

Sentencia C-508/96

DECRETO COMPILADOR-Alcance y competencia

Desde el punto de vista formal, estos decretos compiladores no tienen fuerza de ley, pues se limitan a compilar unas normas legales sin cambiar su redacción y contenido, todo con el único fin de facilitar la consulta de las disposiciones agrupadas. Tienen únicamente una finalidad sistemática, pero no derogan ni crean nuevas normas legales. En tal sentido, esos decretos son actos administrativos al servicio de la consulta de las leyes, pero no constituyen una nueva disposición legal autónoma. Corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales.

AUTONOMIA PRESUPUESTAL AMPLIADA-Naturaleza

En Colombia, el modelo que impera es el de la autonomía presupuestal ampliada, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica.

PRESUPUESTO PARA GASTOS DE FUNCIONAMIENTO MUNICIPAL-Competencia legislativa para regulación/GASTOS DE FUNCIONAMIENTO DE CONTRALORIAS MUNICIPALES Y DISTRITALES-Facultad legislativa para establecer límites/UNIDAD PRESUPUESTAL

El legislador está facultado constitucionalmente para establecer límites a la elaboración y aprobación del presupuesto de gastos de funcionamiento de las contralorías municipales y distritales, por cuanto además dicho tope máximo se debe calcular con base en el presupuesto vigente incrementado máximo en un porcentaje igual al del índice de precios al consumidor previsto para la respectiva vigencia fiscal, sin que con ello se lesione la autonomía presupuestal de las entidades territoriales. Si ello no fuera así, la unidad presupuestal consagrada en la Carta Política debería ceder ante la autonomía territorial de los municipios y distritos especiales, lo cual atentaría contra la prevalencia del interés general sobre el particular consagrado en la Constitución, y contra el referido principio de

unidad, pilar sobre el cual se establece constitucionalmente el sistema presupuestal colombiano. La Carta ha atribuido competencia al Legislador para regular los gastos municipales, dentro del respeto del contenido esencial de que gozan las entidades territoriales.

Referencia: Expediente D-1255

Normas demandadas: Artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 111 de 1996.

Temas:

Compilación de normas legales y competencia de control de la Corte.

Autonomía territorial, unidad presupuestal y Ley orgánica de presupuesto.

Razonabilidad presupuestal, vigilancia fiscal y limitación a los gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías distritales y municipales.

Actor: Camilo Calderón Rivera.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santafé de Bogotá, ocho (8) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz, y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Fernando Hincapié Forero, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I - ANTECEDENTES.

El ciudadano Camilo Calderón Rivera presentó demanda de inconstitucionalidad contra el contra los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 “Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto” y 106 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”, la cual fue radicada en esta corporación con el número D-1255.

La demanda fue sustanciada por el Magistrado Hernando Herrera Vergara, quien ordenó que el negocio se fijara en la Secretaría General de la Corte Constitucional por el termino de (10) días para asegurar la intervención ciudadana; se comunicara la iniciación del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Contralor general de la República y al Ministro de Hacienda y Crédito Público, para que conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma impugnada. La Sala Plena de esta Corporación, en sesión celebrada el día 12 de septiembre de 1996, resolvió designar como nuevo ponente al Magistrado Alejandro Martínez Caballero, en razón a que el Magistrado Hernando Herrera Vergara se declaró impedido para el estudio y decisión del proceso en mención.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procedió la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

El artículo 28 de la Ley 225 de 1995 acusado preceptúa:

“LEY 225 DE 1995

(diciembre 20)

Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades

DECRETA:

ARTICULO 28. Los Alcaldes y los Concejos distritales y Municipales, al elaborar y aprobar los

presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal.

Por su parte, el artículo 106 del Decreto 111 de 1996 señala:

Decreto Número 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”

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, y

CONSIDERANDO

Que la Ley 225 de 1995 introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 y a la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto, y en su artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido;

Que la compilación que el Gobierno efectúa mediante el presente Decreto será el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995,

DECRETA:

(...)

Artículo 106: Los Alcaldes y los Concejos distritales y Municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (la Ley 225 de 1995, art. 28).

III. LA DEMANDA.

Para el actor, las normas cuya constitucionalidad cuestiona, vulneran la Constitución Política en sus artículos 1o., 2o., 3o., 4o., 113, 151, 267, 272, 287, 346, 347, 352 y 353.

A juicio del actor, las disposiciones acusadas vulneran el principio de la autonomía presupuestal pues, de conformidad con el artículo 267 superior, corresponde a la Contraloría General de la Nación y a las contralorías departamentales, municipales y distritales ejercer el control fiscal sobre la gestión de la administración y de los particulares que manejan fondos o bienes de la Nación. Además, según indica, tales entidades están dotadas por la Carta Política de un carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, la cual es necesaria para el cabal desempeño de su función.

De esta manera, y fundamentando su apreciación en un concepto emitido por el Consejo de Estado, expresa que la autonomía aludida no significa que frente al manejo de las finanzas y la conformación del presupuesto de las contralorías no se tenga límite alguno, por cuanto en tal evento aquélla se estaría confundiendo con la soberanía presupuestal que la Carta le asigna a los órganos de elección popular. No pretende, indica, que se predique la intangibilidad del proyecto de presupuesto presentado por las contralorías, pero sí debe dejarse en claro que la autonomía parte de la iniciativa desde la cual se adoptará posteriormente la ley de presupuesto final, por lo que limitar la etapa inicial de adopción, equivale, en su concepto, a imponer un control de tutela presupuestal que la Carta no ha considerado, incluso ni para el Congreso en el caso del Presupuesto General de la Nación.

Para el actor, dicha autonomía debe ser considerada desde su justa proporción, pero estima que ella puede verse disminuida, por cuanto las entidades de control fiscal no están facultadas por los preceptos acusados para proponer la satisfacción mínima de sus necesidades, pues con ellos se desconocen los principios de autonomía territorial y presupuestal de las entidades señaladas y se irrumpe en su gestión.

De otra parte, manifiesta el demandante que las normas acusadas vulneran la Constitución Política ya que los procesos de programación, aprobación, modificación y ejecución que según el artículo 352 de la Carta le corresponde desarrollar a la Ley Orgánica del Presupuesto, no están concebidos como la posibilidad de regular, restringir o limitar la capacidad individual de los organismos descentralizados en el ejercicio de su facultad de presentar los proyectos de presupuesto anual.

Así mismo, señala el demandante que en desarrollo del principio de universalidad presupuestal, aplicado a Santafé de Bogotá, no podrá efectuarse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Concejo Distrital, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto; la ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que se pretendan realizar durante la vigencia fiscal respectiva, y la posibilidad de que, si los ingresos no son suficientes para atender los gastos proyectados, se permita la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiarlos. Estima que no es materia de la Ley orgánica fijar los límites de los gastos que el Ejecutivo debe proponer, sea cualquiera el nivel de competencia, ya que de lo contrario se eliminaría una facultad expresa constitucional, en la fase de preparación del presupuesto, como lo es la de posibilitar la formulación de un presupuesto desequilibrado.

De manera que para el actor no tiene razón de ser que se limite el proceso de preparación del presupuesto sólo para el nivel territorial y se permita la independencia y autonomía relativa de manera exclusiva para el sector central nacional, ya que con esta preceptiva se vulnera el artículo 353 de la Carta que hace extensivas la aplicabilidad de las normas en materia presupuestal en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES.

4.1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su apoderado Manuel Avila Olarte presentó escrito justificando la constitucionalidad del artículo 28 acusado, ya que para el interviniente, dicha norma tiene una estrecha relación con la descentralización y autonomía, pero en un sentido inverso al planteado por el demandante ya que la delimitación de los gastos de funcionamiento a un máximo razonable, es uno de los mecanismos para lograr que dentro de los respectivos presupuestos municipales y distritales, el gasto social descentralizado tenga la primacía que ordena la Constitución en su artículo 350. A su juicio, además de que la norma garantiza entonces esta primacía en los presupuestos de todos los niveles, sigue los lineamientos que la Corte Constitucional ha establecido al respecto (sentencias C-151 de 5 de abril de 1995, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz y C-520 de 1994, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara)

Indica que así como La ley 60 de 1993 estableció unos porcentajes para la distribución de los

recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación respecto de los sectores sociales en lo que se refiere al gasto social descentralizado, también puede hacerlo el “Legislador orgánico” como en el caso de la disposición acusada. Por ello mismo considera que las razones que le sirvieron de sustento a la Corte Constitucional para declarar exequibles las disposiciones de la ley mencionada, pueden ser aplicadas para resolver esta demanda y declarar ajustada a la Carta la norma acusada.

Por otra parte, considera el apoderado del Ministerio de Hacienda que la norma acusada se enmarca dentro de las funciones que deben cumplir las contralorías en cada uno de los niveles y cuya finalidad es lograr que el control que ejercen responda a principios mínimos de eficiencia, a la cual contribuye precisamente el establecimiento del tope máximo que en la norma cuestionada se consagra.

Estima también que la competencia de la Ley Orgánica del Presupuesto para regular lo atinente a la apropiación presupuestal de las contralorías municipales y distritales, en lo relacionado con los gastos de funcionamiento, está determinada por el artículo 352 de la Carta Política, norma que se encuentra cabalmente desarrollada por la disposición acusada.

Para concluir su exposición cita algunos pronunciamientos de la Corporación en los cuales considera el interviniente que la Corte Constitucional ha sostenido que la autonomía de las entidades descentralizadas territorialmente no es absoluta, sino que se ejerce dentro de los términos de la Constitución y la ley, y que en materias presupuestales dicha autonomía debe ser armónica con el principio de la unidad presupuestal.

4.2. Intervención de la Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República a través de su representante Hernan Carrasquilla Coral, presenta escrito mediante el cual manifiesta que coadyuva los argumentos del demandante.

El interviniente hace, en primer término, una referencia al derecho fiscal como una rama autónoma e independiente de la disciplina de las ciencias jurídicas, y señala que las normas que lo integran desde la órbita constitucional establecen que el control fiscal se adelanta en forma posterior y selectiva. Luego se refiere a las atribuciones del Contralor General de la República, que por ende son también ejercidas por los contralores en los niveles

departamental, municipal y distrital.

Afirma que una de las atribuciones del Contralor General de la República es la de elaborar el anteproyecto de presupuesto para que el Gobierno, con base en él, prepare el proyecto que someterá a consideración del Congreso. Esto, a su juicio, y de acuerdo con varios pronunciamientos del Consejo de Estado que cita, significa no solo que dicha entidad hace parte del presupuesto general de la Nación, sino que además cuenta con una autonomía que le otorga la facultad de programar, aprobar, modificar y ejecutar su presupuesto.

De conformidad con estos conceptos, por mandato constitucional (artículos 267 y 272), manifiesta el coadyuvante, la Contraloría General de la República y por extensión las contralorías departamentales, distritales y municipales son entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, de manera que puedan administrar libremente las partidas que les son asignadas para su funcionamiento, sin intromisión alguna de funcionario u órgano ajeno a la entidad. De manera que las disposiciones acusadas, expresa, son violatorias de la Constitución por cuanto limitan los procesos de programación, aprobación, modificación y ejecución a los que se refiere la norma superior, y de ninguna manera se concibe la posibilidad de regular, restringir o limitar la capacidad individual de los organismos descentralizados en el ejercicio de su facultad de presentar los proyectos de presupuesto anual, de acuerdo con el ejercicio de planeación previo y atendiendo a la esfera propia de sus atribuciones legales.

Con fundamento en estas consideraciones, solicita a la Corte Constitucional que declare la inexecutable del artículo 28 de la Ley 225 de 1995, incorporado al artículo 106 del Decreto No. 111 de 1996.

Mediante oficio No. 931 de abril veintinueve (29) del año en curso, el señor Procurador General de la Nación, Orlando Vásquez Velásquez, envía el concepto de rigor y solicita a esta Corporación que declare executable el artículo 28 de la Ley 225 de 1995 y se inhiba para fallar respecto del artículo 106 del Decreto 111 de 1996, por manifiesta incompetencia, por cuanto se trata de un decreto ejecutivo cuyo conocimiento corresponde al Consejo de Estado.

El Jefe del Ministerio público advierte que la demanda presentada plantea dos interrogantes: ¿Puede la Ley Orgánica del Presupuesto fijar parámetros cuantitativos para la elaboración y

aprobación de los presupuestos a las contralorías y personerías municipales y distritales? ¿El establecimiento de esos límites cuantitativos desconoce la autonomía de los entes territoriales?

Para resolver el primer interrogante, el Procurador afirma que de conformidad con los artículos 352 y 353 de la Constitución las fases de programación y aprobación de los presupuestos de las entidades territoriales hacen parte de la temática propia de la ley orgánica del presupuesto, frente a lo cual no encuentra ningún inconveniente para que dicha ley señale a los entes territoriales un parámetro cuantitativo máximo para la elaboración y aprobación de los presupuestos de sus contralorías y personerías, pues se trata de un asunto que debe ser definido por el legislador a través de un tipo normativo especial.

Además de estas consideraciones, y citando un pronunciamiento de esta Corporación relativo a la libre iniciativa legislativa del Congreso para proponer y aprobar leyes de gasto público, expresa que del contenido de los artículos 346, 347 y 150 numeral 11 de la Carta Política se puede concluir que en la etapa de preparación del presupuesto, el Gobierno tanto a nivel nacional como territorial, debe estimar la totalidad de los gastos que se pretenden efectuar durante la respectiva vigencia fiscal, para lo cual ha tomar en consideración entre otros, los gastos de la administración calificados previamente por el Congreso, y éste a su vez debe sujetarse a esa estimación según lo disponen los artículos 27 de la ley orgánica del presupuesto y 351 de la Carta, lo cual a su juicio se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico superior.

Por otra parte, expresa que la autonomía presupuestal en ningún momento se lesiona con las disposiciones acusadas, ya que si del núcleo esencial de aquélla no hace parte la atribución de programar y presentar directamente a las corporaciones de elección popular su propio presupuesto sin injerencia alguna, con mayor razón no puede ser inherente a esa autonomía una supuesta libertad en la formulación de sus gastos de funcionamiento, sin estar sujetos a límites máximos impuestos legítimamente por el legislador.

Indica que las consideraciones hechas en un pronunciamiento de la Corporación en donde se analizó la autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República pueden ser aplicadas para el caso del orden municipal y territorial, ya que las contralorías a este nivel también gozan de la misma autonomía presupuestal y administrativa, la cual debe ser

ejercida dentro del marco que al legislador le compete delimitar, de conformidad con la Constitución.

A su juicio, la autonomía territorial tampoco es vulnerada ya que la misma debe ser ejercida dentro de los límites de la Constitución (artículo 287) y la ley, en este caso según lo establecido en el artículo 28 que se acusa. Para el Procurador, de aceptarse la tesis del actor, el principio de unidad presupuestal consagrado en la Carta Política cedería frente a la autonomía de los entes territoriales, lo cual va en contravía de los mandatos constitucionales que contemplan la prevalencia de este principio, y para sustentar su afirmación cita algunas decisiones emanadas de esta Corporación.

Para el Jefe del Ministerio Público, la pretendida discriminación consagrada en la disposición acusada en contra de las contralorías y personerías distritales y municipales no existe, ya que la imposición de un límite cuantitativo a sus presupuestos de gastos, asegura el mantenimiento y aumento del gasto público social en los niveles territoriales. En este caso el trato desigual tiene un fundamento constitucional, con lo cual se efectivizan los mandatos de los artículos 350 y 366 de la Carta atinentes a la priorización del gasto público social.

Finalmente, afirma el Procurador que la aparente inoperancia del mecanismo adoptado por el legislador para cuantificar el límite máximo de apropiación, no es en sí mismo motivo de inexequibilidad, pues para que esta circunstancia surja, es necesario que la norma acusada sea contraria a los preceptos de la Constitución, circunstancia que en su criterio no ocurre con relación al artículo 28 de la Ley 225 de 1995.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Carta, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 28 de la Ley 225 de 1995.

2. El decreto 111 de 1995 se limita a compilar las normas orgánicas en materia presupuestal, sin cambiar su redacción ni contenido. Ahora bien, en decisiones precedentes, esta Corporación¹ consideró que esos decretos compiladores no tienen fuerza de ley sino que son

decretos ejecutivos, ya que no pueden derogar, suprimir ni modificar ninguna de las normas legales que compilan. La Corte señaló entonces que, por tal razón, el conocimiento de esos decretos no correspondía a la Corte Constitucional sino al Consejo de Estado (CP art. 237 ord 2º). En esta ocasión, la Corte considera necesario precisar su jurisprudencia en este aspecto pues, según la Vista Fiscal, los anteriores precedentes implican que la Corte debe inhibirse de conocer de la acusación contra el artículo 106 del Decreto 111 de 1996, por hacer parte de un decreto ejecutivo, tesis que esta Corporación no comparte.

3- Para la Corte sigue siendo indudable que, desde el punto de vista formal, estos decretos compiladores no tienen fuerza de ley, pues se limitan a compilar unas normas legales sin cambiar su redacción y contenido, todo con el único fin de facilitar la consulta de las disposiciones agrupadas. Tienen entonces únicamente una finalidad sistemática, pero no derogan ni crean nuevas normas legales. En tal sentido, esos decretos son actos administrativos al servicio de la consulta de las leyes, pero no constituyen una nueva disposición legal autónoma. Tal fue la razón por la cual la Corte consideró que esos decretos eran “ejecutivos”, y no normas legales, pues tienen “una mera fuerza indicativa” ya que “su finalidad no es otra que la de facilitar la consulta” de las leyes compiladas². Con tal criterio, en posterior sentencia, la Corte se abstuvo de conocer, por carecer de competencia, de la demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad del Decreto 360 de 1995, que se limitaba a compilar las leyes 38 de 1989 y 179 de 1993.

Como vemos, si bien el decreto compilador es en sí mismo ejecutivo, las disposiciones compiladas son normas legales, lo cual plantea un interrogante complejo: ¿A quien corresponde el conocimiento de las disposiciones compiladas como tales? ¿Al Consejo de Estado, por ser el decreto compilador de naturaleza ejecutiva? ¿O a la Corte Constitucional, por ser las normas compiladas de naturaleza legal?

4- La tesis de la Procuraduría, según la cual el conocimiento individual de los distintos artículos del decreto compilador corresponde al Consejo de Estado, plantea varias dificultades.

De un lado, el supremo tribunal de lo contencioso administrativo se estaría pronunciando sobre normas materialmente legales -a pesar de estar compiladas en un decreto ejecutivo-, cuando corresponde a la Corte Constitucional decidir sobre la exequibilidad de las demandas

contra las leyes o los artículos de las mismas (CP art. 241 ord 4º), por lo cual esa interpretación no parece conforme con el sistema de control constitucional establecido en la Carta.

De otro lado, se tendría que concluir que la Corte puede conocer del artículo 28 de la Ley 225 de 1995, por ser un artículo de una ley, pero no puede pronunciarse sobre el artículo 106 del Decreto 111 de 1996, por hacer parte de un decreto ejecutivo, a pesar de que las dos disposiciones tienen idéntico contenido y fuerza normativa. Ahora bien ¿qué pasa si la Corte declara inexecutable el artículo 28 de la Ley 225 de 1995? Hay dos consecuencias posibles pero paradójicas. Así, algunos podrían considerar que el artículo 106 del Decreto 111 de 1996 sigue vigente, como disposición autónoma, lo cual implicaría reconocer que la decisión de inexecutableidad es inocua, tesis contraria a la finalidad misma del control constitucional. Otros, en cambio, podrían argumentar que se entiende que el artículo 106 del Decreto 111 de 1996 también ha sido expulsado del ordenamiento, pues ese decreto ejecutivo no tiene fuerza legal autónoma. En el fondo, esta segunda tesis equivale a admitir que la Corte es competente para conocer de ese artículo 106 del Decreto 111 de 1996, pero como la Corte expresamente no se ha pronunciado sobre tal disposición, se generaría una aguda inseguridad jurídica.

Por todo lo anterior, y 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, es necesario concluir que, conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales. La Corte es entonces competente para el estudio del artículo 106 del Decreto 111 de 1996.

5- ¿Significa lo anterior un cambio de la jurisprudencia de la Corte en este campo? En manera alguna, pues nótese que en la sentencia C-305/96 la Corte se inhibió de conocer de una acusación contra la totalidad de un decreto compilador, pero no contra uno o varios de los artículos que lo integran, pues consideró que el decreto como tal es de naturaleza ejecutiva y, por ende, su conocimiento corresponde al Consejo de Estado. Esta tesis se reafirma en esta sentencia, por lo cual corresponde al supremo tribunal de lo contencioso conocer de las

acusaciones que pongan en cuestión el decreto compilador como tal, por ejemplo, porque se considere que hubo vicios de forma en su expedición. Sin embargo, no puede ese tribunal pronunciarse sobre los artículos y los contenidos normativos que integran tales decretos, pues se trata de normas legales, cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional. Es pues obvio que 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.

Se trata pues de una compleja distribución de competencias, la cual deriva de la particular naturaleza de esos decretos compiladores.

El asunto bajo revisión.

6- Según el actor y uno de los intervinientes, las normas acusadas desconocen la autonomía territorial, pues limitan la capacidad de los municipios de presentar de manera autónoma sus presupuestos de gastos para el funcionamiento de las personerías y contralorías de ese orden territorial. Por el contrario, el concepto fiscal y otros de los intervinientes consideran que esa limitación se ajusta a la Carta, pues la autonomía territorial se ejerce dentro de los términos establecidos por la ley. Por ello, para dilucidar los cargos formulados por el demandante, la Corporación considera necesario referirse a la autonomía de que gozan las entidades territoriales, desde la perspectiva presupuestal, a fin de establecer si la determinación de los topes consagrados por la disposición acusada para la elaboración y aprobación de los presupuestos, en lo tocante a las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las contralorías y las personerías de esos niveles, se encuentran ajustados a la Constitución Política.

Autonomía territorial, unidad presupuestal y ley orgánica del presupuesto.

7- La Constitución define a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1º), situación que ha llevado a precisar el alcance de cada una de esas características por parte de esta Corporación, quien ha dicho que la descentralización corresponde a:

“...un concepto genérico que comprende diversos grados de libertad en la toma de

decisiones. Cuando ella se manifiesta, por ejemplo, en la gestión de intereses propios mediante autoridades también propias y en la expedición de normas ajustadas a la Constitución y a la ley, nos encontramos ante la autonomía. En el ámbito concreto de la República unitaria que sigue siendo Colombia por virtud de la Carta de 1991, descentralización y autonomía se desenvuelven y son compatibles con una unidad de organización de la comunidad estatal de carácter político y con la presencia de una soberanía que reside en el pueblo. Ninguna pretende confundirse o rivalizar con la soberanía en el ámbito del Estado unitario⁴.”

Dicho criterio ha sido reiterado al expresarse que la descentralización busca una mayor libertad de las instancias periféricas -territoriales y funcionales-, en la adopción de las decisiones, a fin de lograr una mayor eficiencia en el manejo de los asuntos públicos, mientras que la autonomía “encauza sus propósitos hacia la mayor libertad de los asociados en aras de un mayor bienestar y control de sus propios intereses.⁵”

Acerca de la autonomía de las entidades territoriales el artículo 287 expresa que éstas gozan de dicha autonomía “para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”, y en consecuencia se les otorga la facultad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar sus recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

8- Ahora bien, en materia presupuestal, ha dicho la Corporación que la autonomía de las entidades territoriales comporta dos alternativas: el modelo acentuado, en el que dicha autonomía resulta predominante y las faculta para manejar sus propios asuntos, con una libertad limitada de conformidad con la Constitución y la ley. En este esquema, de acuerdo con el Estatuto Superior corresponde a los departamentos (artículo 300) y a los municipios (artículo 313), a través de sus cuerpos colegiados de elección popular, poner en marcha un proceso presupuestal similar o paralelo al que expide el Congreso para el nivel nacional (Sentencia C-478 de 1992). Ello implica la capacidad de expedir por parte de los citados entes territoriales, normas orgánicas de presupuesto departamental y municipal (artículo 300-5 C.P. y 313-5 C.P. respectivamente). Por el contrario, en un modelo de autonomía presupuestal restringida, señaló la Corte en la sentencia C-478 de 1992:

“...lo decisivo es la regulación del presupuesto de la Nación. Los presupuestos departamentales y municipales se regirán por principios similares o análogos. (...) Dentro de este esquema lo determinante no es la forma de hacer aplicables los principios nacionales en los niveles territoriales inferiores, sino el hecho de ser relevante únicamente lo nacional. Ninguna consideración se presta a los presupuestos locales, ni se dispone de un concepto integrado de presupuesto. El principio de unidad de presupuesto se predica de la conformidad entre el presupuesto general de la Nación y el de las entidades descentralizadas funcionalmente o entre aquél y los presupuestos de las otras ramas del poder.”

Además, en este modelo, el predominio de la ley orgánica sobre las disposiciones presupuestales territoriales (orgánicas y anuales) se manifiesta por “la imposición de los principios que aquella establece bien sea de manera directa o valiéndose del recurso de la aplicación analógica”. Por ello, recuerda la Corte, en “la Asamblea Nacional Constituyente, el temor a que alcaldes y gobernadores dilapidaran fondos y ordenaran la construcción de obras públicas cuyos costos superaran las posibilidades de las respectivas entidades territoriales, y a que incurrieran en excesos burocráticos y clientelistas, fueron motivos determinantes que llevaron a la Comisión Quinta a consagrar la norma del artículo 353 de la C.P.⁶”

9- De manera que en Colombia, el modelo que impera es el de la autonomía presupuestal ampliada, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema.

Como lo ha expresado la Corporación⁷, la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

10- Debe precisarse que la autonomía presupuestal, “es también una característica de la Fiscalía General de la Nación (C.N. art. 249), de la Contraloría General de la República (C.N. art. 267), de las contralorías departamentales y municipales (C.N. art. 272) (...)” (Sentencia No. 517 de 1992), entidades que están sujetas a las mismas limitaciones establecidas por la Carta Política y por la ley orgánica del presupuesto.

Unidad y razonabilidad del presupuesto,

11- De otra parte, acerca del principio de unidad presupuestal y de razonabilidad del presupuesto, que se constituyen en pilares del sistema presupuestal en Colombia, ha dicho la Corte:

“...estas características (principio de razonabilidad y de unidad) de la ley orgánica del presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del artículo 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la ley orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.⁸”

Así mismo, en esa oportunidad precisó la Corporación, que la ley orgánica del presupuesto se constituye así como una herramienta que se autocontiene, ya “que tiene límites, que puede ser usada repetidamente sin deformarse y que puede aplicarse de igual manera en varios niveles administrativos y territoriales”. Dijo entonces la Corte:

“Entre ellos se pueden mencionar: a) el principio de la unidad presupuestal: los ingresos y los gastos del Estado deben estar agrupados en un mismo documento; b) el principio de la universalidad: todas las rentas y todos los gastos deben figurar en el presupuesto (...); c) el principio de la unidad de caja: todos los ingresos públicos ingresan, sin previa destinación, a un fondo común donde se le asignan a financiar el gasto del Estado (art. 359 C.P.). Todos estos principios están encaminados a darle coherencia interna al proceso de presupuestación y congruencia con el otro gran proceso económico de distribución de recursos y cargas que

es el de planeación.⁹”

12- De lo expresado se concluye que en Colombia la autonomía presupuestal de las entidades territoriales, departamentos, municipios y distritos especiales, se encuentra limitada por las disposiciones constitucionales que así lo señalan, como también por los preceptos consagrados en la ley orgánica, pues ésta contiene la normatividad de la cual emana el sistema presupuestal al que se ha hecho referencia, aplicable a todos los órdenes territoriales, como también a las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo.

Vigilancia fiscal, autonomía, y unidad y razonabilidad del presupuesto.

13- Ahora bien, resulta necesario destacar que el artículo 372 de la Carta Política señala que la vigilancia de la gestión fiscal en los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas; y que es competencia de las asambleas y de los concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas “dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.” Esta disposición se encuentra en armonía con los artículos 300 numeral 5o. y 313 numeral 5o., los cuales establecen como facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales y distritales, la de expedir las normas orgánicas del presupuesto y el presupuesto anual de rentas y gastos de la respectiva entidad territorial.

Dichas disposiciones orgánicas que pueden expedir las citadas entidades, son actos administrativos de carácter general, los cuales deben sujetarse en su expedición a las prescripciones constitucionales y a lo dispuesto en la ley orgánica del presupuesto, por ser esta normatividad la que organiza el sistema presupuestal colombiano, según ya se anotó.

Dentro del contexto referido, en la programación del presupuesto de las contralorías y personerías departamentales, municipales y distritales, éstas remiten su proyecto a los gobernadores y alcaldes para su incorporación a los de dichas entidades territoriales. A su vez los gobernadores y alcaldes someten a consideración de las asambleas y concejos el proyecto de presupuesto de la respectiva entidad para su aprobación, en todo lo cual las citadas entidades se encuentran sujetas también a las prescripciones y limitaciones establecidas en el mencionado sistema presupuestal.

14- La Corporación comparte entonces el criterio expresado por el representante del Ministerio de Hacienda y por el Procurador General de la Nación, quienes manifiestan que el legislador está facultado constitucionalmente para establecer límites a la elaboración y aprobación del presupuesto de gastos de funcionamiento de las contralorías municipales y distritales, por cuanto además dicho tope máximo se debe calcular con base en el presupuesto vigente incrementado máximo en un porcentaje igual al del índice de precios al consumidor previsto para la respectiva vigencia fiscal, sin que con ello se lesione la autonomía presupuestal de las entidades territoriales.

Si ello no fuera así, la unidad presupuestal consagrada en la Carta Política de 1991 debería ceder ante la autonomía territorial de los municipios y distritos especiales, lo cual, como lo anota el señor Procurador, atentaría contra la prevalencia del interés general sobre el particular consagrado en la Constitución, y contra el referido principio de unidad, pilar sobre el cual se establece constitucionalmente el sistema presupuestal colombiano.

15- Todo lo anterior se ve confirmado por lo preceptuado por el artículo 313 ordinal 4º, según el cual, los concejos votan “de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y gastos locales” (subrayas no originales), lo cual muestra que la Carta ha atribuido competencia al Legislador para regular los gastos municipales, como es obvio dentro del respeto del contenido esencial de que gozan las entidades territoriales.

16- Por lo expresado no observa la Corte que los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 111 de 1996 vulneren la Constitución al establecer que los alcaldes en lo tocante a su iniciativa, y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos respectivos, deban tener en cuenta que “las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal”, pues este contenido normativo tiene sustento en lo señalado por el constituyente en relación con la autonomía presupuestal, y en particular los gastos de los municipios.

17- Lo anterior tampoco desconoce la autonomía presupuestal de las entidades de control - contralorías y personerías- como lo afirma el demandante, ya que no se trata de una disposición que consagre una intromisión indebida del legislador, pues dicha autonomía no es

absoluta. La soberanía presupuestal del órgano de elección popular, como se aprecia, tiene una limitante establecida por el propio Constituyente, que quiso a través de la consagración del artículo 352 superior conservar el principio de unidad presupuestal para los niveles nacional, departamental, municipal y distrital. Y si bien las entidades de control tienen autonomía en el manejo del presupuesto, lo cierto es que también están sometidas al principio de unidad presupuestal, por lo cual puede la ley limitar el monto de las apropiaciones previstas para los gastos de funcionamiento de las mismas.

En ese orden de ideas, no observa la Corporación ninguna vulneración del artículo 272 de la Carta Política invocado por el actor, pues como ya se advirtió, dicha disposición consagra la facultad de vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejerce en forma posterior y selectiva. Además, el citado precepto establece la competencia de las asambleas y concejos distritales y municipales de organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, la elección del contralor, las funciones de éste, y los requisitos para ser elegido contralor, así como las inhabilidades e incompatibilidades, materias diferentes a las que son objeto de estudio. Además, se repite, no se observa que los preceptos acusados limiten sin autorización constitucional, la programación y aprobación de los presupuestos de gastos de las contralorías y personerías territoriales, pues tal restricción tiene fundamento en el artículo 352 de la Carta.

De otra parte, debe manifestar la Corporación que los argumentos expresados por el coadyuvante para solicitar la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas por presunta violación del artículo 267 de la Carta no son de recibo, pues esa norma constitucional establece el contenido de la función de control fiscal, en cabeza de la Contraloría General de la Nación para el nivel nacional, lo cual no corresponde a la materia regulada por los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 111 de 1996.

18- Por todo lo anterior, a juicio de la Corporación, la disposición demandada no viola la autonomía territorial de los municipios ni de los distritos especiales, pues el establecimiento del límite máximo para la elaboración y aprobación de los presupuestos, respecto de las apropiaciones para gastos de funcionamiento de sus contralorías y personerías, constituye una limitación a dicha autonomía ajustada a la Carta, pues el propio artículo 287 faculta a las entidades territoriales a gozar de ella para la gestión de sus intereses “dentro de los límites

de la Constitución y la ley”. Al contrario de lo expresado por el actor, la ley orgánica del presupuesto sí puede fijar los referidos límites de gastos de funcionamiento a los órganos de control de las respectivas entidades territoriales.

De manera pues, no se vulneran la autonomía territorial consagrada en el artículo 1o. de la Carta por las razones ya anotadas, ni el artículo 2o. pues no se están desconociendo los fines esenciales del Estado, ni se desconoce la soberanía popular (artículo 3o.), ni la prevalencia de la Constitución sobre las normas de inferior jerarquía (artículo 4o.), ni la estructuración del Estado consagrada en el artículo 113 de la Carta, pues en ningún momento se observa una intromisión indebida ni del Legislador ni del Gobierno Nacional, en temas propios de las entidades territoriales y de los órganos de control fiscal de los diferentes niveles.

Limitación de gastos, ley orgánica de presupuesto y principio de anualidad.

19- Con todo, se podría afirmar que las normas acusadas son inexecutable por desconocer el contenido específico de la ley orgánica del presupuesto, puesto que corresponde a ese tipo de ley regular el proceso presupuestal pero no determinar el monto de un gasto concreto al interior de las entidades territoriales. Así, una ley de contenido procedimental -como la orgánica del presupuesto- estaría decidiendo sobre un asunto material, como es el monto máximo de un gasto. De esa manera, además, se podría arguir, se está violando el principio de anualidad presupuestal, pues la decisión del gasto corresponde cada año a la autoridad respectiva (Congreso, asamblea o concejo), mientras que la norma acusada limita y predetermina tal facultad. Según estos argumentos, esa norma estaría violando entonces los artículos 151, relativo al contenido propio de la ley orgánica presupuestal, y 346, que señala que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

La Corte no comparte esos criterios, pues el artículo 352 permite que la ley orgánica del presupuesto regule lo correspondiente a la elaboración (programación) y aprobación de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual precisamente desarrolla la disposición acusada. Además dicha regulación no excluye la posibilidad de que la referida ley pueda establecer limitaciones generales y abstractas en materia de gastos de funcionamiento, a los proyectos que elaboren los alcaldes y que aprueben los concejos respectivos las contralorías y personerías distritales y municipales, en lo tocante a la presupuestación de sus gastos de

funcionamiento, como ocurre con las disposiciones acusadas.

20- El artículo impugnado es entonces una expresión del principio de unidad presupuestal pues forma parte del Estatuto Orgánico de presupuesto, el cual, junto con las disposiciones constitucionales citadas conforman el sistema presupuestal colombiano, que como se anotó, quiso el Constituyente de 1991 establecer, a fin de organizar esta función en los diferentes órdenes territoriales.

De manera que por las razones expuestas, la Corporación procederá a declarar exequible el artículo 28 de la Ley 225 de 1995 por encontrarlo ajustado a la Constitución Política colombiana

VII. DECISION.

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

R E S U E L V E :

DECLARAR EXEQUIBLES los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 “Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto” y 106 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”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

FERNANDO HINESTROSA FORERO

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

2Sentencia C-541 de 1995 MP Jorge Arango Mejía. Consideración de la Corte 4º

3Sentencia C-305 de 1995. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

4Sentencia C-517 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Ciro Angarita Barón

5 Sentencia C-478 de 1992. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

6Sentencia C-478 de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

7Ver, entre otras, las sentencias C-478 de 1992, C-089 A de 1994, 546 de 1994 y C-538 de 1995

8Sentencia C-478/92 MP Eduardo Cifuentes Muñoz

9Sentencia C-478 de 1992, criterio recogido también en la providencia C-514 de 1995, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa