

C-502-93

Sentencia No. C-502/93

RESERVA DE APROPIACION

Las reservas de apropiación corresponden a compromisos y obligaciones contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a apropiaciones de la vigencia, por los organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y cuyo pago está pendiente a esa fecha.

RESERVA DE CAJA

Las reservas de caja corresponden exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles a 31 de diciembre, y suponen dos requisitos: que la causa del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; y que la obligación respectiva esté incluida en el Acuerdo Mensual de Gastos. La reserva de caja corresponde a una cuenta por pagar.

Las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre.

No se está vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluídos.

REF: Expediente D-276

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 102 de la ley 21 de 1992 y del artículo 111 del decreto 2100 de 1992.

Actor:

RAUL RODRIGUEZ GARZON.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada según consta en acta No. 66, correspondiente a la sesión de la Sala Plena, llevada a cabo el cuatro (4) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993) en Santafé de Bogotá, D.C.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Raúl Rodríguez Garzón, 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 de los artículos 102 de la ley 21 de 1992 y 111 del decreto 2100 de 1992, norma la primera, correspondiente a la ley por medio de la cual se decretó el presupuesto de rentas y capital y ley apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de Enero al 31 de diciembre de 1993, y la segunda del decreto por medio del cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993.

Por auto del diez (10) de mayo del año en curso, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda en relación con el artículo 102 de la ley 21 de 1992, por cumplir con los requisitos legales, establecidos en el artículo 2o. del decreto 2067 de 1991.

La demanda del artículo 111 del decreto 2100 de 1992, fue rechazada por falta de competencia de la Corte Constitucional, pues ésta no conoce de las demandas que presenten los ciudadanos en contra de los decretos dictados por el Presidente de la República, que tengan como fundamento la potestad reglamentaria atribuída a éste por el artículo 189, numeral 11. Competencia que, según el artículo 237, numeral 2o., de la Carta, radica en el Honorable Consejo de Estado.

Contra la decisión de rechazo, no se interpuso ningún recurso, razón por la que la Secretaría General, en cumplimiento del numeral 6o. del auto del diez (10) de mayo, ya mencionado, fijó el negocio por diez (10) días en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242-1 de la Constitución y 7o. inciso segundo del decreto 2067 de 1991. Al tiempo que envió copia del expediente al señor Procurador General de la Nación.

Igualmente, les fué enviada la copia de la demanda, al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso, para que, si lo estimaban oportuno, concepturan sobre la

constitucionalidad de la norma impugnada.

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

A. NORMA ACUSADA

El siguiente es el texto de la norma acusada como inconstitucional:

LEY 21 DE 1992

8 DE NOVIEMBRE DE 1992

" Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal de 1o. de Enero al 31 de Diciembre de 1993"

"(...)

" ARTICULO 102. 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)

B. LA DEMANDA

En concepto del actor, la norma impugnada viola los artículos 345, 346, 349, 352, y 354 de la Constitución.

Para el demandante el rango especial que ostenta la ley orgánica del presupuesto, dentro del ordenamiento jurídico nacional, determina la subordinación de las leyes, en especial la Anual de Presupuesto, y del decreto de liquidación, no sólo a los preceptos constitucionales sino a las disposiciones generales de la ley orgánica.

Lo anterior, trae como consecuencia que todo desconocimiento que la ley anual de presupuesto haga de la ley orgánica, pueda ser demandado por vía de la acción pública de inconstitucionalidad, artículo 352 de la Constitución.

Con fundamento en lo expuesto anteriormente, considera el ciudadano RODRIGUEZ

GARZON, que el artículo 102 de la ley 21 de 1992, al establecer una vigencia que excede el año fiscal de 1993, desconoce los preceptos de la ley 38 de 1989, ley orgánica del presupuesto, en especial de los artículos 10., que establece el principio de anualidad y 72 que establece entre otras cosas, que “las apropiaciones incluida en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso da a los organismos y entidades”, apropiaciones que expiran el 31 de diciembre de cada año.

Para el demandante, el artículo 102 de la ley 21 de 1992, desconoce, así mismo, el artículo 345 de la Constitución que consagra el Principio de legalidad presupuestal, toda vez que las erogaciones con cargo al Tesoro no incluídas en el presupuesto de gastos, no pueden realizarse, y el artículo acusado está facultado ejecutar erogaciones no incluídas en el Presupuesto de Gasto, se refiere al del año de 1994, cuya vigencia para su ejecución había expirado en 1993.

Afirma el actor, que de aceptarse la constitucionalidad de reservas presupuestales con una vigencia que excedan el año fiscal, se estaría haciendo imposible cumplir el mandato del artículo 354 de la Constitución, que le da al Gobierno Nacional un plazo de seis meses, después de concluído el año fiscal correspondiente, para enviar al Congreso el balance de hacienda. Explica así su cargo, el cual no es claro:

” Si consideramos que las reservas presupuestales forman parte del Balance de Hacienda, como un pasivo entre sus cuentas,

mal podría el Gobierno cumplir

con este plazo, pues harían parte de sus asientos sin fenecer y consecuentemente el Balance de la Hacienda no se podría determinar para ninguna anualidad, a la que estos recursos a ejecutar, con reservas extendidas, corresponden con lo que se constituiría en clara violación de la norma superior.”

Aduce además, que el artículo demandado desconoce el principio de anualidad presupuestal, consagrado en el artículos 346 de la Carta , y el artículo 347 del mismo estatuto, artículo este último que consagra el principio de la universalidad del gasto, según el cual el proyecto de ley de apropiaciones y gastos presentado por el Ministro de Hacienda y aprobado por el Congreso, debe ejecutarse durante la vigencia fiscal respectiva.

Por último, señala el demandante que la norma acusada fue incluída en las discusiones de la

sesión plenaria de la Cámara de Representantes, sin haber sido propuesto por el Ministro de Hacienda, vulnerando los artículos 44 y 47 de la ley 38 de 1989.

C. INTERVENCIONES

Dentro del término previsto por el artículo 7o. del decreto 2067 de 1991, presentó escrito en defensa de la norma acusada, el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, quien solicitó la declaratoria de constitucionalidad del artículo demandado.

El apoderado del Ministerio de Hacienda encuentra infundado el cargo de inconstitucionalidad, en relación con el artículo 346 de la Constitución, porque si bien dicho precepto consagra el principio de anualidad, desarrollado a su vez por el artículo 10 de la ley 38 de 1989, según el cual, el año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, en concordancia con el artículo 72 de la misma ley que prevé la expiración el 31 de diciembre, de las apropiaciones incluídas en el presupuesto, salvo que se hagan las respectivas reservas presupuestales. Encuentra que el artículo demandado, entra dentro de la excepción señalada por el artículo 72 de la ley 38 de 1989, en relación con las apropiaciones de las cuales se hubiere hecho reserva.

Es claro, agrega el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que la norma acusada no desconoce el artículo 345 de la Carta, el cual debe interpretarse en concordancia con el 349, que regula lo concerniente a la plurianulidad de los presupuestos nacionales, en donde se reconoce expresamente que la actividad y compromisos que adquiere el Estado desbordan el año calendario, comprometiendo vigencias posteriores, más aún cuando está, como en este caso, comprometido el derecho a la educación, el cual ha sido reconocido como derecho fundamental y para cuya protección el Estado debe implementar todos los mecanismos que se hagan necesarios, con sujeción, obviamente, a las reglas que regulan la actividad estatal.

Tampoco se vulnera, en concepto del apoderado del Ministerio de Hacienda, el artículo 347 de la Carta, correspondiente al principio presupuestal de la universalidad, según el cual la ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, ya que las partidas en reserva de caja del ICETEX,

fueron incorporadas en el presupuesto de 1991, cumpliendo todos los requisitos para la ejecución presupuestal, hasta llegar al acuerdo de gastos que es la base de los giros de la Tesorería (artículo 62 de la ley 38 de 1989)." (folio 37)

Finalmente, establece que el artículo 102 de la ley 21 de 1992, " no vulnera los artículos 349 y 352 de la Constitución Política, que consagran la supremacía de la ley orgánica del presupuesto, que reglamenta en algunas de sus normas el régimen de las reservas, porque los recursos en reserva de caja del ICETEX ya se ejecutaron, faltando solo (sic) el cumplimiento de las respectivas obligaciones." (folio 38)

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Por medio del oficio No. 231 de julio 2 de 1993, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor.

Al iniciar su concepto, el Ministerio Público hace referencia al concepto No. 216 de junio 16 de 1993 emitido por ese despacho, dentro del proceso de constitucionalidad, radicado en esta Corporación bajo el número D- 296, en el cual reconoció que la violación de la ley orgánica de presupuesto por parte de la ley anual de presupuesto, es motivo suficiente para solicitar la declaratoria de inconstitucionalidad de esta última.

Además, cita la sentencia C-478 de 1992, donde se determinan las características de la ley orgánica del presupuesto, entre las cuales se encuentra el de ser una ley cuasi-constitucional.

Una vez estudiada la jerarquía de la ley orgánica del presupuesto, y la sujeción que a sus normas debe tener la ley anual de presupuesto, el Agente del Ministerio Público, se plantea el interrogante acerca de si las llamadas reservas de caja comparten la misma naturaleza de las reservas de apropiación, para determinar, de resultar afirmativa la respuesta, si las reservas de caja deben someterse al principio de anualidad de que trata el artículo 345 de la Constitución.

El Ministerio público define cada una de estas figuras, así:

Las reservas de apropiaciones son "un desarrollo del principio de la anualidad, que el Estatuto orgánico contempla como un procedimiento para la ejecución presupuestal de

aquellos compromisos de obligaciones cuyo pago no se hizo durante la vigencia fiscal y que por consiguiente no están incluidos en ningún acuerdo mensual de gastos” .

Las reservas de caja son las “constituídas para amparar obligaciones legalmente contraídas, pendientes de pago al cierre de la vigencia fiscal y que se encuentran debidamente registradas en la contabilidad presupuestal” (folio 51).

Para concluir que cada una, las reservas de apropiación y las reservas de caja, son mecanismos de ejecución presupuestal, que obedecen a un mismo régimen: el principio de anualidad cuya consagración “protege la integridad del proceso y sistema presupuestal, permitiéndolo la atención de compromisos aun cuando hubiere expirado el año fiscal, mediante el señalamiento de una extensión en el tiempo que no puede exceder el curso de la vigencia del año en que se constituyen”.

Con fundamento en lo anterior, finaliza el Ministerio Público solicitando a la Corte Constitucional, declare inexecutable el artículo 102 de la ley 21 de 1992, toda vez que

” ... la previsión del artículo 102 de la ley 21 de 1992, de extender la vigencia fiscal de las partidas de reserva de caja del ICETEX, y demás entidades oficiales hasta el 31 de diciembre de 1994, desconoce el principio de anualidad fiscal que consagra el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y su proyección en la ejecución presupuestal a través de la constitución de reservas de apropiación y de caja.” (folio 52)

II. CONSIDERACIONES

A.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución.

B.- El principio de la anualidad del Presupuesto

El principio de la anualidad del Presupuesto está expresamente consagrado en los artículos 346 y 347 de la Constitución. El inciso primero del artículo 346 dice que “El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones...” Y el mismo inciso del artículo 347 dispone que “El Proyecto de Ley de Apropiaciones deberá contener la

totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”.

El principio mencionado está previsto, además, en el artículo 10 de la Ley 38 de 1989, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, así:

“Artículo 10.- Anualidad. El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”.

Por lo anterior, el artículo 72 de la misma ley sienta el principio de que “Las apropiaciones incluídas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso da a los organismos y entidades y expiran el 31 de diciembre de cada año”.

Pero, como no todos los gastos previstos en el Presupuesto pueden ejecutarse durante la vigencia fiscal, existen las reservas de apropiación y las reservas de caja, que permiten “atender el pago de las obligaciones contraídas por el Gobierno antes del 31 de diciembre, con cargo a las apropiaciones del Presupuesto general correspondiente al año fiscal que termina...”, como lo prevé el mismo artículo 72 citado. Al respecto son pertinentes unas breves explicaciones.

C.- Reservas de apropiación y reservas de caja.

Las reservas de apropiación corresponden a compromisos y obligaciones contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a apropiaciones de la vigencia, por los organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y cuyo pago está pendiente a esa fecha.

Las reservas de caja corresponden exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles a 31 de diciembre, y suponen dos requisitos: que la causa del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; y que la obligación respectiva esté incluida en el Acuerdo Mensual de Gastos. En síntesis: la reserva de caja corresponde a una cuenta por pagar.

Las semejanzas entre la reserva de apropiación y la reserva de caja son estas: a) Ambas corresponden a gastos que deben ejecutarse con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró el 31 de diciembre anterior; b) Las dos tienen vigencia de un (1) año, que se cuenta a partir de la fecha indicada en el literal a).

Las diferencias son estas:

a) Las reservas de apropiación corresponden a un compromiso, por ejemplo un contrato celebrado pero no ejecutado, o a una obligación, en tanto que las reservas caja obedecen siempre a una obligación; b) Las primeras no cuentan con un Acuerdo Mensual de Gastos que las respalde, en tanto que las segundas si lo tienen; c) Las reservas de apropiación generalmente no representan un pasivo en el balance, por no ser exigible; las reservas de caja, por el contrario siempre representan un pasivo corriente exigible en el balance; d) Las reservas de caja se pagan con base en el Acuerdo Mensual de Gastos del año anterior, en el cual fueron incluídas, y las de apropiación requieren un nuevo acuerdo mensual de gastos; e) Las reservas de apropiación que corresponden al Presupuesto Nacional las aprueba el Ministro de Hacienda y las refrenda el Contralor General de la República; las de caja se constituyen directamente por los empleados de manejo de las tesorerías y requieren solamente la aprobación del ordenador de gastos respectivo.

Si se trata del Presupuesto de 1993, por ejemplo, todas las reservas, de apropiación y de caja se constituirán en 1994, y en el mismo año se realizarán los gastos correspondientes.

Esto es de elemental lógica, pues si se trata de gastos con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró, forzosamente tienen que hacerse en el año siguiente.

D.- Conclusión.

Las anteriores explicaciones son suficientes para entender porqué no es contrario a la Constitución el artículo 102 de la Ley 21 de 1992.

En nada viola el principio de la anualidad el que se diga que las reservas de Caja correspondientes al Presupuesto del año de 1993, tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994.

Prácticamente es imposible, o casi imposible, que todos los gastos previstos en el

Presupuesto se ejecuten antes del 31 de diciembre. Esta realidad justifica el que existan las dos clases de reservas.

En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluídos.

III. DECISION.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 102 de la Ley 21 de 1992.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General