuando en la Constitución y la ley orgánica del Presupuesto están previstos los

presupuestos plurianuales aprobados por el Confis.

Artículos 45 y 46: estos artículos, en concepto del Procurador, deben ser analizados en relación con el principio de autonomía de las entidades territoriales y su armonización con las políticas generales del Estado unitario. Por tanto, explica que "En el artículo 45 es necesario tener en cuenta que se están tratando rentas de la Nación que son participaciones de los municipios en los ingresos nacionales y conviene que se inviertan adecuadamente. De ahí el interés de un concepto previo y favorable de la Oficina de Planeación Departamental sobre el destino que de esos recursos se dirija para inversiones municipales."

Las mismas consideraciones son utilizadas para fundamentar la constitucionalidad del artículo 46.

El artículo 70, por su parte, es desarrollo directo del artículo 17 de la ley 38 de 1989, pues la finalidad de la aprobación de los presupuestos de que trata esta norma, no es la de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, sino la de un control adicional del Gobierno sobre estas empresas. Así mismo, en lo que toca con las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, lo único que importa de éstas, en materia presupuestal, son sus utilidades, las que corresponden a la Nación. Razones suficientes para considerar que la norma acusada se ajusta tanto a la Constitución como a la ley orgánica de Presupuesto.

Artículo 78: para el Ministerio Público, lo que consagra esta norma "es un acuerdo de pago, que debe aparecer en la Ley de Presupuesto porque es una negociación que implica el desembolso por parte de la Nación en favor del Fondo de Garantías o de las entidades pertenecientes a él, que al mismo tiempo elimina un pasivo contigente cuyo vencimiento y cuantía son indeterminados."

Artículo 62: la compensación automática que consagra esta norma, si bien no está prevista en la Constitución ni en la Ley Orgánica del Presupuesto, tampoco está prohibida por ellas ni contraría alguno de sus preceptos. Tal como se encuentra incorporada en la ley anual, se convierte en un mecanismo que facilita la ejecución del presupuesto.

Artículo 64: en relación con este artículo expresa el Procurador: "La norma es clara al establecer que ese traslado de recursos tendrá como objeto constituír reservas para atender las obligaciones pensionales. Es claro que es el Estado el Titular de dichas obligaciones, en

especial cuando se involucran derechos laborales, sociales y de la tercera edad. No existe, otro espacio distinto de la ley anual de Presupuesto en donde se pudiesen ordenar dichas transferencias para atender el pago de pensiones."

Artículo 71: la constitucionalidad de esta norma, en concepto del Procurador, se fundamenta en el artículo 22, como en el 13 transitorio de la Constitución, pues la única forma de cumplir con los fines propuestos en dichas normas es con un programa de financiación que debe estar inmerso en la ley anual de Presupuesto.

Finalmente, y en relación con el artículo 73 acusado, establece que es una norma de carácter instrumental que en nada afecta la estimación de gastos e ingresos en que consiste la ley anual de Presupuesto. Agrega que una norma similar está contemplada en el decreto 2112 de 1992, por medio de la cual se reestructuró el Ministerio de Hacienda, en donde se consagra como facultad del Director General del Presupuesto "aprobar las aclaraciones y correcciones de errores aritméticos o de leyenda en que se incurra en la elaboración de la Ley anual del Presupuesto General de la Nación."

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte a decidir, previas las siguientes consideraciones.

Primera .- Competencia. La Corte Constitucional es competente para conocer de esta demanda, en razón de lo dispuesto por el numeral 4o. del artículo 241 de la Constitución, pues el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones es una ley.

En gracia de la brevedad, se estudiarán separadamente los cargos concretos contra cada una de las normas, pues no viene al caso hacer un estudio general sobre la ley de Presupuesto.

a) " Artículo 10.- Los órganos del orden nacional deberán enajenar los activos que no sean necesarios para el desempeño de sus funciones. Los recursos así originados serán de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación".

Esta norma comprende dos partes, realmente independientes: la primera contiene la orden de enajenar los activos que no sean necesarios para el desempeño de las respectivas funciones. Orden dirigida a "los órganos del Orden Nacional", y que no es incondicional, pues está sujeta al criterio que los funcionarios responsables tengan sobre la necesidad o

utilidad de los activos para el cumplimiento de los fines estatales. La segunda da a los recursos originados en la enajenación la calidad de ser "de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación". Habrá, en consecuencia, que analizarlas separadamente.

En cuanto a la disposición que manda enajenar los activos innecesarios, hay que señalar que los argumentos que contra ella se esgrimen fueron, prácticamente, los mismos que se adujeron contra el artículo 84 de la ley 21 de 1992, correspondiente al Presupuesto General de la Nación para 1993, norma similar, al menos en uno de sus apartes. En efecto, decía el artículo últimamente citado:

"Artículo 84.- Los organismos y entidades del orden nacional, con fundamento en la actualización de valores de activos no corrientes y en especial de los bienes inmuebles realizada durante 1992, deberán programar para la vigencia de 1993 la venta de los mencionados activos que no sean necesarios para el desempeño de sus funciones...".

Demandada esta norma por violar el numeral 9o. del artículo 150, y el artículo 158, de la Constitución, en la Sentencia C-337 de agosto 19 de 1993, la Corte dijo:

"En cuanto a la primera parte del artículo 84 demandado, considera la Corte que se ajusta a la Constitución, por cuanto la enajenación de que trata la norma, por una parte es materia propia de una Ley de presupuesto, y por tanto no es violatoria del artículo 158 superior, y por otra parte ella se basa en una autorización general que se confiere en el artículo 146 del Estatuto Contractual de la Nación y sus entidades descentralizadas (Decreto Ley 222 de 1983), cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 146. DE LOS INMUEBLES QUE SE PUEDEN VENDER O PERMUTAR. Sin perjuicio de lo dispuesto por leyes especiales, los predios rurales y urbanos que las entidades a que se aplica este estatuto no requieran para su servicio, podrán ser dados en venta o permutados".

"La norma sub-examine no vulnera pues el artículo 150 num. 9 de la Carta que, en términos generales, faculta al Congreso para "conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales", y dispone que el Gobierno debe rendir periódicos informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. Estima la Corte que este numeral debe concordarse con el numeral 14 del artículo 150, así

como con el inciso final del mismo, que disponen:

“14.- Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa”.

“.....”

“Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”.

“Debe señalarse que el estatuto general vigente, fue el expedido por medio del Decreto Ley 222 de 1983, del cual hace parte el artículo 146 antes citado”. (Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Es claro, en consecuencia, que estas mismas razones llevan a predicar la exequibilidad de la norma ahora demandada. Lo cual se explica en razón del carácter temporal de la ley de Presupuesto, pues la norma declarada exequible en su oportunidad, perdió vigencia al terminar el año de 1993. Por esta razón, se reprodujo en el Presupuesto de 1994.

No sucede igual con la segunda parte de la actual norma. Pues, de un lado, no se incluyó en la que ya juzgó la Corte; y, del otro, contradice ostensiblemente un mandato constitucional, como se verá.

Dispone el artículo 359 de la Constitución:

“Artículo 359.- No habrá rentas nacionales de destinación específica.

“Se exceptúan:

“1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

“2. Las destinadas para inversión social.

“3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias”.

Existe, como se ve, la prohibición general de las rentas de destinación específica, con las excepciones descritas. Pero en la norma acusada se establece que los recursos "serán de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación". Lo cual supone dar respuesta a dos preguntas:

1a. ¿Qué debe entenderse por "libre asignación"?

2a. ¿A quién correspondería hacerla, en caso de ser posible, y en qué momento?.

En relación con la primera de estas cuestiones, hay que comenzar por decir que asignar, según su primera acepción, es "señalar lo que corresponde a una persona o cosa". Su significado es semejante al de destinar, también en su primera acepción: "ordenar, señalar o determinar una cosa para algún fin o efecto".

Es claro, pues, que la "libre asignación" que autoriza la norma, equivale a "libre destinación". Y para que tenga algún sentido la norma, es necesario interpretarla así: la libertad para darles a los referidos recursos una destinación específica, al arbitrio de quien hace la asignación. Pues sería ilógico pensar que tal libertad para asignar sólo pudiera conducir a que los recursos hicieran parte de los fondos comunes, es decir, siguieran el principio de la unidad de caja, al cual, de todas maneras, están sujetos.

Por este primer aspecto, la norma que se examina es contraria a la Constitución, pues establece la posibilidad de dar a unos recursos una destinación específica, de conformidad con la interpretación hecha.

En cuanto al segundo interrogante, es menester decir que, ya corresponda al Congreso hacer la "libre asignación" o corresponda al Ejecutivo, ésta será de todos modos contraria a la Constitución. Esto, sencillamente, porque los recursos de que se trata no están comprendidos dentro de las excepciones del artículo 359.

Además, debe agregarse que el artículo 113 de la Constitución, consagra la autonomía e independencia de los órganos que integran la ramas del poder público.

Por lo expuesto, la Corte declarará inexequible la frase del artículo 10 que dice: "Los

recursos así originados serán de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación". Y, como se dijo, declarará exequible la primera parte de esta misma norma.

b) "Artículo 14.- La Nación podrá capitalizar, directa o indirectamente, a las entidades públicas del orden nacional. Dentro de dicha capitalización se podrán incluir los aportes que se efectuén o se hayan efectuado por parte de la Nación.

"El Gobierno Nacional podrá participar como accionista en las empresas que se creen en desarrollo de los proyectos eléctricos del plan de expansión aprobado por el CONPES."

En lo que se refiere al inciso primero de este artículo, no encuentra la Corte razón válida para afirmar que se oponga a la Constitución. Por el contrario: la autorización para capitalizar entidades públicas del orden nacional, está contenida en el artículo 17 de la ley 51 de 1990, que fue examinado por la Corte al resolver sobre una demanda presentada contra algunas disposiciones contenidas en la ley 17 de 1992. En esa oportunidad se dijo:

"En verdad no se presenta en este caso la pretendida violación a la Carta Política, por la supuesta ausencia de fundamento legal del gasto, en la especial modalidad de la operación contable y financiera que se ordena; por el contrario, tanto en la aplicación directa de la Constitución, como por la sujeción a lo dispuesto por el artículo 17 de la ley 51 de 1990, bien podría el Congreso Nacional ordenar la inclusión en el cómputo del presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación y en el Decreto ley de apropiaciones de la vigencia fiscal de 1992, las partidas correspondientes y que aparecen acusadas por los demandantes." (Sentencia C-548, de 29 de noviembre de 1993, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz)

Interpretación que resulta lógica si se tiene en cuenta que el artículo 17 citado, dice lo siguiente:

"Cuando entidades públicas u organismos administrativos del orden nacional presenten pérdidas acumuladas que excedan el cincuenta por ciento (50%) del patrimonio neto, excluído el superávit por valorización, o cuando se prevea razonablemente, a juicio del Gobierno Nacional, que la entidad no podrá cumplir con el pago de sus obligaciones, la Nación podrá disponer el reordenamiento, la fusión o la liquidación del respectivo ente público.

“Para este efecto, la Nación podrá ordenar compensaciones de cuentas, capitalizaciones, daciones en pago o celebración de acuerdos de pago entre entidades públicas del orden nacional a fin de sanear las obligaciones a cargo de dichas entidades.

“…”

No sucede lo mismo con el inciso segundo. Este implica la autorización al Gobierno Nacional para que, a su arbitrio, determine la enajenación, o liquidación de unos activos, para destinar su producto a “las capitalizaciones o cancelación de obligaciones que deba efectuar la Nación a entidades de derecho público”. Es, sencillamente, la destinación anticipada de unos recursos presupuestales a un fin específico. Destinación que contraría la Constitución, en sí misma, y como consecuencia de la violación de la ley Orgánica del Presupuesto.

Empezando por lo último, hay que recordar que uno de los principios del sistema presupuestal, es el de la Unidad de Caja, expresado así en la ley 38 de 1989:

“Artículo 12.- Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá la situación de fondos a los organismos y entidades para el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

“…”

Es claro que al permitir al gobierno enajenar unos activos para que el producto de la enajenación tenga una destinación específica, se sustraen tales recursos a ese fondo común, y se viola, por lo mismo el principio de la unidad de caja.

Principio que está plasmado expresamente en el artículo 359 de la Constitución, que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, con las excepciones que la misma norma contempla.

Pero, hay más: conferir tal atribución general al Ejecutivo, implica violar el artículo 350, inciso primero, de la Constitución, que establece:

“Artículo 350.- La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto

público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".

Es evidente que por la aplicación del inciso segundo del artículo 14 que se analiza, es posible sustraer ingentes sumas al mandato del artículo 350: "Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación" (negrilla fuera de texto). Basta recordar los centenares de miles de millones de pesos recibidos por el tesoro nacional como resultado de algunas privatizaciones de los últimos tiempos, para entender las consecuencias de esta autorización.

En consecuencia, no se ajusta a la Constitución la facultad comentada, y así lo dirá la Corte al declarar inexequible el inciso segundo analizado.

Además, si la Constitución no hubiera prohibido de las rentas de destinación específica, la norma en comento tampoco sería constitucional, pues su materia es propia de la Ley Orgánica de Presupuesto.

También es contrario a la Constitución el inciso tercero del artículo 14, por estos motivos:

El primero, que contempla una autorización indefinida para constituír empresas industriales y comerciales, y sociedades de economía mixta. Al respecto valen las siguientes consideraciones.

La primera surge del artículo 150, numeral 7o, de la Constitución. Según esta norma, el Congreso por medio de leyes, ejerce las siguientes funciones: "...crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta".

A la luz de esta disposición, y de otras que con ella concuerdan, no es posible sostener que puedan darse autorizaciones generales e indeterminadas para crear tales personas jurídicas de derecho público, como se explicará.

En primer lugar, hay que advertir que las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta están definidas por el decreto 1050 de 1968, así:

“Artículo 8.- Son organismos constituídos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagre la ley”.

En la anterior Constitución, el artículo 76, reformado por el 11 del Acto Legislativo No. 1 de 1968, asignaba al Congreso, por medio de leyes, la atribución de “expedir los estatutos básicos de las corporaciones autónomas regionales y otros establecimientos públicos, de las sociedades de economía mixta, de las empresas industriales o comerciales del Estado...”. Correspondía, pues, al Congreso expedir los estatutos básicos de las sociedades de economía mixta. Estatutos, o reglas, a los cuales deberían someterse los particulares al celebrar, en cada caso, el contrato de sociedad correspondiente.

La actual Constitución vino a morigerar esta exigencia, pues el artículo 150, numeral 7o, habla de crear o autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. Y hay que entender que siempre la ley, en el fondo, se limitará a autorizar la constitución de la sociedad de economía mixta, pues a ella debe seguir el contrato de sociedad que se celebra con los particulares, pues sin el aporte de éstos no puede hablarse de este tipo de sociedad.

Ahora bien :¿qué clase de ley es la que autoriza la creación de una sociedad de economía mixta?.

Una ley en sentido formal, pues sólo es ley por su origen, y su formación y no por su contenido. Este contenido no es general y abstracto, sino particular y concreto.

Y por ser particular y concreto tiene que referirse a una sociedad determinada, individualizada. Como lo señala el artículo 8o. del decreto 1050 de 1968, en tratándose de sociedades de economia mixta, “el grado de tutela y, en general, las condiciones de la participación del Estado en esta clase de sociedades se determina en la ley que las crea o autoriza y en el respectivo contrato social”.

Tal ley, en consecuencia, debe determinar asuntos como estos: la cuantía de los recursos públicos que se aportarán a la sociedad, su objeto, su domicilio, su duración, la proporción del capital público y privado, lo mismo que el grado de tutela por parte de la administración, y a qué dependencia corresponde ejercerla.

La necesidad de una autorización especial ha sido la tesis sostenida por el Consejo de Estado. Así consta en concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil, de abril 19 de 1993. Allí se dijo:

"Dada su naturaleza específica las sociedades de economía mixta se caracterizan:

"1) Disposición estatal que autorice su creación.

"2) Acto de constitución.

"4) Sujeción al régimen de tutela.

"1) Por acto estatal que autoriza su creación.- Esta característica tiene su fuente primigenia en la propia Constitución Política. En efecto, según se dispone en el numeral 7 del artículo 150 corresponde al Congreso "Crear o autorizar la constitución de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta". De acuerdo al artículo 300 numeral 7 corresponde a las asambleas departamentales "autorizar la formación de sociedades de economía mixta". En un mismo orden de ideas, el artículo 313, numeral 6, atribuye a los Concejos Municipales "Autorizar la constitución de sociedades de economía mixta".

"Lo anterior quiere decir que, en nuestro régimen jurídico, se encuentra la provisión constitucional consistente en que las sociedades de economía mixta sólo pueden llegar a ser tales si ha mediado previamente el acto estatal fuente de las mismas, llámese ley, ordenanza o acuerdo que autorice su creación; es un presupuesto necesario para proceder a celebrar luego el acto de constitución o el contrato de sociedad; y ello es lógico; si no media tal previsión, mal podría el Estado justificar tanto su ánimo de asociarse como la participación económica mediante la suscripción de parte del capital social, requisito indispensable para adquirir el carácter de socio o accionista".

"…

"De todo lo expuesto se concluye entonces que, la sociedad de economía mixta está sometida a un régimen dual; en primer lugar, a las directrices trazadas por la ley que autorizó su creación y a las leyes especiales que rigen cuestiones específicas de su vida social; en segundo lugar el acto de constitución o contrato social a cuyos términos deben

ceñirse las decisiones tomadas por sus organismos de dirección".

De otra parte, tampoco resulta aceptable la autorización general, ilimitada, contenida en el último inciso del artículo 14, si se trata de crear empresas industriales y comerciales del Estado.

¿Por qué?. Sencillamente porque según el inciso final del artículo 114 de la Constitución, éstas forman parte de la Rama Ejecutiva. Y es función del Congreso, que ejerce por medio de las leyes, "determinar la estructura de la administración nacional". Función que no puede delegarse en forma general e ilimitada, y menos por la ley de Presupuesto. En el mismo sentido, se había pronunciado esta Corporación en sentencia C-196 de 1994, al expresar:

"... el Congreso goza de plenas atribuciones constitucionales para resolver en cada caso si crea una o unas determinadas sociedades de economía mixta o asociaciones, o si autoriza su constitución, siempre que disponga de manera concreta y específica cuál será su objeto, el régimen al cual estará o estarán sometidas y, si se trata de recursos provenientes directamente del tesoro de la Nación, determine el monto de los recursos públicos que habrán de llevarse como aporte o participación..." (Magistrado Ponente, doctor José Gregorio Hernández Galindo)

En síntesis: a la luz de la Constitución es inaceptable una autorización indefinida e ilimitada para crear empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta. En consecuencia, se declarará inexequible el último inciso del artículo 14.

Sin que sobre anotar que, también en este caso, contraría la ley orgánica del Presupuesto, e indirectamente la Constitución, el conferir una autorización para gastos de inversión, en cuantía indeterminada. O, dicho en otros términos, el hacer una apropiación presupuestal de cuantía indeterminada, librada por completo al arbitrio del encargado de ejecutar el gasto.

Téngase en cuenta que una cosa es la autorización para capitalizar empresas o sociedades existentes, de las cuales el legislador al conferir la autorización puede tener una idea, al menos aproximada, de su magnitud, y otra, completamente diferente, autorizar al ejecutivo para "participar como accionista" en empresas, sin señalar límite alguno. Es ostensible que esto no puede hacerse, ni siquiera por una ley especial de autorizaciones.

Y menos aún podrá hacerse por medio de la ley de Presupuesto, pues ello equivale, ni más ni menos, a una apropiación indeterminada, tanto por su destinación concreta, como por su valor. ¿Cómo establecer la cuantía la partida de gastos de inversión contenida implícitamente en esta autorización?. Claramente se ve que ello es imposible, lo que es aún más inaceptable en la ley de Presupuesto.

Por todo lo anterior, también se declarará inexequible el inciso tercero del artículo 14. Inciso que, además, por la indeterminación de la autorización, también quebranta el artículo 350 de la Constitución.

No sobra anotar que en el caso del inciso tercero, tampoco hay ley preexistente que decrete el gasto, pues no puede aceptarse que ésta sea precisamente la misma ley de Presupuesto.

A todo lo cual hay que agregar que el conferir la facultad para constituír empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, es asunto que no se refiere a la misma materia que el Presupuesto. Tal autorización debe ser objeto de una ley, y no un artículo más o menos oculto en una ley cuya finalidad es diferente. Por este aspecto, el inciso tercero quebranta el artículo 158 de la Constitución. En casos como éste, debe primeramente existir la ley que autorice la constitución de la sociedad; después, habiendo ley preexistente, se hará en el Presupuesto la apropiación correspondiente. Es lo que ordena el inciso segundo del artículo 346, al decir que en la Ley de Apropiaciones no podrá incluírse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado conforme a la ley anterior.

c) Artículo 20.- ” El recaudo proveniente de las obligaciones a favor de la Nación -Ministerio de Hacienda y Crédito Público- podrá efectuarse por su valor real, consultando el estado, calidad y antigüedad de la cartera.

“El Gobierno Nacional reglamentará los criterios y procedimientos para suprimir dichas deudas de la contabilidad nacional, teniendo en cuenta su cuantía, antigüedad y solvencia del deudor”.

Precisamente la norma constitucional que el ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda y el Procurador General de la Nación invocan como fundamento de este artículo, es la que lleva a pensar en su inconstitucionalidad. Pues no se entiende cómo el numeral 20 del artículo 189 de la Constitución, que obliga al Presidente de la República a “Velar por la

estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes", le permita estos actos:

a) Reducir el valor de los créditos en favor de la Nación, a un supuesto valor real, consultando "el estado, calidad, y antigüedad de la cartera". Lo que en últimas consagra esta norma, es la apreciación subjetiva de un funcionario, sobre factores tales como el estado, calidad y antigüedad de la obligación. Además, hay aquí una condonación parcial de la obligación.

b) Suprimir de la contabilidad nacional créditos en favor de la Nación, lo que equivale a condonar el total de la obligación.

Estricto es lo "estrecho, ajustado enteramente a la necesidad o a la ley y que no admite interpretación". ¿Cómo afirmar, razonablemente, que el Presidente cumple su deber de "velar por la estricta recaudación de las rentas y caudales públicos", cuando condona total o parcialmente las deudas a cargo de los contribuyentes?.

Es claro que esta facultad deja a su arbitrio, a su interpretación, cuáles rentas y caudales recaudar y cuáles no.

De otro lado, es ostensible que esta disposición no se refiere a la misma materia que el Presupuesto General de la Nación, con el cual no tiene una relación directa. Por este aspecto, la norma vulnera el artículo 158 de la Constitución.

De otra parte, si de lo que se trata es de "decretar exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales", ésta es atribución que corresponde al Congreso. Este, por medio de ley que sólo puede ser dictada o reformada por iniciativa del Gobierno, puede decretar tal exención. Pero, deberá dictarse una ley con ese fin, para no quebrantar el artículo 158, como ha ocurrido en el presente caso.

d) "Artículo 21.- La Dirección General del Tesoro Nacional podrá otorgar créditos de tesorería hasta por un plazo de doce (12) meses a los órganos de que trata el artículo 4o. de la presente ley y a las entidades territoriales, sujeto a la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal, que reglamentará las condiciones y garantías de dichos créditos. Lo anterior sin perjuicio de que los órganos puedan acceder al sistema financiero para los mismos fines,

previa autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Crédito Público".

Según el actor, con este artículo se vulnera el artículo 150, numeral 19, literal a), porque sólo al Congreso de la República compete organizar el crédito público, y se está facultando a un órgano como el Consejo Superior de Política Fiscal, para establecer las condiciones de determinados créditos y sus garantías.

En concepto de la Corte, la norma acusada no vulnera la disposición señalada por el actor. Es verdad que el artículo 150, numeral 19, literal a), ordena que el Congreso mediante una ley marco, organice el Crédito Público, y el artículo 189, numeral 25, faculta al Presidente de la República para desarrollar dicha ley, ajustándose obviamente a los parámetros señalados por el Congreso, pero no se observa que el artículo acusado esté organizando en manera alguna los instrumentos, y las características generales de las operaciones de crédito público y de los órganos encargados de velar por su cumplimiento, como tampoco las formas ni los lineamientos generales que se deben cumplir para el acceso y colocación de los dineros públicos, aspectos éstos entre otros, que debería contener la ley que organice el Crédito Público.

Sin embargo, considera esta Corporación que la facultad otorgada a la Dirección General del Tesoro para otorgar créditos de corto plazo a las entidades territoriales, por su especialidad y características, es ajena a la ley anual de Presupuesto y por tanto vulnera el artículo 158, así como los artículos 346 y 347 de la Constitución que señalan los elementos generales que debe contener esta ley. No se ve cómo en una ley de las características de ésta, cuyo objeto es la estimación de los ingresos fiscales, y la autorización de los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal, pueda conferirse una facultad tan especial a la Dirección General del Tesoro. La Corte entiende la importancia que tiene la posibilidad de acceso de las entidades territoriales y de los órganos de que trata el artículo 4 de la ley 88 de 1993, a los créditos que pueda otorgar el Tesoro Nacional, pero debe entenderse que materia tan importante es ajena a la ley anual de Presupuesto.

De otra parte, la facultad dada a la Dirección General del Tesoro, no está contemplada en el Decreto 2112 de 1992, dictado por el Presidente de la República en virtud del artículo 20 transitorio de la Constitución, y que reestructuró el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En el mencionado decreto se fijaron las funciones generales, estructura y descripción de las funciones de la Dirección General del Tesoro. Y, se repite, la facultad de otorgar créditos no está contemplada, sin que ello signifique que no se la pueda otorgar a través de una ley, pero no de las características de la anual de presupuesto, que como ya se dijo, por su objeto y características, no puede entrar a otorgar una facultad de esta naturaleza. Razón ésta suficiente para declarar la norma inexequible.

e) "Artículo 40.- Cuando un órgano requiera celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales, deberá cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS.- Los recursos necesarios para desarrollar estas actividades deberán ser incorporados en los proyectos de presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente".

Esta norma es semejante al artículo 76 de la ley 21 de 1992, declarado exequible en sentencia C-337/93, de agosto 19 de 1993.

El texto del artículo 76, era este:

"Cuando los organismos y entidades requieran celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales, deberán cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal- Confis".

El cargo formulado en aquella oportunidad era el de la violación del principio de la anualidad, consagrado en los artículos 346 de la Constitución y 10o. de la ley 38 de 1989. Y éste es el mismo que se esgrime ahora contra el artículo 40.

Y en la sentencia C-502 de noviembre 4 de 1993, al declarar exequible el artículo 102 de la ley 21 de 1992, sobre las reservas presupuestales, se dijo:

"Las partidas en reserva de caja en el ICETEX, y demás entidades oficiales tendrán vigencia fiscal (hasta el 31 de diciembre de 1994), antes de cuya fecha deberán ser canceladas" (El paréntesis es del texto).

En síntesis: en nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes. Así lo declarará la Corte.

f) “Artículo 45.- Las modificaciones al Presupuesto de inversión municipal, financiada con recursos provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, requieren del concepto previo y favorable del Jefe de la Oficina de Planeación Departamental. Para tal efecto, el alcalde deberá justificar dicha solicitud”.

Esta norma tiene fundamento en diversas disposiciones constitucionales, así.

En primer lugar, está el numeral 11 del artículo 300, según el cual “Los planes y programas de desarrollo y de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales”. Es evidente que el “concepto previo y favorable” del Jefe de Planeación Departamental, busca asegurar esa coordinación, y no vulnerar la autonomía municipal.

En segundo lugar, el artículo 344, inciso primero, establece que los organismos departamentales de planeación participarán en la preparación de los presupuestos de los municipios, en los términos que señale la ley. Es, ni más ni menos, lo que dispone el artículo 45 que se examina.

No quebranta el artículo 158 de la Constitución, el que en la ley de Presupuesto, en la cual se apropian las partidas correspondientes a las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, se determine lo relativo al procedimiento que deben cumplir los municipios para incorporar tales recursos a sus presupuestos.

Finalmente, hay que tener presente que la autonomía de las entidades territoriales se ejerce “dentro de los límites de la Constitución y la ley ” (artículo 287 de la Constitución).

En consecuencia, se declarará exequible el artículo 45 demandado.

g) “Artículo 46.- El alcalde deberá presentar al Concejo Municipal, durante los primeros cinco (5) días de las sesiones del mes de agosto, el proyecto de acuerdo sobre el plan general de inversión, donde estén incluídos los recursos de forzosa asignación provenientes de la participación municipal conforme a la ley 60 de 1993.

“Los Concejos podrán eliminar, reducir o cambiar las inversiones propuestas, dentro de las prescripciones y límites señalados por la ley.

“Si el Concejo no expidiere el acuerdo en las sesiones ordinarias del mes de agosto, el Alcalde pondrá en vigencia, mediante Decreto expedido con todas las formalidades legales, el proyecto que hubiere presentado”.

Para concluir que esta norma se ajusta a la Constitución, hay que tener en cuenta que las “participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipos” son rentas nacionales de destinación específica (artículo 359 de la Constitución).

Lo anterior, unido a la necesidad de conseguir la incorporación de las mencionadas participaciones en el presupuesto municipal, explica y justifica la norma. Que en nada vulnera la autonomía municipal, pues se limita a hacer viable la inversión de unos recursos.

En consecuencia, será declarará exequible.

h) “Artículo 62.- Con el fin de proveer el saneamiento económico y financiero de todo orden, autorízase a la Nación y sus entidades descentralizadas para efectuar cruces de cuentas entre si o con entidades territoriales y sus descentralizadas, sobre las obligaciones que recíprocamente tengan.

“Cuando en el proceso de liquidación o privatización de órganos nacionales de derecho público se combinen las calidades de acreedor y deudor en una misma persona, se compensarán las cuentas automáticamente. Esta figura no tendrá efectos presupuestales.

“La pérdida o déficit de que trata el literal e) del artículo 27 de la ley 31 de 1992 y que corresponda atender a la Nación se podrá pagar con títulos emitidos por el Gobierno Nacional”.

Y no se ve por qué la compensación no pueda presentarse entre personas jurídicas de derecho público. A tal punto que la norma del inciso primero, en rigor, sería superflua. Y no quebranta la Constitución, porque la extinción de las obligaciones, en favor o en contra de la Nación, forzosamente tiene que ver con la ejecución del Presupuesto.

En cuanto a la “compensación” a que se refiere el inciso segundo, ella no es tal. Lo que ocurre cuando se combinan “las calidades de acreedor y deudor en una misma persona”, es la confusión, prevista en el artículo 1724 del C.C., así: “Cuando concurran en una misma persona las calidades de acreedor y deudor, se verifica de derecho una confusión que

extingue la deuda y produce iguales efectos que el pago".

Tampoco existe razón para sostener que pugna con la Constitución este inciso segundo. Basta pensar en que si no existiera esta norma, también la confusión extinguiría las deudas, por la sencilla razón de que es imposible ser acreedor o deudor de uno mismo.

En cuanto a la emisión de títulos de deuda pública a que se refiere el inciso tercero, hay que recordar que está prevista por el artículo 19 del decreto 2681 de 1993, reglamentario de la ley 80 de 1993. Cumpliéndose los requisitos previstos por la norma citada, no hay razón para sostener que se viole la Constitución.

i) "Artículo 64.- Con el fin de garantizar las condiciones económicas de los Notarios y sus empleados, el Fondo Nacional del Notariado transferirá al Fondo de Previsión Social de Notariado y Registro -FONPRENOR-, los recursos excedentes del producto de sus ingresos, una vez descontados sus gastos de funcionamiento e inversión, con el fin de constituir reservas de pensiones o atender el pago de éstas".

Según el artículo 131 de la Constitución, inciso primero, "Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados…". Siendo esto así, no se ve porqué esta disposición se incluyó en la ley de Presupuesto.

Si lo que se pretendió fue la imposición de una obligación, al Fondo Nacional del Notariado, esto habría debido hacerse por medio de ley especial. Dicho en otra forma: definidos como están el origen y la destinación de los recursos del fondo mencionado, la modificación en estos aspectos no puede hacerse por la ley de Presupuesto, no sólo por el carácter especial de ésta, sino porque se violaría el artículo 158 de la Constitución.

Es evidente, además, que esta norma presupuestal, carece de ley preexistente.

Por todo lo anterior, será declarada inexequible.

j) "Artículo 70.- El Consejo Superior de Política Fiscal -CONFIS-, determinará cuáles Empresas Industriales y Comerciales del Estado, Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de

aquellas, o fondos públicos nacionales administrados por entidades privadas, deberán someter sus respectivos presupuestos a la aprobación por decreto del Gobierno Nacional".

"Las modificaciones a los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, se harán por resolución del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Nacional".

Este artículo pretende, en su inciso primero, conferir una atribución nueva al Consejo Superior de Política Fiscal, creado por el artículo 17 de la ley 38 de 1989. ¿Cuál es esa nueva función?. La de determinar cuáles Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquéllas, o cuáles fondos públicos nacionales administrados por entidades privadas, deberán someter sus respectivos presupuestos a la aprobación por decreto del Gobierno Nacional.

Y se dice que esta es una nueva función, porque las del Consejo Superior de Política Fiscal, están descritas por el artículo 17.

Precisamente con base en el literal i) del citado artículo 17, es posible que la ley de Presupuesto amplíe las funciones del Consejo. Esta norma reza: "Son funciones del Consejo Superior de Política Fiscal: "…i) Las demás que establezca este estatuto, sus reglamentos o las leyes anuales de Presupuesto".

Por este aspecto, en consecuencia, la norma materia de estudio no quebranta la ley orgánica de Presupuesto, ni la Constitución.

Tampoco es posible sostener que los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado deban incluírse en el Presupuesto General de la Nación. Al respecto basta leer el artículo 2o. de la ley 38 de 1989. Allí se ve cómo el Presupuesto General de la Nación sólo tiene en cuenta "la distribución de las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política les otorga". No es correcto afirmar que el artículo 345 de la Constitución, relativo a una materia diferente, obligue a incluír tales presupuestos en el de la Nación.

Contra el inciso segundo del artículo 70 no se esgrime argumento alguno. Se acusa todo el

citado artículo, pero se lanza el cargo que comprende solamente su inciso primero. En consecuencia, la corte declarará exequible el inciso primero, y se abstendrá de fallar sobre el segundo.

k) "Artículo 71.- El Gobierno Nacional queda facultado para incrementar los aportes con destino a los programas de reinserción de los movimientos guerrilleros que se acojan al proceso de paz".

Esta norma pretende facultar al Gobierno Nacional para "incrementar los aportes con destino a los programas de reinserción de los movimientos guerrilleros..." ¿A qué equivale esta facultad?. Sencillamente a la autorización para abrir créditos adicionales. En efecto dispone el artículo 65 de la ley 38 de 1989:

"Artículo 65.- Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes".

"Incrementar los aportes" es exactamente igual a lo que en lenguaje técnico, desde el punto de vista presupuestal, se denomina "aumentar el monto de las apropiaciones".

Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad.

La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos.

Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga.

En conclusión: si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios.

El artículo 71, por lo expuesto, será declarado inexequible.

l) "Artículo 73.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional- de oficio o a petición del Jefe del órgano respectivo hará por resolución las aclaraciones y correcciones de leyenda necesarias para enmendar los errores de transcripción y aritméticos que figuren en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1994".

La facultad contemplada en este artículo la tiene el Ministerio de Hacienda, en cabeza del Director General del Presupuesto, de conformidad con el artículo 34 del Decreto 2112 de 1992, que autoriza a este funcionario para "aprobar las aclaraciones y correcciones de errores aritméticos o de leyenda en que se incurra en la elaboración de la ley anual del Presupuesto General de la Nación". Esta facultad nada tiene que ver con la modificación del Presupuesto, y por lo mismo, carece de fundamento la acusación sobre una supuesta violación de la ley 38 de 1989, o del artículo 352 de la Constitución.

Así mismo, en el Código de Régimen Político y Municipal, está consagrada la atribución de corregir por medio de resoluciones, los errores de transcripción en las leyes, decretos y ordenanzas.

Estas razones son suficientes para declarar la EXEQUIBILIDAD de esta norma.

m) "Artículo 78.- Las obligaciones a favor de la Nación que corresponda asumir al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, en desarrollo de los contratos de garantía por contingencias pasivas, se podrán transar mediante acuerdos de pago que celebre dicho Fondo con la Nación".

Lo que la norma permite, a la luz de la realidad descrita, es la celebración, sobre los pasivos del Fondo a favor de la Nación, del contrato de transacción, para que de éste surjan

“acuerdos de pago”. Tales acuerdos se celebrarían, especialmente, antes de privatizar nuevamente las entidades nacionalizadas.

Tampoco esta norma tiene nada que ver con la ley de Presupuesto. Piénsese en una sola razón: en abstracto, tal como la norma está redactada, es imposible saber cuánto representa en el Presupuesto, es decir cuál sería el monto de los ingresos o egresos que resultarían de su cumplimiento. Así lo confirma, aunque parezca extraño, el mismo argumento utilizado por el Procurador General de la Nación para sostener la constitucionalidad del artículo:

“Finalmente, tampoco está de acuerdo este Despacho con la afirmación del Veedor en afirmar que el artículo 78 consagró una figura “soterrada” de condonación de deudas a favor de particulares y en perjuicio del Tesoro. Lo que claramente consagra la norma es un acuerdo de pago, que en nuestra opinión debe aparecer en la Ley de Presupuesto porque es una negociación que implica un desembolso por parte de la Nación en favor del Fondo de Garantías o de las entidades pertenecientes a él, que al mismo tiempo elimina un pasivo contingente cuyo vencimiento y cuantía son indeterminados”. (negrilla fuera del texto)

En consecuencia, por quebrantar el artículo 158 de la Constitución, se declarará inexequible el artículo 78 que se estudia.

III. Decisión

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

RESUELVE:

Primero: Declárase EXEQUIBLE el artículo 10 de la ley 88 de 1993, en el aparte que dice ” Los órganos del orden nacional deberán enajenar los activos que no sean necesarios para el desempeño de sus funciones;” e INEXEQUIBLE la última parte, según la cual “Los recursos así originados serán de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación.”

Segundo: Declárase EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 14, según el cual “La Nación podrá capitalizar, directa o indirectamente, a las entidades públicas del orden nacional. Dentro de dicha capitalización se podrán incluír los aportes que se efectúen o se hayan efectuado por parte de la Nación.”. Decláranse INEXEQUIBLES los incisos segundo y tercero

del mismo artículo, según los cuales “Las capitalizaciones o cancelaciones de obligaciones que deba efectuar la Nación a entidades de derecho público, podrán realizarse mediante la liquidación de activos de la Nación.

“El Gobierno Nacional podrá participar como accionista en las empresas que se creen en desarrollo de los proyectos eléctricos del plan de expansión aprobado por el CONPES”.

Tercero: Decláranse INEXEQUIBLES los artículos 20, 21, 64, 71, y 78 de la ley 88 de 1993.

Cuarto: Decláranse EXEQUIBLES los artículos 40, 45, 46, 62, el inciso primero del artículo 70 y 73 de la ley 88 de 1993.

Quinto. Declárase la INHIBICION para fallar en relación con el inciso segundo del artículo 70, por falta de cargos contra el mismo.

Notifíquese, cópiese, publíquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General