

Sentencia C-483/02

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Omisión del verbo

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Alcance

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Análisis de facultades al Gobierno de permitir modificación del Presupuesto General

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Modificación por facultad para traslados presupuestales, elaboración de créditos y contracréditos

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Traslado presupuestal que implica modificación del presupuesto

OBJECION PRESIDENCIAL A PROYECTO DE LEY DE DECRETO DE GASTO PUBLICO-Gobierno puede incorporar en otra ley anual gastos autorizados por el Congreso

Referencia: expediente OP-062

Objeción Presidencial del artículo 3º, del Proyecto de Ley No. 225/00 Senado – Nro. 102/00 Cámara, “Por medio del cual la Nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Sonsón.”

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de junio de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

Los trámites surtidos después de la aprobación por parte del Congreso de la República del Proyecto mencionado, se resumen así :

- El 27 de junio de 2001, el Presidente del Senado de la República remitió al señor Presidente de la República el Proyecto de Ley Nro. 225/00 Senado - Nro. 102/00 Cámara "Por medio del cual la Nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Sonsón", para sanción ejecutiva. (fl. 16)

- El 30 de julio de 2001, el señor Presidente de la República devolvió al Congreso, sin sanción ejecutiva, el mencionado Proyecto de Ley. Objetó por inconstitucional el artículo 3º del mismo. (fls. 14 y 15)

- El 13 de diciembre de 2001, el Senado de la República, en sesión plenaria, aprobó el informe presentado por los miembros de la Comisión Accidental, en la que se recomendó no acoger la objeción de inconstitucionalidad manifestada por el Gobierno. (fl. 13)

- El 14 de diciembre de 2001, en sesión Plenaria, la Cámara de Representantes consideró y aprobó el informe presentado por los Representantes William Vélez Mesa y Rubén Darío Quintero Villada, en el que se recomendó no acoger la objeción de inconstitucionalidad manifestada por el Gobierno. (fl. 3)

- Mediante oficio recibido por la Secretaría General de la Corte Constitucional, el 30 de mayo de 2002, el Presidente del Senado de la República remitió el Proyecto de Ley Nro. 225/00 Senado - Nro. 102/00 Cámara, "Por medio del cual la Nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Sonsón", cuyo artículo 3º fue objetado por el Gobierno Nacional por razones de inconstitucionalidad, para que ante la insistencia del Congreso, la Corte proceda de conformidad con los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución y 32 del Decreto 2067 de 1991.

II. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY.

A continuación, se transcribe el Proyecto de Ley Nro. 225/00 Senado - Nro. 102/00 Cámara, "Por medio del cual la Nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Sonsón", y se subraya el artículo 3º objetado.

"Ley —

“por medio del cual la Nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Sonsón.

Artículo 1. La Nación y el Congreso de Colombia se asocian a la celebración del bicentenario de fundación del Municipio de Sonsón, Departamento de Antioquia, y rinden reconocimiento a sus fundadores y a todos aquellos que le han dado lustre y brillo en sus 200 años.

Artículo 2. De conformidad con el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia, y para que ésta (sic) conmemoración no pase desapercibida, se autoriza al Gobierno Nacional para que bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, y mediante el sistema de cofinanciación, participe en la financiación y ejecución de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Sonsón.

- Terminación de la Terminal de Transporte
- Construcción de 50 viviendas de interés social
- Construcción de la línea de conducción de acueducto

Artículo 3. El Gobierno Nacional expresamente facultado para realizar los traslados presupuestales, elaborar los créditos y contracréditos para el cabal cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4. Esta ley rige desde la fecha de su promulgación.

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

El Gobierno Nacional objetó el artículo 3 de este Proyecto, por las siguientes razones principales :

Considera que de acuerdo con el artículo 345 de la Constitución, en tiempo de paz, no se puede hacer erogación con cargo al Tesoro que no se encuentre en el presupuesto de gastos. Tampoco se puede hacer ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso. En consecuencia, el presupuesto sólo puede ser reformado por el Congreso y, de manera extraordinaria, por el Ejecutivo, en los estados de excepción. Menciona algunas sentencias de la Corte Constitucional : C-685 de 1996; C-197 de 2001, relativas al principio de la legalidad

del gasto en materia presupuestal. Sobre la facultades del Ejecutivo en relación con la modificación del presupuesto, recuerda que la jurisprudencia de la Corte ha sido reiterada en afirmar que sólo el legislador puede reformarlo.

En consecuencia, concluye el Ejecutivo “no puede el Congreso a través de una ley ordinaria, como lo es el proyecto de ley en mención, autorizar al Ejecutivo para realizar créditos o traslados adicionales en el presupuesto, si la Constitución Política eliminó la figura, tal y como lo propone el artículo 3º del proyecto de ley examinado. En otras palabras, no puede el Congreso conceder potestades al Ejecutivo que al Carta Política no le permite ejercer.” (fls. 14 y 15)

IV. LA INSISTENCIA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.

El Congreso de la República insistió en la aprobación de este proyecto.

Para tal efecto, cada una de las Cámaras, en plenarias, consideró y aprobó los informes presentados, en los que se pide no acoger la objeción de inconstitucionalidad manifestada por el Gobierno. Como los informes respectivos correspondientes a cada Cámara contienen los mismos argumentos, sólo se hará el siguiente resumen de ambos :

En primer lugar, precisan que la sentencia de la Corte Constitucional es la C-685 de 1996 y no la que erradamente hizo referencia el Gobierno (C-206 de 1993, corresponde a otro tema).

Aclarado esto, señalan las ponencias que en la sentencia C-685 de 1996, la Corte se refirió a la posibilidad de que el Ejecutivo autónoma y unilateralmente, sin contar con el Congreso, utilice la figura de los créditos y traslados adicionales administrativos, lo que no es posible, porque la Constitución de 1991 redujo al máximo la facultad que antes existía de permitir las modificaciones presupuestales por vía administrativa.

En el caso del artículo objetado, las ponencias expresan que no tiene razón el Ejecutivo en su reparo, de la siguiente manera :

Sin embargo, el artículo 67 de la ley 38 de 1989 (que viene a ser el artículo 81 del Decreto 111 de 1996 o Compilación del Estatuto Orgánico del Presupuesto), al tiempo que prohíbe al Congreso y al Gobierno al posibilidad de abrir créditos adicionales sin que simultáneamente

se establezcan los recursos que incrementen el presupuesto de rentas en al misma proporción, admite la posibilidad de abrir créditos, sin necesidad de que se incrementen los ingresos, cuando se financia mediante una operación de contracrédito porque tal modificación presupuestal no constituye técnicamente una adición, que es precisamente de lo que trata el artículo 3º del Proyecto de Ley en cuestión.”

Dice el Congreso que esta posibilidad tiene su justificación en el hecho de que “el traslado, que es lo que en el fondo constituye una operación de contracrédito, no modifica la relación global de las rentas y las apropiaciones, pues no se está adicionando el presupuesto. Así las cosas, la facultad otorgada al ejecutivo no vulnera el artículo 345 de la Constitución. “

Por estas razones no se acoge la objeción presidencial. (fls. 4 a 6 y 9 a 11)

V. INTERVENCION CIUDADANA.

Con el fin de garantizar la participación ciudadana, el proceso fue fijado en lista el día 17 de junio de 2002. Sin embargo, el término previsto venció en silencio.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación, en el concepto Nro. 2908, de fecha 7 de junio de 2002, solicitó a la Corte declarar fundadas las objeciones presidenciales, y, en consecuencia, declarar la inexecutable del artículo 3º del Proyecto de Ley objetado.

Las razones que expone el señor Procurador se resumen a continuación :

Empieza refiriéndose a las competencias constitucionales del Congreso y del Gobierno Nacional en materia de gasto público. Señala que, de acuerdo con el principio constitucional de la legalidad del gasto público, corresponde al Congreso ordenar las erogaciones. De acuerdo con el artículo 345 de la Constitución, en tiempo de paz no se puede realizar ningún gasto público o transferir crédito a objetos no previstos en el presupuesto que no hayan sido previamente decretados por el Congreso de la República, y a iniciativa del Gobierno, en materias específicas.

Explica que las leyes que crean gasto público no configuran por sí mismas una modificación o adición al presupuesto general de la Nación, pues, sólo constituyen títulos jurídicos que

servirán de base para que posteriormente el Gobierno, si así lo considera, incorpore en el proyecto anual de presupuesto las partidas correspondientes a las obligaciones decretadas previamente por el Congreso. Estas leyes no pueden ordenarle al Gobierno que realice traslados presupuestales y elabore créditos para sufragar los costos que su aplicación requiere. A esta situación se ha referido la Corte en la sentencia C-490 de 1994.

Por esto, tiene razón el Gobierno cuando sostiene que el artículo 3º traslada al Ejecutivo una competencia del Congreso, lo que es inadmisibles conforme a la legalidad del gasto público, artículo 345 de la Carta. Esto implica, también, el desconocimiento de las exigencias señaladas en el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto. En el artículo objetado, el Congreso está renunciando de una facultad que sólo a él le corresponde y se la está otorgando al Ejecutivo, lo que viola el artículo de la Constitución mencionado.

Considera que la insistencia del Congreso es incongruente con la objeción presidencial, pues el Congreso se apoya para tal insistencia en que la norma objetada sólo habilita al Gobierno para efectuar operaciones de contracrédito, las que pueden realizarse de acuerdo con el artículo 81 del Decreto 111 de 1996, porque no constituyen, técnicamente, una adición sino un traslado. Sin embargo, observa que el texto del artículo objetado faculta también para realizar elaborar un crédito adicional o extraordinario, que sí constituye una adición al presupuesto general, facultada que sólo corresponde al Congreso, en tiempo de paz.

Respecto de la remisión del Congreso al contenido del artículo 81 del Decreto 111 de 1996, para desestimar la objeción presidencial, el señor Procurador manifiesta que no se discute que este artículo permita realizar modificaciones al presupuesto mediante operaciones de contracrédito “que no exigen el señalamiento de los ingresos que incrementen en la misma proporción las rentas y que soportan la apertura del crédito, en cuanto éstas no implican una adición de gastos al presupuesto, pero ello de ninguna manera excluye que aún este tipo de modificaciones deban efectuarse por el Congreso a iniciativa del Gobierno Nacional en tiempos de paz(art. 80 ibídem), de allí que el citado artículo precise que tanto el Congreso como el Gobierno están relevados de cumplir en la ley o el decreto respectivo el requisito atinente al señalamiento de los recursos que soportan el crédito.” (fl. 70)

Por las razones expuestas, el señor Procurador pide declarar fundada la objeción y la

inexequibilidad del artículo 3º del Proyecto de Ley citado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre las objeciones presentadas por el Gobierno Nacional, según lo disponen los artículos 167 y 241, numeral 8, de la Constitución Política.

2. Trámite de las objeciones presidenciales e insistencia del Congreso y lo que se discute por el Gobierno Nacional y el Congreso.

2.1 El trámite dado por el Congreso de la República y el Gobierno Nacional a las presentes objeciones y a la insistencia del Congreso, se ciñó al procedimiento establecido en la Constitución y la ley, tal como se desprende de la enumeración de cada uno de los pasos surtidos, que se hizo en el capítulo correspondiente a los antecedentes de esta providencia.

Entonces, no habiendo duda sobre el cumplimiento del trámite formal de las objeciones constitucionales, la Corte pasa a examinar si se encuentra fundada o no la objeción presidencial.

2.2 Para tal efecto, se recuerda que el Gobierno Nacional presentó objeción por inconstitucionalidad al considerar que el artículo 3º del Proyecto de Ley en mención, viola el artículo 345 de la Constitución, que establece que el presupuesto sólo puede ser reformado por el Congreso de la República, en desarrollo del principio de la legalidad del gasto. Señala el Gobierno que no puede el Congreso, a través de una ley ordinaria, autorizar al Ejecutivo para realizar créditos y contracréditos o traslados adicionales en el presupuesto, pues esta posibilidad fue eliminada en la Constitución de 1991.

2.3 Las dos Cámaras del Congreso consideraron el anterior argumento, y en los informes que rindieron los parlamentarios designados para estudiarlo, recomendaron no acoger tal objeción presidencial, pues, consideran que el Estatuto Orgánico de Presupuesto, en el artículo 67 de la Ley 38 de 1989 (art. 81 del Decreto 111 de 1996), admite la posibilidad de abrir créditos sin que se incrementen los ingresos, porque tal modificación no constituye técnicamente una adición y está permitida en el mencionado Estatuto. Explicaron este punto

así : “cuando se financia mediante una operación de contracrédito porque tal modificación presupuestal no constituye técnicamente una adición, que es precisamente de lo que trata el artículo 3º del Proyecto de Ley en cuestión. Esta última posibilidad tiene su justificación en el hecho de que el traslado, que es lo que en el fondo constituye una operación de contracrédito, no modifica la relación global de las rentas y las apropiaciones, pues no se está adicionando el presupuesto.” (fls. 4 a 6 y 9 a 11)

2.4 Para el señor Procurador, el Gobierno Nacional tiene razón en la objeción constitucional contra el artículo 3º, pues el artículo 345 de la Constitución no permite facultar al Ejecutivo, en tiempos de paz, para realizar unilateral y directamente operaciones de traslados presupuestales, elaborar créditos y contracréditos que modifiquen el Presupuesto General de la Nación, tal como lo explicó la Corte Constitucional en la sentencia C-685 de 1996.

2.5 Presentado el asunto de esta manera, es claro que el punto de debate se centra en determinar si el artículo 3º objetado faculta al Ejecutivo a modificar el presupuesto general de la nación sin intervención del Congreso, en violación del principio de legalidad del gasto. Si ello es así, la objeción resulta fundada.

3.1 Para examinar el punto de discusión del presente caso, hay que recordar el contenido del artículo 3º objetado del Proyecto de Ley Nro. 225/00 Senado - Nro. 102/00 Cámara, “Por medio del cual la Nación se asocia a los 200 años de la fundación del municipio de Sonsón”. Este artículo dice : “El Gobierno Nacional expresamente facultado para realizar los traslados presupuestales, elaborar los créditos y contracréditos para el cabal cumplimiento de la presente ley.”

3.2 Queda claro del texto acabado de citar, que en él se incurrió en una omisión del verbo al que se refiere la facultad otorgada al Gobierno, lo que no puede corregir la Corte. Pero aún así, el contenido del artículo 3º resulta inconstitucional, y la objeción del Gobierno Nacional es fundada, básicamente por la violación del artículo 345 de la Constitución, por las razones que se expondrán :

En efecto, tal como lo señalan el Presidente de la República y el señor Procurador, el artículo objetado desconoce el principio de legalidad del gasto público, principio ampliamente examinado por esta Corporación y que ha sido resumido de la siguiente manera “corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los

gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión del principio democrático” (sentencia C-685 de 1996).

Este principio de la legalidad del gasto público ha sido reiterado una y otra vez por esta Corporación, y está suficientemente estudiado en las sentencias C-685 de 1996; C-1997 de 2001; C-859 de 2001; C-442 de 2001; C-1065 de 2001, entre muchas otras, por lo que en el presente examen sólo se hace reiteración de ellas.

3.3 No obstante, el Congreso, en su insistencia, estima que no hay violación de este principio de legalidad porque en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, artículo 81 del Decreto 111 de 1996, admite la posibilidad de abrir créditos sin que se incrementen los ingresos, que es lo que ocurre, según el Congreso, cuando se financia mediante una operación de contracrédito, porque en este caso, no hay técnicamente una adición. Y por esto no se aceptó la objeción del Presidente.

Frente a esta interpretación del Congreso respecto de lo que dice el artículo 81 del Decreto 111 de 1996, la Corte no entrará a examinar si la excepción allí dispuesta es como lo dice el Congreso, y, mucho menos, si ella encaja en el tema en discusión, pues, el examen de la Corte se hace desde la posible violación de la Constitución, concretamente, del artículo 345, que consagra el principio de legalidad del gasto público.

3.4 Entonces, la Corte examinará si en cada una de las facultades que el Congreso le está dando al Gobierno Nacional en el citado artículo 3º, se permite modificar, por vía administrativa, el presupuesto general de la Nación.

En la disposición en cuestión se faculta al Ejecutivo para “realizar traslados presupuestales”, “elaborar los créditos y contracréditos”, para el cumplimiento de esta ley. En cuanto a estas facultades, la Corte ha señalado que implican, necesariamente, modificación por vía administrativa del presupuesto vigente, y en ello, radica su inconstitucionalidad por violación directa de lo dispuesto en el artículo 345 de la Carta.

En reciente sentencia, en la que reiteraron todos estos criterios sobre las facultades para traslados presupuestales, y la de elaborar créditos y contracréditos, la Corte explicó :

“La disposición objetada, con todo, además de autorizar al Gobierno Nacional para incluir el

gasto en el proyecto de presupuesto, le faculta para hacer los “traslados presupuestales que fueren necesarios en el desarrollo de lo dispuesto en la presente ley”. Dicha autorización, nada tiene que ver con la posibilidad de incluir el gasto en el proyecto de presupuesto, sino que, tal como lo afirma el Gobierno Nacional, implica el consentimiento del Congreso de la República para que el gobierno modifique el presupuesto vigente. En efecto, el traslado presupuestal, que consiste en que “se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”¹, implica necesariamente la modificación del presupuesto vigente. Una variación del destino del gasto no tiene sentido en el proyecto de presupuesto, simplemente porque no ha sido aprobado y, en estricto rigor, no sería necesaria. Se trataría de modificar el proyecto para ajustarlo a un nuevo gasto.” (sentencia C-196 de 2001, M.P., doctor Eduardo Montealegre Lynett) (se subraya)

3.5 Es decir, en la objeción bajo estudio (que en este punto es semejante a la facultad que la Corte examinó la sentencia C-196 de 2001, que se acaba de hacer referencia), para la Corte resulta indudable que con el traslado presupuestal “se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”, implica necesariamente la modificación del presupuesto vigente.” (ibídem) En otras palabras, se modifica el presupuesto vigente.

3.6 Finalmente, sólo para despejar una interpretación expresada en las ponencias presentadas con ocasión de esta objeción, en el sentido de que con las facultades que se otorgan al Ejecutivo en materia de créditos y contracréditos, pues, estas expresiones corresponden a meras transferencias horizontales, lo que no implica técnicamente una adición presupuestal, conviene citar lo expresado por la Corte en la sentencia C-685 de 1996 :

“11. En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos

adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones “simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”2.” (sentencia C-685 de 1996, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero)

3.7 En conclusión : el artículo 3º es inconstitucional porque pretende facultar al Ejecutivo para introducir modificaciones al presupuesto vigente sin que el propio Congreso haya aprobado la ley correspondiente, y, de esta facultad no puede desprenderse motu proprio el Congreso, en tiempo de paz, pues, su naturaleza es constitucional, según el artículo 345 de la Carta.

3.8 Sólo resta señalar, que si el Gobierno Nacional así lo considera, en otra ley anual de presupuesto puede incorporar los gastos autorizados por el Congreso con motivo de los 200 años de fundación del municipio de Sonsón, convirtiéndose lo establecido en este Proyecto de Ley, en un título jurídico, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para su posterior inclusión del gasto correspondiente, pero que ella en sí, no puede constituir una orden para llevar a cabo esta inclusión, por las razones expuestas. Así lo ha interpretado la Corte en varias providencias (sentencia C-197 de 2001, entre otras).

VII. DECISION.

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

RESUELVE :

Primero : Declarar fundadas las objeciones formuladas por el Presidente de la República, y, en consecuencia, inconstitucional el artículo 3º del Proyecto de Ley No. 225/00 Senado - No. 102/00 Cámara, “Por medio del cual la Nación se asocia a los 200 años de la fundación del

municipio de Sonsón”.

Segundo : Dése cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que los H. Magistrados doctores Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, no firman la presente sentencia por cuanto se encuentran en comisión en el exterior, la cual fue debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-261 de 1993 M.P. Hernando Herrera Vergara

2Sentencia C-206/93. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte 4.3.4