

C-514-95

Sentencia No. C-514/95

PRESUPUESTO MUNICIPAL-Adiciones o modificaciones/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA

La adición o modificación presupuestal, por parte del alcalde o de los cuerpos colegiados, de hacerse, debe tener el fundamento de legalidad previo, so pena de incurrir en extralimitación de funciones. Por otro lado, desconoce el demandante el alcance de la cláusula general de competencia legislativa, al sostener que si la Constitución no prohíbe una cosa, no puede hacerlo la ley. El legislador, por el contrario, está facultado para desarrollar los preceptos constitucionales y, además, para legislar sobre todas aquellas materias que, aunque no estén incluídas de manera específica en la Carta Política, no atenten contra ella.

PRESUPUESTO MUNICIPAL-Adiciones/PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN MATERIA PRESUPUESTAL/AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Límites

En materia de adición presupuestal existe un límite a las facultades, y es el de no sobrepasar los márgenes de razonabilidad, y que consiste en sujetarse a un criterio de prudencia y moderación, que evite la arbitrariedad en el ejercicio de una potestad o de una facultad. Los modelos alternativos de autonomía presupuestal no implican una potestad descoordinada del presupuesto general de la Nación. Entonces, como se observa, si llegare a existir una sobredimensión del monto aprobado, podría llegar a afectar la coherencia del presupuesto general, además de hacer irrisorio el propio presupuesto municipal.

Ref: Expediente D-843

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 289 (parcial) del Decreto 1333 de 1986 “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, y contra el artículo 91 de la ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar el funcionamiento de los municipios.”

Actor: Milton José Algarín Arcón

Magistrado Ponente:

Santafé de Bogotá, D.C., catorce (14) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Milton José Algarín Arcón, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad del artículo 289 (parcial) del Decreto 1333 de 1986 “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, y contra el artículo 91 de la ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar el funcionamiento de los municipios.”

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien se declaró impedido para rendir el concepto de su competencia, por haber sido miembro del Congreso de la República durante la tramitación de la ley acusada. La Corte Constitucional, mediante auto de fecha cuatro (4) de mayo de 1995 aceptó el impedimento manifestado por el doctor Orlando Vásquez Velásquez, y ordenó que se le diera traslado de la presente demanda al señor viceprocurador general de la Nación, quien rindió el concepto de su cargo, en los términos del artículo 7o. del Decreto 2067 de 1991.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

Decreto 1333 de 1986

“por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que

le confiere la Ley 11 de 1986 y oída la Comisión Asesora a que ella se refiere,

DECRETA

“.....”

TITULO XIII

DEL PERSONAL

“Artículo 289. La determinación de la planta de personal de las alcaldías, secretarías y de sus oficinas o dependencias, corresponde a los Concejos, a iniciativa de los respectivos alcaldes.

“La creación, supresión y fusión de empleos de las contralorías, auditorías, revisorías, personerías y tesorerías también corresponden a los Concejos.

“La función a que se refiere este artículo se cumplirá con sujeción estricta a las normas que expidan los Concejos sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de empleos, y sin que se pueda crear a cargo del tesoro municipal obligaciones que superen el monto fijado en el presupuesto inicialmente aprobado para el pago de servicios personales, es decir, que para estos efectos no se pueden hacer traslados ni adiciones presupuestales.”

LEY 136 DE 1994

(junio 2)

“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios.”

El Congreso de la República

DECRETA

“.....”

VI. ALCALDES.

“Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la

ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueron delegadas por el Presidente de la república o gobernador respectivo.

“Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes funciones:

“D) En relación con la Administración Municipal:

“4) Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto presupuestal fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

“Los acuerdos que sobre el particular se expidan, podrán facultar al alcalde para que sin exceder el monto presupuestal fijado, ejerza dicha función pro t mpore, en los términos del artículo 209 de la Constitución política.”

(Lo subrayado es lo demandado)

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el actor que las disposiciones acusadas son violatorias de los numerales tercero (3o.) y décimo (10o.) del artículo 313 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

El demandante solicita que se declare la inexequibilidad de las normas acusadas, toda vez que considera que en ellas se consagra la prohibición para los Concejos municipales de modificar el presupuesto inicialmente aprobado para el pago de servicios personales, mientras que en la Constitución Política no existe norma alguna que limite el manejo que en materia presupuestal puedan llevar a cabo tales cuerpos colegiados.

En relación con el inciso acusado del artículo 91 de la ley 136 de 1994, el actor considera que los acuerdos que expidan los Concejos municipales en los que se faculte a los alcaldes para crear, suprimir o fusionar empleos de sus dependencias y fijarles su emolumentos, no puede estar limitado por el monto presupuestal fijado.

Afirma que “teniendo en cuenta que en materia presupuestal existe la ley orgánica de presupuesto, ley 38 de 1989, es a esta ley a la que debemos remitirnos tratándose de presupuesto, y allí se establece claramente todo lo relacionado con la modificación del presupuesto en los artículos 63 a 69.”

Finalmente sostiene que “la aplicación de las normas acusadas va en abierta contradicción a lo que esta Corte Constitucional ha expresado en las Sentencias C-478 de agosto 6 de 1992 y C-546 del mismo año, donde quedó entre otras cosas establecido que la prohibición de hacer traslados o adicionar el presupuesto inicialmente aprobado por las Corporaciones Públicas, Congreso, Asambleas y Concejos Municipales, va dirigida al Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes (numeral 7o. del art. 315 de la Constitución Nacional).”

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En la oportunidad legal, y ante el impedimento manifestado por el jefe del Ministerio Público, el señor viceprocurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la inexequibilidad del artículo 289 del Decreto 1333 de 1986, en la parte que dice “y sin que se pueda crear a cargo del tesoro municipal obligaciones que superen el monto fijado en el presupuesto inicialmente aprobado para el pago de servicios personales, es decir, que para estos efectos no se pueden hacer traslados ni adiciones presupuestales.”, y se declare la exequibilidad del último inciso del numeral 4o. del literal D. del artículo 91 de la ley 136 de 1994, salvo la expresión “sin exceder el monto presupuestal fijado”, la cual solicita que se declare inexequible, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen.

En primer lugar, afirma el señor viceprocurador que “las normas orgánicas presupuestales de los órdenes departamental y municipal, se elaboran teniendo en cuenta los principios constitucionales del Título XII, particularmente los contenidos en los artículos 345 a 352; los principios contenidos en la ley orgánica de presupuesto, que como los anteriores, son básicamente principios o pautas de procedimiento y las normas o principios que, independientemente de los anteriores, estime necesarios o convenientes la respectiva Asamblea o Concejo y que no contradigan tácita o expresamente los cánones constitucionales o legales.”

De otra parte, sostiene que tanto el presupuesto de rentas como la ley de apropiaciones son

modificables, ya que se deben adaptar a las cambiantes circunstancias de la economía nacional. Así, afirma que “estas modificaciones pueden darse en dos ocasiones: a) cuando los recaudos efectivos caigan por debajo de las estimaciones que se había fundado el aforo original, y b) cuando durante la ejecución del presupuesto se haga indispensable aumentar el monto de las apropiaciones iniciales. De la primera hipótesis se ocupa el artículo 63 de la ley 38 de 1989. De la segunda los artículos 66 a 71”. En el segundo evento, considera que “allí se encuentra el soporte legal que nos permite afirmar que los Concejos Municipales sí tienen la posibilidad de modificar sus presupuestos cuando así lo requieran las necesidades locales, sin sujeción al monto presupuestal fijado inicialmente, pero respetando los parámetros de que traen la Constitución y la ley.”

Al respecto, afirma que el artículo 70 del Decreto 360 de 1995, “por el cual se compilan las leyes que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto” señala que el Gobierno Nacional presentará al Congreso proyectos de ley referentes a traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea necesario aumentar el monto de las apropiaciones aprobadas inicialmente o no incluidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública e inversión. “En consecuencia -señala el viceprocurador-, y teniendo en cuenta que existe una aplicación analógica de las normas constitucionales y cuasi-constitucionales en el nivel local, resulta que no existe limitación alguna para los Concejos Municipales en el sentido de hacer traslados y adiciones presupuestales de partidas relacionadas con el pago de servicios personales, sin sujeción al monto inicialmente fijado para éstos. Es decir, que no solamente les está dada la capacidad para extraer recursos de unas partidas presupuestales en las cuales exista un sobrante e incorporarlas a otras partidas donde exista un déficit, que es lo que ocurre con los traslados presupuestales, sino que también pueden crear nuevos gastos a cargo del tesoro municipal.”

En virtud de los argumentos expuestos, el señor viceprocurador considera que se debe declarar inexecutable la parte acusada del artículo 289 del Decreto 1333 de 1986, ya que no existe una norma constitucional que prohíba a los Concejos Municipales “crear a cargo del tesoro municipal obligaciones que superen el monto presupuestal inicialmente aprobado para el pago de servicios personales.” Sin embargo, considera que esta libertad en materia de gasto territorial se debe enmarcar dentro del principio de razonabilidad, y no debe ejercerse para atender intereses personales o políticos. “De allí la existencia de límites a la distribución

y aumento de las erogaciones, contenidos en los artículos 349 y 351 superiores, en virtud de los cuales se prohíbe al Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, efectuar modificaciones al presupuesto sin la autorización previa del Ministro del ramo o del Secretario respectivo, según lo contempló esa H. Corporación en Sentencia C-478, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes.”

Finalmente el señor viceprocurador sostiene que una cosa distinta ocurre cuando el alcalde actúa en ejercicio de las funciones que le son propias, toda vez que por expreso mandato del numeral séptimo del artículo 315 de la Constitución Política, existe la prohibición expresa para dichos funcionarios de “crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.” Pese a lo anterior, considera que “sigue siendo factible que los alcaldes, en ejercicio de las funciones propias de su cargo, decreten traslados o adicione presupuestales para cubrir rubros que correspondan a gastos de funcionamiento, entre los cuales se cuentan los gastos de personal.” También considera factible que un alcalde, mediante el llamado “decreto de liquidación”, realicen modificaciones presupuestales, “en el evento en que el Concejo Municipal no haya desagregado los rubros que conforman el presupuesto de gastos, de tal forma que al no contener el respectivo Acuerdo que autoriza dichas modificaciones de manera determinada y concreta cada uno de los ítems, el alcalde puede, una vez desagregados, expedir nuevos decretos, autorizando las partidas en los montos que estime convenientes.”

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra una norma que hace parte de un decreto con fuerza de ley, y contra otra que hace parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescriben los numerales 4o. y 5o. del artículo 241 de la Carta Fundamental.

2. Examen de los cargos del demandante

En primer término, arguye el actor que la Constitución Política no prohíbe en momento alguno que los cuerpos colegiados modifiquen la materia presupuestal, dando a entender que, al no estar prohibido por la Constitución, les está permitido a los concejos municipales tener discrecionalidad ilimitada en materia presupuestal. Es decir, el argumento del demandante, avalado por el concepto fiscal que obra en el expediente, se sintetiza en el

supuesto de que lo que no prohíbe la Constitución no lo puede prohibir la Ley.

Al respecto cabe observar que el principio de legalidad, demuestra precisamente lo contrario de lo que se afirma por parte del actor, pues son los particulares los que pueden hacer todo aquello que no esté prohibido, al paso que las autoridades tan sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido. En este orden de ideas, la adición o modificación presupuestal, por parte del alcalde o de los cuerpos colegiados, de hacerse, debe tener el fundamento de legalidad previo, so pena de incurrir en extralimitación de funciones. Por otro lado, desconoce el demandante el alcance de la cláusula general de competencia legislativa, al sostener que si la Constitución no prohíbe una cosa, no puede hacerlo la ley. El legislador, por el contrario, está facultado para desarrollar los preceptos constitucionales y, además, para legislar sobre todas aquellas materias que, aunque no estén incluídas de manera específica en la Carta Política, no atenten contra ella. Se trata, pues, de una facultad muy amplia que le corresponde cumplir al órgano de representación popular en un régimen democrático como el que ha adoptado Colombia desde los albores de su vida republicana. Lo anterior se hace más claro, si se tiene en cuenta que la ley es una declaración de la voluntad soberana, expresada en la forma que previene la Constitución a través de sus representantes, con el fin de realizar el bien común. Esa voluntad soberana -que es la voluntad general- se declara mediante una prescripción racional que manda, prohíbe, permite o castiga, y para ello tiene que regular las situaciones. De lo contrario, jamás satisfaría el interés general, que es prevalente. Además, de aceptar el argumento del actor, llegaríamos al absurdo de sentar como principio el de que sólo pueden tenerse como válidas las prohibiciones que la Constitución consagra.

También se afirma por el actor que en materia presupuestal debe estarse de acuerdo, exclusivamente, a lo regulado por la Ley 38 de 1989, concretamente en lo relacionado con la modificación del presupuesto (arts. 63 a 79). Esto, desde luego, implica extrapolar el alcance de una ley orgánica, por cuanto ésta no agota el tema, ni impide que, en materia de presupuestos municipales, pueda la ley ordinaria fijar criterios sobre los límites de los alcaldes y de los concejos, con respecto a la modificación del monto presupuestal, más aún cuando se trata de ajustarlo al tope máximo acordado. Por otra parte, en materia de adición presupuestal existe un límite a las facultades, y es el de no sobrepasar los márgenes de razonabilidad, ya enunciado en varias sentencias de esta Corporación, y que consiste en sujetarse a un criterio de prudencia y moderación, que evite la arbitrariedad en el ejercicio

de una potestad o de una facultad.

Este principio de razonabilidad, en materia presupuestal, no puede ignorar el monto máximo ya fijado, así exista autonomía municipal en la ejecución del presupuesto; autonomía que no es absoluta, sino limitada por los parámetros del Estado unitario y por la naturaleza presupuestal. Así lo ha entendido esta Corte en la Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992, cuando se refirió al mencionado criterio de unidad y sus manifestaciones:

“Estas características de la Ley Orgánica de 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 art. 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.

“De otra parte, algunos de los principios fundamentales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto apuntan igualmente a hacer del presupuesto una herramienta que se autocontiene, que tiene límites, que puede ser usada repetidamente sin deformarse y que puede aplicarse de igual manera en varios niveles administrativos y territoriales. 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 (consagrado sólo parcialmente en el art. 11 de la L. 38/89); c) el principio de la unidad de caja: todos los ingresos públicos ingresan, sin previa destinación, a un fondo común donde se asignan a financiar el gasto del estado (Art. 359 C.P.); d) el principio de la planificación: el presupuesto debe ser armónico con los planes de desarrollo (art. 9º L. 38/89, arts. 342, 352 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. Por eso se afirma aquí que la mera imposición de estos principios logra producir un efecto unificador de todo el manejo presupuestal.

“La unidad presupuestal tiene en el art. 353 de la Carta Política una consagración que no puede desconocer el intérprete y a la cual se suma la que recibe en el art. 352. En este caso

se recurre a una técnica similar a la tradicionalmente empleada por las normas nacionales orgánicas del presupuesto para someter a los presupuestos locales y seccionales a sus principios: la remisión a las bases teóricas y operativas de la materia presupuestal nacional. Sobre este particular comenta el doctor Juan Camilo Restrepo Salazar “Artículo 353: Mediante esta norma se ha constitucionalizado el principio que acostumbraban recoger las normas orgánicas, en el sentido de que las normas generales aplicables al presupuesto general de la nación se aplicarán analógicamente a la elaboración de los presupuestos de las entidades territoriales.” (RESTREPO, Hacienda Pública, op. cit. pág. 269).¹

Hay, con respecto a las normas acusadas, un denominador común: que no permiten sobrepasar un monto presupuestal fijado cuando se introduzcan modificaciones al presupuesto municipal. Lo anterior es lógico, ya que todo presupuesto implica un cálculo anticipado, y esta anticipación es necesaria para dar un criterio de estabilidad en el manejo de la hacienda; por tanto, debe existir un mínimo de certeza en el monto disponible presupuestado, así se introduzcan modificaciones en cuanto a la ejecución. Cuando hay variaciones en el cálculo que sobrepasan el monto sobre el cual hay acuerdo, el interés general es el que se ve afectado directamente, y esto no puede permitirlo el legislador. Al respecto es conveniente recordar que la Corte Constitucional, en la sentencia citada, manifestó que los modelos alternativos de autonomía presupuestal no implican una potestad descoordinada del presupuesto general de la Nación. Entonces, como se observa, si llegare a existir una sobredimensión del monto aprobado, podría llegar a afectar la coherencia del presupuesto general, además de hacer irrisorio el propio presupuesto municipal. Sobre este tema dijo la Corte:

“El tema presupuestal es uno de aquellos que necesariamente propicia áreas de concurrencia y, por ende, supone una labor previa de coordinación. Para su tratamiento hay que partir de la existencia de tres niveles de hacienda pública. La hacienda central o nacional, la hacienda seccional o departamental y la hacienda local o municipal. La nueva Constitución reconoce a las entidades territoriales una autonomía financiera limitada (art. 287-3 C.P.). La situación de estas haciendas seccionales y locales no es estática. Se oscila entre la vieja posición de apéndice de la hacienda central y la verdadera autonomía hacendística que está por nacer y que en lo presupuestal se refleja en la aparición de nuevas funciones. Se impone la necesidad de pensar en una redefinición de la ecuación tradicional, en la cual las funciones de estabilidad, crecimiento, provisión y reparto de bienes y fondos

en todo el territorio son competencia exclusiva o casi exclusiva de la hacienda central en tanto que las haciendas locales se reducen a financiar la prestación de los servicios tradicionalmente locales.

“A folio 22 del Anexo N° 1 del expediente D-0003 obra la ponencia para segundo debate del proyecto que se convertiría en la Ley 38 de 1989. Allí se dice: “Se ha considerado necesario enmarcar en leyes orgánicas tanto el funcionamiento del Presupuesto General de la Nación como la planificación y programación del gasto público entre otros temas. Es un hecho que ambas funciones tienen una correlación innegable: el presupuesto como expresión financiera de la función económica del Estado; y los planes y programas como directrices de política, como estrategias para desarrollar los propósitos de la acción gubernamental, en forma coherente”. (Expediente D-003, Anexo 1. folio 22, sin negrillas en el original).

“Por su parte, la Constitución reitera la conexión planeación-presupuesto. El art. 342 establece la sujeción de los presupuestos oficiales a los planes de desarrollo. El art. 344 prescribe que los organismos Departamentales de planeación participarán en la preparación de los presupuestos de los Municipios, en los términos que señala la ley. El art. 346 impone al gobierno nacional la debida correspondencia del presupuesto anual con el plan nacional de desarrollo. El art. 352, finalmente, confía a la Ley orgánica de presupuesto lo relativo a la coordinación de los presupuestos nacional, territoriales y de los entes descentralizados por servicios con el plan nacional de desarrollo.

“El gasto al excluirse el principio del equilibrio presupuestal se convierte en el elemento fundamental del presupuesto está íntimamente ligado con la contratación administrativa, que se nutre precisamente del gasto aprobado y que se debe programar y ejecutar teniendo al presupuesto de rentas y gastos como parámetro. Por ello el artículo 352 de la Carta Política le asigna a la ley orgánica de presupuesto la función de regular la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. Se destaca entonces el carácter de procedimiento intermedio que exhibe el presupuesto, posterior al proceso de planeación pero anterior al proceso de gasto y contratación oficial. Esto coloca el tema presupuestal en el corazón de la actividad económica del Estado.

“El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de

disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. Su importancia va más allá de las actividades de fomento. Como dice Fernando Rojas (Economía Colombiana, revista de la Contraloría General de la República N° 190-191): ‘El gasto público es en realidad un espejo de la sociedad toda, que refleja la estructura y la lógica de la administración pública, el desarrollo territorial, la orientación del Estado, las ideas políticas predominantes, la relación del Estado y la ciudadanía y la particular vinculación del Estado al proceso de acumulación y desarrollo’ (Rojas, op cit p.40). En efecto, el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica. El presupuesto nacional está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los gastos del gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional.

“Por ello se puede entender que en Colombia se imponga el principio de la unidad presupuestal frente al de la autonomía presupuestal. El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.

“El principio de la autonomía presupuestal, en el lado opuesto, ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico. Esta libertad relativa se verá menguada en aras de conseguir una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes”.

2

Finalmente, con respecto al argumento de que la aplicación de las normas que se acusan va en abierta contradicción con lo que esta Corte ha expresado en las Sentencias No. C-478 de agosto de 1992 y C-546 del mismo año, donde, según el actor, la prohibición de hacer

traslados o adicionar el presupuesto va dirigida únicamente al presidente, a los gobernadores y a los alcaldes, carece de fundamento, pues si no se mencionó el caso concreto de los concejos municipales fue porque no era objeto de las demandas sobre las cuales se pronunció la Corporación en esas sentencias. Además, en ellas se expresan los mismos principios que se recogen en la presente providencia, como son el de la competencia legislativa, la unidad presupuestal, la sistematización y demás normas que limitan la autonomía presupuestal, que, se repite, no es ilimitada.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLES el artículo 289 del Decreto 1333 de 1986 “por el cual se expide el Código de Régimen Municipal”, y el artículo 91 de la ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar el funcionamiento de los municipios.”

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. No. 478 del 6 agosto/92, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 Ibídem.