

Sentencia C-365/01

DECRETO COMPILADOR-Competencias

ALCALDE-Ordenación de gastos

ALCALDE-Principal autoridad administrativa/ADMINISTRACION LOCAL-Finalidad

El elenco de facultades constitucionales del alcalde municipal reafirman su carácter de principal autoridad administrativa del municipio, como quiera que se trata de competencias que dicen relación con la gestión de asuntos por parte de los órganos, instituciones y personal que conforman la denominada administración local, cuya acción debe estar orientada prioritariamente a lograr que el municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, preste en forma eficiente los servicios públicos a su cargo, construya las obras que demande el progreso local, ordene el desarrollo de su territorio, promueva la participación comunitaria, propenda por el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumpla diligentemente las demás funciones que le asignen la Carta Política y la Ley.

ADMINISTRACION LOCAL-No pertenencia de contralorías/CONTRALORIA MUNICIPAL-Función/CONTRALORIA EN ADMINISTRACION MUNICIPAL-Autonomía administrativa y presupuestal

La Constitución Política no involucra a las contralorías municipales dentro del concepto de administración local, y mal haría en hacerlo, toda vez que son organismos que dentro del ámbito de su jurisdicción están llamados a ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración municipal, en forma posterior y selectiva, de acuerdo con lo estipulado en la regla 272 de la Carta Política, que para estos efectos les reconoce las mismas funciones y características de la Contraloría General de la República, ente las cuales se destaca su carácter técnico y su autonomía administrativa y presupuestal, sin que en ningún momento puedan ejercer funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización.

CONTRALORIA EN ADMINISTRACION MUNICIPAL-Independencia funcional y orgánica

CONTRALORIA MUNICIPAL-Autonomía administrativa y presupuestal/PERSONERIA MUNICIPAL-

Autonomía administrativa y presupuestal

PERSONERIA EN ADMINISTRACION MUNICIPAL-Autonomía administrativa y presupuestal

ORGANISMOS DE CONTROL EN ADMINISTRACION MUNICIPAL-No pertenencia/ALCALDE EN ORGANISMO DE CONTROL-Incompetencia para ordenar gastos

Estando claro que los órganos de control del nivel local no hacen parte de la administración municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, es fácil inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como se si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.

ALCALDE EN CONTRALORIA MUNICIPAL-Incompetencia para ordenar gastos/ALCALDE EN PERSONERIA MUNICIPAL-Incompetencia para ordenar gastos

CONTRALORIA-Contratación de ejercicio de vigilancia fiscal/CONTRALORIA-Ordenación del gasto/PERSONERIA-Ordenación del gasto

AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Ordenación del gasto

ORGANISMOS DE CONTROL-Autonomía administrativa y presupuestal

AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Límites

AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Intervención del Ejecutivo

CONCEJO MUNICIPAL-Facultad de contratar y comprometer recursos del presupuesto

Referencia: expediente D-3190

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 108 y 110 (parcial) del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto-

Actor: Carlos Augusto Cabrera S.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano CARLOS AUGUSTO CABRERA SAAVEDRA, demandó la inconstitucionalidad los artículos 108 y 110 (parcial) del Decreto 111 de 1996.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y actuaciones, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

I. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la normas acusadas, resaltándose los apartes cuestionados, conforme a su publicación en el Diario Oficial.

DECRETO 111 DE 1996

“Artículo 108. Las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995 Artículo 30).

“Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

“En la sección correspondiente a la Rama Legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la rama Judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

“En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

“En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación. (Ley 38 de 1989, artículo 91, Ley 179 de 1994, artículo 51)”.

Conviene precisar que respecto del artículo 110 del Decreto 111 de 1996, el Magistrado Sustanciador, mediante providencia del 21 de septiembre de 2000, rechazó la demanda en relación con las expresiones “Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la Ley”, ya que al ser declaradas exequibles en Sentencia C-101 de 1996, sobre ellas opera la cosa juzgada constitucional.

I. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el actor las disposiciones demandadas vulneran los artículos 209 y 315-9 de la Carta Política, por las siguientes razones:

La competencia del alcalde para autorizar los gastos municipales, conforme a lo establecido en el numeral 9 del artículo 315 de la Constitución, comprende todos los órganos del nivel local, incluidas la Contraloría y Personería municipales a las que el Ordenamiento Superior no les reconoce autonomía presupuestal.

Careciendo los órganos de control de autonomía presupuestal, la ley no puede atribuirles ésta facultad por medio de los preceptos acusados, además porque en la ley orgánica de

presupuesto se define la autonomía como la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones presupuestales.

Si bien los contralores territoriales ejercen en este nivel las mismas atribuciones que el Contralor General, no puede extenderse a estos órganos de control la autonomía que el canon 267 Fundamental le confiere exclusivamente a la Contraloría General de la República.

Sin embargo no puede desconocerse que según lo prescribe el artículo 272 Superior, dichas contralorías pueden “contratar el ejercicio del control fiscal”. Pero la facultad de ordenar el gasto difiere de la facultad para contratar, de lo cual es ejemplo el pago de nóminas y sentencias judiciales.

La intención del artículo 315-9 es garantizar que los órganos del nivel local se dediquen a su función y no asuman tareas que no corresponden a su naturaleza. Para lograr este objetivo, la Carta ha radicado la ejecución del presupuesto en el alcalde municipal, quien debe hacerlo en consonancia con su programa de gobierno y el plan de desarrollo municipal. Por tal motivo, el artículo 313-3 establece como única limitación la función del Concejo Municipal de autorizar al alcalde para celebrar contratos.

Podría argumentarse que aunque la Constitución no le concedió autonomía a los entes de control local, la ley puede reconocerles este atributo para impedir la intromisión del alcalde municipal en su función fiscalizadora, pero esto significa desconocer la buena fe de las autoridades públicas. El alcalde no puede y no debe intervenir en las funciones de los organismos de control local, pero sí está autorizado constitucionalmente para hacerlo en la ejecución presupuestal, que es un asunto de su entera responsabilidad.

Si injustificadamente el alcalde desborda su competencia de ejecución presupuestal obstaculizando las funciones de los contralorías y personerías, lo pertinente es deducirle responsabilidad disciplinaria, penal y fiscal sancionando sus desmanes.

Si se acepta la autonomía presupuestal de los entes de control local también debe admitirse

su facultad de formulación independiente del presupuesto, aspecto que ha sido rechazado por la jurisprudencia constitucional.

Por tratarse de una función administrativa podría delegarse la función de ordenación del gasto de los alcaldes con arreglo al artículo 209 de la Carta, pero la ley no puede delegar una función que la Constitución le atribuye exclusivamente al alcalde municipal.

La violación al artículo 209 Superior se presenta como resultado de la aplicación práctica de los preceptos acusados por parte de las entidades territoriales, toda vez que resulta contrario a la eficiencia y economía de la función administrativa que exista duplicidad de infraestructuras -la de las contralorías y personerías de un lado, y de otro, la de las alcaldías-, para el cumplimiento de la función de ordenación del gasto. Esta situación ha conducido a una profunda crisis en las finanzas territoriales.

I. INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público intervino a través de apoderado en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, con base en los siguientes argumentos:

La autonomía presupuestal es requisito sine qua non para que entidades públicas como la Contraloría, Personería y Concejos territoriales cumplan con su misión constitucional de control fiscal y político.

Sostiene que un órgano cuya misión principal es la de ejercer el control administrativo propendiendo por la salvaguarda de los derechos humanos, no puede estar vinculado funcionalmente al organismo que controla, so pena de perder de vista los nobles fines para los cuales fue instituido.

La ley orgánica recogió la característica constitucional establecida para los órganos de control, al reconocerles autonomía presupuestal en los términos expresados en las normas acusadas, sin desconocer lo dispuesto en las leyes especiales que regulan las materias municipales.

No es acertado insistir en que las contralorías y personerías son órganos “comunes” a la administración territorial. Desde el punto de vista político, las funciones que despliegan exigen una autonomía en ámbitos como el presupuestal, entendiendo por tal la capacidad de comprometer su presupuesto y ordenar el gasto que soporte tales compromisos.

Según la Carta es atribución del legislador definir la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar, así como los aspectos propios de la ejecución por parte de las entidades territoriales. Así lo ha hecho mediante el Decreto compilatorio 111 de 1996 que ha definido lo que se entiende por autonomía presupuestal.

Por lo anterior, concluye que un control sin autonomía frente al órgano investigado carece de sentido, de allí la necesaria independencia entre los sujetos de control, razón suficiente para declarar la constitucionalidad de las normas acusadas.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Jefe del Ministerio Público mediante concepto No. 2354 solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas cuestionadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El actor efectúa una hermenéutica sesgada del canon 315-9 de la Constitución, puesto que de su perentorio mandato no puede desprenderse la afirmación de que la facultad de ordenación del gasto del alcalde municipal equivale a la negación de la autonomía presupuestal de los órganos de control locales que son las Personerías y las Contralorías municipales.

La función constitucional de la cual goza el alcalde municipal para ordenar los gastos municipales no puede ser entendida en forma tan amplia, que permita predicar la existencia de una facultad omnímoda en cabeza de dicho servidor público para disponer del presupuesto de todas las entidades del nivel local, incluidas las Contralorías y Personerías Municipales, toda vez que una potestad de tales dimensiones terminaría por afectar el núcleo esencial de la independencia que, como atributo inmanente, deben tener las entidades estatales llamadas a ejercer el control de la gestión pública.

Si la facultad de ordenación del gasto que tiene el alcalde municipal no es otra cosa que la capacidad para ejecutar el presupuesto local a partir de un programa de gastos aprobado en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal, señalando la oportunidad de contratar y comprometer los recursos públicos de la administración central, no se entiende como puede hablarse de una competencia abierta en cabeza de dicho funcionario para manejar el presupuesto de todos los entes locales, incluyendo a las Personerías y Contralorías municipales, que son entes estatales que para el cabal desempeño de su función fiscalizadora deben contar con la debida autonomía presupuestal.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que el alcance de la autonomía presupuestal de los órganos de control puede ser determinada por el legislador, dentro de los parámetros constitucionales, aún cuando el espacio de configuración legal es mayor tratándose de la regulación de la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, puesto que éstas están sujetas a la Constitución y a la ley (CP arts. 287 y 288). Es decir que el legislador puede determinar el contenido de los alcances de la autonomía presupuestal de rango constitucional, siempre y cuando no vulnere el núcleo esencial de la misma en materia de programación, ejecución y control del presupuesto (Cfr. Sentencia C-111 de 1996).

Esa autonomía presupuestal de los órganos de control -cuya configuración compete al órgano legislativo- es, además, una condición necesaria para el cumplimiento de las tareas asignadas a las instituciones encargadas de fiscalizar la gestión pública, como es el caso de las Personerías y Contralorías municipales, en la medida en que garantiza que el ejercicio de las funciones de ministerio público y de control fiscal es impermeable a cualquier injerencia de los órganos de la administración local.

La facultad autónoma de ordenación del gasto de las Contralorías y Personerías del nivel local es un atributo fundamental para mantener su independencia e imparcialidad, puesto que si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos necesarios para su operación administrativa, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no hará autonomía presupuestal y, en últimas, se estaría limitando la capacidad de acción de los órganos de control (Cfr. Sentencia C-283 de 1997).

Por lo anterior, las normas impugnadas se avienen a los dictados superiores, en la medida en que reproducen el mandato de los artículos 113, 118, 272 y 352 de la Carta, que le

atribuyen las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales autonomía presupuestal en las condiciones señaladas en la ley orgánica del presupuesto, como capacidad para contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual forman parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en el respectivo presupuesto.

Competencia

Las normas jurídicas que en esta oportunidad se impugnan ante la Corte Constitucional forman parte del Decreto 111 de 1996 “Por el cual se compilan la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”, que fue expedido por el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, cuyo artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido.

En un primer momento la Corte¹ sostuvo que el Decreto 111 de 1996, denominado “decreto compilador”, no tiene fuerza de ley sino que es un decreto ejecutivo, puesto que no puede derogar, suprimir ni modificar ninguna de las normas legales que compila, motivo por el cual su conocimiento corresponde al Consejo de Estado (CP art. 237 ord 2º).

Posteriormente, esta Corporación manifestó que si bien desde el punto de vista formal dicho decreto compilador carece de fuerza legal, puesto que aglutina normas legales sin cambiar su redacción y contenido con la finalidad de facilitar la consulta de las disposiciones compiladas – argumento con base en el cual posteriormente se abstuvo de resolver una demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad del Decreto 360 de 1995, que se limitaba a compilar las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994²-, desde el punto de vista material, las disposiciones compiladas son normas legales respecto de las cuales la Corte Constitucional conserva su competencia para decidir las demandas de inexecuibilidad que se presenten en su contra. Lo anterior, “con el fin de respetar la distribución de competencias establecida por la Carta entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, y evitar que el control constitucional sea inocuo, o se generen innecesarias inseguridades jurídicas”.³

La Corte concluyó que conforme a lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, es competente para dictar sentencia de fondo en relación con los artículos del Decreto 111 de 1996, individualmente considerados, y que de las acusaciones contra el

decreto compilador como tal, debe pronunciarse el Supremo Tribunal de lo contencioso administrativo que no puede fallar sobre los artículos y los contenidos normativos que los integran, pues materialmente se trata de normas legales cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional.

En esta ocasión, esta Corporación reitera la anterior jurisprudencia al admitir su competencia para conocer la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 108 y 110 del Decreto 111 de 1996.

El problema jurídico que debe resolverse

En el presente proceso debe establecerse de una parte, si los artículos 108 y 100 del Decreto 111 de 1996, en lo acusado, al asignarle a las contralorías y personerías municipales autonomía presupuestal y señalar en qué consiste éste atributo, desconocen la competencia constitucional de los alcaldes para ordenar los gastos locales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto, conforme a lo prescrito en el artículo 315-9 Superior; y de otra parte, debe precisarse si dicha regulación contraviene los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 ibidem.

La facultad de ordenación del gasto de los alcaldes no se extiende a las contralorías y personerías municipales

Para la Corte existen claros argumentos de índole constitucional que permiten concluir, en forma indubitable, que la competencia de ordenación del gasto de los alcaldes no comprende a los órganos de control local, contralorías y personerías municipales.

En efecto, conforme a lo señalado en el precepto 314 del Ordenamiento Superior, en cada municipio habrá un alcalde, “jefe de la administración local” y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de tres años, no reelegible para el período siguiente.

Como puede apreciarse, el elenco de facultades constitucionales del alcalde municipal reafirman su carácter de principal autoridad administrativa del municipio, como quiera que se trata de competencias que dicen relación con la gestión de asuntos por parte de los órganos, instituciones y personal que conforman la denominada administración local, cuya

acción debe estar orientada prioritariamente a lograr que el municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, preste en forma eficiente los servicios públicos a su cargo, construya las obras que demande el progreso local, ordene el desarrollo de su territorio, promueva la participación comunitaria, propenda por el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumpla diligentemente las demás funciones que le asignen la Carta Política y la Ley (art. 311 de la C.P.).

La Constitución Política no involucra a las contralorías municipales dentro del concepto de administración local, y mal haría en hacerlo, toda vez que son organismos que dentro del ámbito de su jurisdicción están llamados a ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración municipal, en forma posterior y selectiva, de acuerdo con lo estipulado en la regla 272 de la Carta Política, que para estos efectos les reconoce las mismas funciones y características de la Contraloría General de la República, ente las cuales se destaca su carácter técnico y su autonomía administrativa y presupuestal, sin que en ningún momento puedan ejercer funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización, según las voces del artículo 268 Superior.

La independencia funcional y orgánica de estos entes de control local con respecto a la denominada administración municipal, se halla garantizada por la forma en que debe ser determinada su estructura administrativa, como quiera que la norma superior en comento dispone que compete a las asambleas y concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Además dicha autonomía se asegura mediante el mecanismo de designación de quienes deben desarrollar la función de vigilancia de la gestión fiscal, puesto que conforme al mencionado artículo 272 de la Suprema Ley, deben ser nombrados por las asambleas y los concejos distritales para período igual al de gobernador y alcalde, según el caso, de ternas integradas, con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo.

Aparte de ordenar que el contralor municipal sea nacido en Colombia, mayor de veinticinco años y acreditar título universitario y demás calidades establecidas en la ley, el artículo 272

de la Carta, exige que el candidato no haya sido en el último año miembro de la asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni haber ocupado cargo público en el orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia, con lo cual se reafirma la independencia del órgano fiscalizador frente a la administración municipal.

Ahora bien, esta autonomía también es predicable de la personerías municipales que como integrantes del Ministerio Público tienen a su cargo en el nivel local la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (art. 118 de la C.P.), tareas que deben cumplir con la debida independencia de las instituciones que integran la administración local, para lo cual se dispone que los personeros deben ser elegidos por el concejo municipal (art. 313-8 de la C.P.).

Estando claro que los órganos de control del nivel local no hacen parte de la administración municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, es fácil inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como se si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.

La imposibilidad del alcalde para oficiar como ordenador del gasto de las contralorías y personerías municipales, asumiendo directamente la capacidad para contratar y comprometer las partidas presupuestales asignadas a nombre de estos órganos de control, constituye prenda de garantía de la efectividad del principio basilar del Estado Social de Derecho, que consagra el artículo 113 Fundamental y que corrobora el artículo 121, en virtud del cual los diferentes órganos estatales tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, estándoles vedado el ejercicio de funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Suponer que la Carta autoriza a los alcaldes para ordenar el gasto de las contralorías y personerías municipales es desconocer el sentido y alcance de las disposiciones

constitucionales que, en general, le aseguran a los órganos de control la autonomía necesaria para el ejercicio de su labor fiscalizadora, atributo que deriva diáfananamente de lo señalado en los artículos 113, 117, 118, 119, 268, 272, 277 y 313-8 del Ordenamiento Superior.

Particularmente con relación a la autonomía presupuestal de las contralorías departamentales, distritales y municipales, el artículo 272 Constitucional, autoriza a estos órganos para contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal, de acuerdo con lo que establezca la ley. Igualmente, el canon 308 Fundamental, contempla una cláusula en virtud de la cual la ley puede limitar los gastos de funcionamiento de las contralorías departamentales, con lo cual acepta tácitamente que estos órganos de control, al igual que los del nivel municipal, cuentan con la facultad de ordenación del gasto.

Es incuestionable, pues, que las contralorías y personerías tienen competencia para ordenar sus gastos con independencia de lo decidido por el alcalde para la administración local, lo cual constituye, incuestionablemente, una expresión de la autonomía presupuestal que les reconoce la Carta Política para la consecución de los altos propósitos que les ha trazado el Estatuto Superior.

En punto a la autonomía presupuestal, que es el asunto de fondo que se controvierte en el presente proceso, debe tenerse presente que la Corte Constitucional al decidir sobre la exequibilidad de algunas expresiones del inciso primero del artículo 51 de la Ley 179 de 1994, compilado por el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, reconoció la competencia del legislador para definir este atributo, sin desconocer que de su núcleo esencial forma parte la facultad de ordenación del gasto. Dijo la Corte:

“La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que

imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).

“El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado – limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

“En consecuencia, la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República.”

Y concluyó la Corte:

“En síntesis: la norma que define el concepto de autonomía presupuestal de los órganos que constituyen una sección del presupuesto no vulnera el núcleo esencial de la autonomía presupuestal del órgano de control de la gestión fiscal – Contraloría General de la República -, al establecer que dicho concepto consiste en las facultades de contratar, comprometer los recursos propios previamente asignados en la Ley del Presupuesto General de la Nación y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección”. 4 (Subrayas fuera de texto)

En el presente caso no se ve como el artículo 108 del Decreto 111 de 1996, y las expresiones acusadas del artículo 110 ejusdem, pueden desconocer los dictados superiores que le atribuyen autonomía a los órganos de control del nivel local, contralorías y personerías municipales, puesto que su contenido normativo no hace otra cosa que reproducir los mandatos constitucionales que les conceden autonomía presupuestal y, por ende, competencia para ordenar sus propios gastos dentro de los límites y condiciones que impone la Constitución.

Visto lo anterior, se pregunta Corte de qué forma puede garantizarse el ejercicio

independiente de la función de vigilar la gestión de las autoridades públicas del nivel local, si tanto las contralorías como las personerías dependen, en materia del ordenación del gasto, de lo que disponga el alcalde como órgano principal de la administración local sobre el cual se ejerce fiscalización.

No obstante lo dicho, debe reiterarse que el reconocimiento de esta competencia no implica que la ordenación del gasto pueda llevarse a cabo fuera de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio económico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto (Cfr. Sentencia C-192 de 1997). De la misma forma, es de recalcar que esta autonomía debe ser entendida dentro de la concepción unitaria del Estado Social de Derecho (Cfr. Sentencia C-374 de 1995).

También vale la pena recordar que en oportunidad precedente la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre la intervención del Ejecutivo en la autonomía presupuestal de los órganos que gozan de este atributo. Así, se ha sostenido que el Gobierno no puede aplazar o reducir partidas específicas de las otras ramas del poder y de los órganos autónomos del Estado, porque esta función es propia de la autonomía en la ordenación del gasto:

“Esta Corporación ya había señalado que “la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”⁵. En ese orden de ideas, aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda

de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades.

“De otro lado, e íntimamente ligado a lo anterior, la Corte considera que en principio el Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamiento uniformes e iguales para los diversos órganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomía fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Ejecutivo, pues se evita que el Gobierno afecte la autonomía de determinada entidad o rama del poder, descargando en ella el peso esencial del ajuste al gasto. Esta Corporación no desconoce que, en determinadas coyunturas, pueden existir prioridades que justifiquen que la reducción del gasto no sea uniforme para todos los órganos y ramas del poder. Sin embargo, debido a que tales decisiones pueden afectar la autonomía fiscal de otros órganos del Estado, la cual está ligada a un principio medular de la organización del Estado, como es la separación de poderes (CP art. 113), la Corte considera que en este caso el establecimiento de tratos diversos sólo puede justificarse si las prioridades son claras, de una evidente importancia constitucional, y no existen medios alternativos para alcanzar tales objetivos prioritarios.

“Finalmente, la Corte no sólo reitera que esta facultad gubernamental debe ser ejercida en forma razonable -tal y como se indicó en el fundamento No 9 de esta sentencia- sino que, además, en relación con las reducciones globales sobre entidades que gozan de autonomía presupuestal, se requiere una mayor justificación de las decisiones gubernamentales, por cuanto éstas son susceptibles de afectar la autonomía presupuestal de estos otros órganos. Por ello no sólo el deber de motivación del Gobierno es en estos eventos mayor sino que, además, el eventual escrutinio judicial sobre la legitimidad de las medidas tomadas por el Gobierno debe ser más intenso y riguroso. En tales casos, la autoridad judicial a quien corresponda analizar la legitimidad de estas intervenciones gubernamentales debe ser particularmente cuidadosa con el fin de proteger la autonomía de estos órganos”.⁶

Así mismo, debe señalarse que si tanto las personerías como las contralorías municipales no son parte de la administración local – aún cuando estén autorizadas para desarrollar actividades administrativas inherentes a su propia organización (art. 268 de la C.P.)-, resulta improcedente el cargo formulado por el actor sobre la violación del artículo 209 Fundamental, que se refiere al ejercicio de la función que despliegan las autoridades administrativas, cuya actuación debe sujetarse a los principios superiores de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Finalmente, debe reiterarse que la facultad de los concejos para contratar y comprometer recursos del presupuesto, que está reglada en el aparte impugnado del artículo 110, es trasunto del canon 352 de la Carta Política que autoriza a la ley orgánica del presupuesto para regular la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

En consecuencia, se decidirá declarar ajustados al Ordenamiento Superior el artículo 108 y las expresiones demandadas del artículo 110 del Decreto 111 de 1996.

I. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 108 y 110, en lo acusado, del Decreto 111 de 1996.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-365/01

LABOR DE COMPILACION-Alcance (Aclaración de voto)

DECRETO COMPILADOR-Inclusión errónea de norma existente con anterioridad (Aclaración de voto)

DECRETO COMPILADOR-Inclusión de norma no existente con anterioridad (Aclaración de voto)

DECRETO COMPILADOR-Exclusión errónea de norma (Aclaración de voto)

DECRETO COMPILADOR-Inclusión de norma derogada (Aclaración de voto)

DECRETO COMPILADOR-Inclusión de norma que resulta modificada (Aclaración de voto)

Ref. Expediente D-3190

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 108 y 110 (parcial) del Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto -.

No obstante coincidir con la parte resolutive de la sentencia, considero de gran importancia hacer algunas precisiones en relación con la parte motiva, en lo que respecta a la competencia de esta Corporación para conocer de la constitucionalidad de los decretos compiladores.

En efecto, se ha establecido que la competencia para conocer de las demandas contra este tipo de decretos pertenece al Consejo de Estado, siempre y cuando se trate de aspectos relacionados con el procedimiento mediante el cual fueron expedidos, o bien sea que la demanda se dirija contra la totalidad del decreto.

En sentencia C-305 de 1996, la Corte se declaró inhibida para conocer de una demanda contra el decreto 360 de 1995, aduciendo que ésta se dirigía contra la totalidad del mismo, es decir, contra la “compilación”, motivo por el cual no era competente para decidir. Más tarde, en sentencia C-508 de 1996, esta Corporación asumió la competencia para conocer de una demanda contra el artículo 106 del Decreto 111 de 1996, decreto sobre el cual también recae la demanda en esta ocasión, pues manifestó que si bien desde el punto de vista formal dicho decreto era de carácter ejecutivo, es decir, carente de fuerza legal, desde el punto de vista material las disposiciones en él contenidas eran normas legales, de tal forma que la Corte Constitucional conserva su competencia para decidir las demandas de inconstitucionalidad que se presenten en su contra. En repetidas ocasiones la Corte se ha pronunciado en este sentido. En Auto 002 de 1999 quedó plasmada su posición de esta manera:

“... las decisiones del Consejo de Estado sobre los decretos ejecutivos compiladores sólo recaen sobre la compilación misma, pero no pueden afectar las normas materialmente legales que integran esos decretos, cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Corte Constitucional. En consecuencia, cuando la demanda se dirija contra los artículos y contenidos normativos de esos decretos ejecutivos, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre ellos...”

Igualmente, la Corte manifestó en sentencia C-748 de 1999:

“Los artículos integrantes de decretos compiladores habrán de acusarse ante la Corte Constitucional cuando el ataque se origine en una posible discrepancia entre el contenido de los artículos y el de una disposición constitucional, mientras que la demanda contra las mismas disposiciones habrá de instaurarse ante el Consejo de Estado cuando se trata de criticar, en forma global o individualizada, la labor de compilación.”

La posición parece pues estar clara. Sin embargo, no es claro qué ha entendido la Corte por el término “totalidad” o “compilación misma”. Por esta razón, vale la pena analizar una serie de supuestos, con el fin de definir qué se entiende por “labor de compilación”.

a.) Qué sucede si se incluye en el decreto compilador una norma que no debería haber sido compilada por no estar contenida en las disposiciones que son objeto de la compilación, pero que existía con anterioridad al mismo.

En primer lugar, hay que decir que esa norma deriva su fuerza, no del decreto compilador, sino del acto en el cual estaba contenida antes de ser compilada en el decreto ejecutivo. En esa medida, la norma tiene plena vigencia, aunque esté erróneamente incluida dentro de la compilación.

En este orden de ideas, si se demanda la constitucionalidad de esa norma individualmente considerada, por considerar que dicha disposición es materialmente violatoria de la Constitución, hay que examinar si estaba contenida en una ley o, en su defecto, la naturaleza del acto que le dio nacimiento, para determinar quién es el competente para conocer de la demanda que se presente contra ella, según las normas de competencia establecidas en la Constitución y la ley. No obstante, si lo que se ataca es la labor de compilación, por haberse incluido en el decreto compilador normas que estaban por fuera de su objeto, esa demanda

debe ser de conocimiento del Consejo de Estado, pues decidir sobre esta materia cae dentro de su ámbito de competencia por mandato expreso de la Constitución.

b.) Qué sucede si se incluye en el decreto compilador una norma que no existía con anterioridad al mismo.

Frente a esta hipótesis, es forzoso afirmar que esa norma carece de fuerza como norma legal, por cuanto la fuerza de las normas contenidas en un decreto de este tipo proviene del hecho de que están contenidas previamente en una ley o decreto con fuerza de ley que más tarde es compilado mediante un decreto ejecutivo. Así, su fuerza no está dada por el decreto ejecutivo, que por naturaleza carece de fuerza de ley, sino por la ley que es compilada en él, pues el decreto compilador en sí mismo tan sólo tiene la función de compilar, sin sustituir, con el fin de facilitar la consulta de las normas que regulan una materia. En este orden de ideas, la norma que “nace” o es “creada” en virtud del decreto, carece de valor como norma legal.

Ahora bien, es menester determinar quién sería el competente para conocer de una demanda en el evento que estamos contemplando. Incluir una norma que no existía con anterioridad al decreto, es un error de compilación. En ese caso no se da una discrepancia entre el contenido del artículo y una norma constitucional, conflicto sobre el cual tendría competencia la Corte Constitucional, en virtud del carácter legal que tienen las normas que se incluyen dentro de un decreto compilador, sino un error en la labor de compilación, de donde la competencia corresponde al Consejo de Estado.

c.) Qué sucede si se excluye del decreto compilador una norma que debería haber sido compilada.

La norma no pierde su vigencia, por cuanto el decreto compilador, por naturaleza, es un decreto ejecutivo que no tiene la capacidad de derogar, sustituir ni modificar las normas que en él se incluyen y, en consecuencia, tampoco las que de él se excluyen. Vale la pena resaltar que ese decreto no constituye lo que se ha llamado “cuerpo legal integral”, de manera que no deroga las normas que en él se incorporan⁷. Por otro lado, tampoco se entienden estos decretos ejecutivos como un cuerpo legal que regula íntegramente una materia, de manera que las normas que queden excluidas de él se entiendan derogadas, según lo establecido en el artículo 3 de la ley 153 de 1887, que contempla la derogatoria

orgánica, puesto que estos decretos se expiden con base en facultades meramente administrativas y, por tanto, no constituyen una nueva disposición legal autónoma que regule toda la materia, como es el caso de una ley estatutaria o un código. De esta forma, si por error se excluye una disposición que debería haberse incluido en la compilación, ésta queda incólume, es decir, con plena vigencia.

Ahora, si se demanda el decreto por haberse producido este error, es lógico que esa demanda corresponda al Consejo de Estado, por tratarse de una falla en la compilación misma y no de la constitucionalidad de las normas incluidas en el decreto compilador, evento en el cual la demanda corresponde a esta Corporación. Cosa distinta es que se demande esa disposición excluida del decreto por considerarla violatoria de la Carta. En ese caso no hay duda de la competencia de la Corte Constitucional, por tratarse de aquellas materias cuya competencia le fue atribuida por la Constitución.

d.) Qué sucede si se incluye una norma que ha sido derogada.

Según los argumentos ya esbozados, la inclusión de una norma derogada en un decreto compilador no tiene ningún efecto sobre la misma, puesto que así como éste no tiene la capacidad de derogar, ni sustituir ni modificar, tampoco puede tener la virtud de revivir disposiciones que ya se encuentran por fuera del ordenamiento. Así, una norma derogada incluida en un decreto compilador, no tiene ninguna fuerza como norma legal.

En este orden de ideas, si se presenta una demanda contra esta norma por el hecho de estar derogada y haber sido incluida en el decreto, la competencia para decidir sobre esa cuestión pertenece al Consejo de Estado, pues esto también se enmarca dentro de un error de compilación. Por otro lado, si se demanda su inconstitucionalidad, la Corte Constitucional debe declararse inhibida para fallar, puesto que la norma, aunque haya sido compilada, se encuentra derogada.

e.) Qué sucede si se introduce una norma que se ha debido compilar, pero resulta modificada con la compilación.

En este caso, la norma tiene plena vigencia, puesto que existía en la ley o disposición que más tarde es compilada por el decreto ejecutivo, y es de aquella de donde deriva su fuerza como norma legal.

No obstante, si la norma es demandada, la competencia debe ser determinada con base en la naturaleza del acto en que la norma estaba contenida con anterioridad a la compilación. Así, si se trata de una norma que estaba incluida en una ley, su modificación deviene en inconstitucionalidad y ésta debe ser declarada por la Corte Constitucional. Ahora, si la norma estaba contenida en un acto que es competencia del Consejo de Estado, v. gr. un decreto reglamentario, es éste quien debe decidir sobre tal demanda.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Ver sentencias C-541 de 1995 y C-305 de 1996

2 Sentencia C-305 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia C-508 de 1996. M.P. Alejandro Martínez C.

4 Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Sentencia C-101/96. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 6.

6 Sentencia C-283 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

7 Ver sentencia C-558 de 1992