

Sentencia C-562/98

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO

En relación con el principio de la legalidad del gasto, se observa por la Corte que éste implica que ha de ser el Congreso Nacional, como órgano de representación popular, a quien le corresponde determinar y autorizar los gastos que ha de realizar el Estado, mecanismo éste con el cual, a su vez, se realiza un control al ejercicio de la función administrativa por parte del ejecutivo.

PRINCIPIO DE ESPECIALIZACION DEL GASTO PUBLICO

Consecuencia obligada del principio de la legalidad del gasto, es el de especialización, el cual significa la prohibición para el ejecutivo de utilizar una partida aprobada por el Congreso para un gasto, aplicándole a una finalidad distinta de aquella que fue determinada por el legislador.

COFINANCIACION-Alcance

En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, ésta Corporación tiene por sentado que mediante él se permite que existan transferencia financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación- sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. Desde luego, cuando en virtud de disposición de la ley se autorice la asignación de recursos del presupuesto nacional para la cofinanciación de proyectos de inversión de los entes territoriales, estos conservan, íntegra, la atribución que les confiere el artículo 287 de la Carta Política para administrar los recursos en orden al cumplimiento de sus funciones, adoptando al efecto las

decisiones que consideren pertinentes, con observancia de los requisitos que señalan la Constitución y la ley.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

El principio de “la unidad de materia”, destinado por el constituyente a limitar la función legislativa del Congreso Nacional, en el sentido de impedir que, muchas veces de manera sorpresiva, se introduzcan en un proyecto de ley disposiciones ajenas por completo a la materia que ella regula, razón ésta por la cual se ha dicho por la jurisprudencia de esta Corporación, que, en virtud del principio aludido se persigue “que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para evitar que se introduzcan en los proyectos de ley preceptos que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto a la finalidad buscada por él” de lo que significa que las normas que componen la ley respectiva han de guardar unidad temática y teleológica, es decir, que entre todas ellas debe existir la debida correspondencia y armonía.

LEY DE PRESUPUESTO-Financiación de proyectos viales de la red secundaria

No resulta quebrantado el artículo 158 de la Constitución Nacional, pues no es de ninguna manera ajeno a la Ley de Presupuesto disponer en ella la financiación de proyectos viales de la red secundaria que sean prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo, cuando ellos “interconecten redes troncales y cumplan con los requisitos de cofinanciación del artículo 24 de la Ley 188 de 1995”, pues la norma demandada guarda relación con las finalidades y el objeto del resto de la ley 413 de 1997, como quiera que en nada es ajeno a la ley anual de presupuesto la autorización al Gobierno para que financie tales proyectos.

PRESUPUESTO-Reducción

Pese a que la reducción del presupuesto es una actividad propia de la ejecución presupuestal, la orden de reducción del mismo en los porcentajes ordenados por el Estatuto Orgánico, no puede cumplirse tan solo a la expiración del año fiscal el 31 de diciembre respectivo, pues la declaración de que dicha reducción se realizó al momento de la expedición de la ley (19 de noviembre de 1997), no significa nada distinto a que ella se realizó con apoyo en la cifras conocidas en ese momento, lo que resulta acorde con la

naturaleza misma del presupuesto, pues éste, por definición es una estimación anticipada de los ingresos y una autorización del gasto público. Es decir, que una vez conocido por el Gobierno el monto efectivo de las reservas y de las cuentas por pagar, si no coinciden con los incluidos en el presupuesto, simplemente habrá de realizar los ajustes correspondientes, conforme a la ley.

FONDO DE SEGURIDAD DEL CONGRESO-Inconstitucionalidad

El denominado Fondo de Seguridad del Congreso de la República, no podía crearse al expedir la ley de presupuesto, y mucho menos al amparo de “las disposiciones generales” de la misma, pues ellas tienen por objeto facilitar, permitir y asegurar la “correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación”, para lo cual, como surge a simple vista, no puede aceptarse que la creación de dicho fondo resulte necesaria, ni tampoco pertinente, razón ésta por la cual, en consecuencia, se violó el artículo 151 de la Constitución Nacional. El artículo 52 de la Ley 413 de 1997, quebranta el artículo 346 de la Constitución Política, pues, conforme a este último las erogaciones a cargo del erario público para ser autorizadas en la ley de presupuesto requieren ley preexistente, requisito que, en éste caso, no se cumple, máxime si se tiene en cuenta que por mandato del propio legislador, “los fondos sin personería jurídica deben ser creados por ley o por su autorización expresa y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Nacional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, la presente ley y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen”. Ha de advertirse por la Corte que el legislador queda en libertad, conforme a la atribución general de “hacer las leyes” que le confiere el artículo 150 de la Constitución Nacional, para crear, si lo tiene a bien, un fondo que tenga por objeto garantizar o procurar la seguridad de los congresistas, sin que ello, de suyo, vulnere el principio de la especialización del gasto, al cual se refiere el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, pues ello formaría parte de los gastos de funcionamiento del Congreso Nacional.

FONDOS DE COFINANCIACION-Partidas/AUTONOMIA FISCAL DE ENTIDADES TERRITORIALES

En relación con el artículo 53 de la Ley 413 de 1997, encuentra la Corte que en cuanto dispone que las partidas provenientes de los fondos de cofinanciación se adicionen a los fondos de desarrollo de las localidades en Santafé de Bogotá, D.C., ella es ajena a las “Disposiciones Generales” del Presupuesto Nacional, pues conforme al artículo 11 del

Decreto 111 de 1996, el objeto de tales disposiciones es el asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, circunstancia esta que, por sí sola, resulta entonces vulneratoria del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, y, precisamente por ello se quebranta el artículo 151 de la Constitución Nacional, por una parte; y, por otra, la norma acusada es, además, contraria al precepto contenido en el artículo 287, numeral 3º de la Constitución Nacional, el cual garantiza a las entidades territoriales autonomía para la administración de “los recursos” y para “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, es decir, que la Carta Política establece como uno de los derechos de las entidades territoriales el de su autonomía fiscal, en desarrollo del cual expide su presupuesto anual, lo que se desconoce por el referido artículo 53 de la Ley 413 de 1997, que, por ello, es inexecutable.

PRESUPUESTO-Límite temporal/FONDOS DE COFINANCIACION-Cumplimiento de obligaciones

Si el presupuesto contiene una autorización de gastos con un límite temporal, que lo circunscribe al respectivo año fiscal, ello significa que reitera la temporalidad de la norma, razón por la cual “lo que pretende es facilitar el cumplimiento” de las obligaciones que los fondos de cofinanciación “adquieran con las entidades territoriales con las cuales cofinancia proyectos de desarrollo regional, para lo cual requiere la disponibilidad efectiva de los recursos asignados y apropiados para ellos en la ley de presupuesto”, sin que esa norma prohíba a “dichos fondos, y mucho menos a las entidades territoriales, a las cuales no se refiere, constituir las reservas presupuestales que sean necesarias para cubrir los compromisos legalmente adquiridos por dichos órganos, lo cual deberán hacer previo el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan esa materia”.

PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Apropiaciones de carácter específico

En la norma se dispuso que para el año fiscal de 1998, la Nación podrá asignar recursos con destino al “programa de auxilios para los ancianos indigentes”. Si se tiene en cuenta que por las condiciones especiales de los ancianos indigentes, éstos merecen especial protección del Estado en razón de su edad y condiciones económicas, no resulta extraño al Estado Social de Derecho que se incluya en la “red de solidaridad” un rubro para el efecto. Significa que las apropiaciones con destino a los auxilios económicos a ancianos indigentes que fueron incluidas en el presupuesto para la vigencia fiscal de 1998, son de carácter específico y su

monto, a contrario de lo sostenido por el demandante, se encuentra determinado, por lo que no se vulneran las disposiciones constitucionales que acusa como quebrantadas.

SUSTITUCION DE ACTIVOS-Facultad de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura

El artículo 119 del Decreto 111 de 1996 establece que la sustitución de activos no requiere de operación presupuestal alguna, siempre que se realice conforme a la ley y no implique erogación dineraria. De esta suerte, si el artículo 59 de la Ley 413 de 1997 autoriza la sustitución de bienes inmuebles por obras que se requieran para adquirir, terminar o adecuar Palacios de Justicia, de manera directa, es decir sin que sea ilícito utilizarla para la cancelación de obligaciones adquiridas con anterioridad, resulta evidente que no hay erogación de recursos públicos, sino simplemente una subrogación de un activo por otro equivalente, lo que significa que en nada se afecta el principio de la universalidad del presupuesto que en últimas obliga a que se incluyan en el presupuesto todas las rentas a percibir y todos los gastos a efectuar, pues, como se ve, con la autorización conferida, esas operaciones pertenecen a la categoría de las que se han denominado “neutras”, por cuanto no implican ni ingreso ni gasto público en sentido estricto. De todas maneras, por tratarse de bienes de la Nación, es decir que son patrimonio de ésta, conforme a lo dispuesto por el artículo 267 de la Constitución Nacional, las operaciones de sustitución de activos serán objeto de la vigilancia de la Contraloría General de la República, en ejercicio de su función de control fiscal y, además, tales operaciones serán objeto de los asientos contables pertinentes, de acuerdo con las funciones que la ley asigna a la Contaduría General de la Nación.

Referencia: Expediente D-2004

Acción pública de inconstitucionalidad contra los artículos 44, 50, 52, 53, 55 y 59 de la Ley 413 de 1997 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal de 1 de enero al 31 de diciembre de 1998”.

Actor: Eduber Rafael Gutiérrez Torres

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta cuarenta y uno (41), a los siete (7) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998),

I. ANTECEDENTES

1. Por auto de 13 de abril de 1998 (folios 17 a 18 del cuaderno respectivo), se admitió la demanda a que se ha hecho referencia, se ordenó su fijación en lista, se envió copia al señor Procurador General de la Nación para que rinda concepto sobre ella y, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 244 de la Constitución, y de acuerdo por lo preceptuado del artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, se comunicó la iniciación de este proceso al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso y al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, para los fines pertinentes.

1. Cumplido lo dispuesto en el auto mencionado, el señor Procurador General de la Nación, en escrito visible a folios 60 a 88 del cuaderno de la actuación, rindió su concepto sobre la solicitud de declarar inexecutable las normas a que se refiere la demanda.

1. Durante el término de fijación en lista, intervinieron la doctora María Consuelo Rodríguez Díaz, como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y como ciudadana en ejercicio (folios 23 a 45 cuaderno de la actuación), y el doctor Luis Felipe Stapper Moreno, como apoderado de la Nación-Ministerio de Transporte (folios 50 a 52 cuaderno citado).

1. Agotado el trámite establecido en el Decreto 2067 de 1991, procede ahora la Corte

Constitucional a proferir la sentencia que en derecho corresponde.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

Las normas acusadas, son las siguientes:

Ley 413 de 1997

(19 de noviembre de 1997)

“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1998”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA

“(…)

“Artículo 44 El Gobierno podrá financiar en el presupuesto de inversión del Instituto Nacional de Vías, proyectos de la red secundaria prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo siempre y cuando interconecten redes troncales y cumplan con los requisitos de cofinanciación del artículo 24 de la Ley 188 de 1995”.

“Artículo 52. Créase el Fondo de Seguridad del Congreso de la República, como una cuenta dentro del presupuesto del Congreso, con fin y destinación específica, para el año de 1998 será de \$17.400.000.000 suma que será administrada por Senado y Cámara proporcionalmente al número de parlamentarios, la cual se harán los traslados correspondientes”.

“PARAGRAFO. La reglamentación del funcionamiento de dicha cuenta la hará el señor Presidente de la República, con base en las recomendaciones de una comisión formada por las mesas directivas del Senado de la República y de la H. Cámara de Representantes, el Ministro de Hacienda o su delegado, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad-DAS o su delegado y un miembro de las comisiones tercera y cuarta del Senado de

la República y de la Cámara de Representantes respectivamente”.

“Artículo 53. Los recursos de los fondos de cofinanciación a proyectos de desarrollo de las localidades en D.C. en Santafé de Bogotá, podrán ser cofinanciados con partidas de los fondos de desarrollo de las localidades respectivas, en ese caso, las partidas de los fondos de cofinanciación se adicionarán a los fondos de desarrollo locales”.

“Artículo 55. Los proyectos específicos de desarrollo regional serán viabilizados por los fondos de cofinanciación a las UDECOS y los recursos apropiados en la ley de Presupuestos serán girados durante la vigencia del año fiscal a los fondos de cofinanciación”.

“PARAGRAFO. : Para los recursos de destinación específica, la cofinanciación será del 5% al 10% por parte de las entidades territoriales de la siguiente manera: municipios 5%, Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla 10%.

“Artículo 58. Para la vigencia fiscal de 1998, la nación podrá asignar recursos para el programa de auxilios para los ancianos indigentes de que trata el artículo 257 y el inciso primero del artículo 258 de la ley 100 de 1993”.

“Artículo 59.- En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 46 de la ley 179 de 1994 y 12 de la ley 255 de 1995, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá sustituir bienes inmuebles por obras necesarias para la adquisición, terminación, adecuación de Palacios de Justicia sin operación presupuestal alguna”.

I. LA DEMANDA

El demandante considera que las normas cuya declaratoria de inexecutable solicita, son violatorias de los artículos 6, 13, 113, 151, 287, 345 y 346 de la Carta Política.

En su orden, se sintetizan a continuación las razones en las cuales el actor funda la supuesta inexecutable de las normas demandadas.

1. Artículo 44 de la Ley 413 de 1997.

A juicio del demandante, el artículo 44 de la Ley 413 de 1997, resulta violatorio del artículo

151 de la Constitución Nacional, por cuanto con la norma acusada se vulneran los principios de universalidad, programación y legalidad del gasto público, en tanto autorizan que por vía general y sin que discriminen los montos respectivos se realicen gastos de inversión en proyectos viales de la red secundaria cuyo ejecutor sería el Instituto Nacional de Vías.

El artículo 44 de la Ley 413 de 1997, de esta manera atribuyó nuevas funciones a cargo del Instituto Nacional de Vías, asignándole la atención de la red vial secundaria del País, sin que ello pudiera hacerse por el legislador al expedir la ley anual de presupuesto, pues el objeto para el cual fue creado el Instituto mencionado es el de construir y mantener la red vial primaria.

Además, se quebranta también el artículo 346 de la Constitución, en cuanto en él se dispone que en la ley anual de presupuesto sólo pueden incorporarse partidas para el pago de créditos judicialmente reconocidos, o que tengan como fundamento leyes anteriores, o que sean necesarias para el funcionamiento de las ramas del estado, el servicio de la deuda o el cumplimiento del plan nacional de desarrollo.

Finalmente, expresa el demandante que la norma contenida en el artículo 44 de la Ley 413 de 1997, es también contraria al artículo 158 de la Constitución Nacional, en razón de que no existe ninguna relación del artículo en cuestión con el objeto de la misma ley, cual es el de expedir el presupuesto de rentas y gastos para el año de 1998, lo que significa que se desconoció el principio de la unidad de materia en la expedición de la ley. (Folios 4 a 5 de la demanda)

2. Artículo 50 de la Ley 413 de 1997.

Según el demandante la citada disposición resulta contraria al ordenamiento constitucional, por cuanto no tuvo en cuenta que de acuerdo con los artículos 78 y 89 del Decreto-Ley 111 de 1996, norma orgánica del presupuesto nacional, en la ley anual de presupuesto, -que para el caso fue expedida en el mes de noviembre de 1997-, no era posible incluir “las reservas presupuestales y las reducciones que de ella se deduzcan”, por cuanto el monto de ellas solo puede conocerse, con exactitud, el 31 de diciembre de cada año. (Folios 5 a 7, de la demanda).

1. Artículo 52 de la Ley 413 de 1997.

Luego de transcribir el texto de la norma acusada, expresa el actor que el artículo 52 de la Ley 413 de 1997 quebranta el principio de legalidad del gasto establecido por el artículo 346 de la Constitución Política, en razón de que en éste último se prohíbe la inclusión de partidas en el presupuesto nacional que no se encuentren previamente autorizados por el legislador o que constituyan créditos judicialmente reconocidos. Por ello, -continúa el demandante-, la creación del Fondo de Seguridad del Congreso de la República no podía hacerse en la ley anual de presupuesto, y, por otra parte, en esta no puede excederse la anualidad respectiva, es decir, sus disposiciones no pueden estar destinadas a tener efectos permanentes, lo cual ocurre en este caso, sin que la ley de presupuesto pueda “crear órganos de la administración ni fondos sin personería jurídica”, pues “debe limitarse los montos de los gastos y rentas de los preexistentes” conforme a la ley.

Por otra parte, la norma acusada resulta contraria a lo preceptuado por el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, norma orgánica del presupuesto nacional, en la cual se dispuso que “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”. Por ello, se violó por el artículo 52 de la Ley 413 de 1997 la referida disposición del Estatuto Orgánico de Presupuesto, pues la creación del Fondo de Seguridad del Congreso de la República, como cuenta del presupuesto del mismo, “no se refiere a las funciones propias del órgano legislativo, sino a atribuciones de los organismos de seguridad del Estado”, lo que significa, que, además, se quebrantó el artículo 113, inciso tercero, de la Constitución, norma ésta que establece que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas”.

De la misma manera, el artículo 52 de la Ley 413 de 1997, resulta contrario al artículo 158 de la Carta Política, pues, en este último se ordena que todo proyecto de ley deba referirse a una misma materia y el texto de la norma impugnada es extraño al contenido mismo de la ley de presupuesto, pues no se refiere ni al cálculo de rentas y recursos de capital, ni a las apropiaciones presupuestales sino que, por su contenido se relaciona con una materia ajena por completo a la ley mencionada.

Por último, -estima el impugnador-, el artículo 52 de la ley 413 de 1997 es violatorio del artículo 13 de la Constitución Política, por cuanto como consecuencia de la expedición de la

norma en mención se establecieron condiciones especiales de protección para quienes aspiran a ser reelegidos al Congreso de la República, las cuales no existen para los demás ciudadanos que figuren como candidatos a integrarlo. (Folios 7 a 9, cuaderno de la actuación).

1. Artículo 53 de la Ley 413 de 1997.

Según lo expresado por el demandante, el artículo acabado de mencionar quebrante el 287 de la Constitución Política, norma ésta que garantiza la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de los asuntos que a ellas interesan, principio que se desconoce por el artículo 53 de la Ley 413 de 1997, según el cual los recursos de los fondos de cofinanciación asignados a proyectos de desarrollo de las localidades en la capital de la República podrán ser “cofinanciados con partidas de los fondos de desarrollo de las localidades respectivas”, en cuyo caso las “partidas de los fondos de cofinanciación se adicionan a los fondos de desarrollo locales”. Es decir, a juicio del recurrente la norma impugnada al disponer “la forma de distribuir esos recursos”, invadió “la competencia que corresponde a cada entidad territorial al momento de expedir sus presupuestos anuales”, lo que constituye una infracción al artículo 287 de la Constitución Nacional.

Así mismo, se quebrantó también el artículo 104 del Decreto-Ley 111 de 1996, orgánico del presupuesto nacional, ya que las normas que “las normas de presupuesto del orden local deben expedirse de conformidad con las normas orgánicas que para tal fin se expidan”, atribución que entonces “corresponde al Concejo Distrital y no a las juntas administradoras locales, según se desprende del artículo 12 numeral 4º del Decreto Ley 1421 de 1993”. (Folios 9 a 10, cuaderno de la actuación).

1. Artículo 55 de la Ley 413 de 1997.

Luego de transcribir el texto de la norma mencionada y su párrafo, manifiesta el demandante que con ella se quebrantaron los artículos 158 y 346 de la Constitución Nacional.

En cuanto hace referencia a la supuesta violación del artículo 158 de la Constitución Nacional, a juicio del impugnador el artículo 52 de la Ley 413 de 1997 lo infringe por cuanto al disponer que los proyectos específicos de desarrollo regional “serán viabilizados por los fondos de cofinanciación o las UDECOS y los recursos apropiados en la ley de presupuesto serán girados durante la vigencia del año fiscal a los fondos de cofinanciación”, así como al señalar que “para los recursos de destinación específica, la cofinanciación será del 55 al 10% por parte de las entidades territoriales” en los porcentajes allí indicados, ello no corresponde “a una orden legal previa”, lo que significa que la ley anual de presupuesto, en ningún caso puede “dictar normas administrativas para definir en la forma en que se gastan tales recursos, atribución que corresponde al Gobierno Nacional no al Congreso” con la expedición de dicha ley.

Además, conforme al criterio del impugnador, la norma acusada es también violatoria del artículo 355 de la Carta Magna, como quiera que con ella, o con disposiciones similares expedidas por el Congreso, lo que en realidad se pretende es revivir “auxilios parlamentarios”, dándole vía libre a la inclusión “en el presupuesto nacional de proyectos regionales de inversión financiados con recursos del Sistema Nacional de Cofinanciación, sin haber sido incluidos como prioritarios dentro de los planes de desarrollo territoriales y sin que se cumplan los requisitos que demanda dicho sistema”. (Folios 10 a 11, cuaderno de la actuación).

1. Artículo 58 de la Ley 413 de 1997.

Estima el demandante que el artículo acabado de mencionar, mediante el cual se autoriza a la Nación para asignar, durante la vigencia fiscal de 1998 “recursos para el programa de auxilios para los ancianos indigentes de que trata el artículo 257 y el inciso primero del artículo 258 de la Ley 100 de 1993, es violatorio del artículo 151 de la Constitución Nacional, pues, pese a que el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional preceptúa que en la expedición del presupuesto anual regirán los principios de universalidad y programación integral (artículos 15 y 17), la ley 413 de 1997, en su artículo 58, autorizó “por vía general y sin que se encuentren discriminados en cuanto a sus montos, gastos para que sean efectuados por el Gobierno Nacional”, violando así el artículo 151 de la Constitución.

Adicionalmente, se quebrantó también, al decir del impugnador el artículo 346 de la Carta Política, en cuanto en él se prescribe que solo pueden incorporarse al presupuesto nacional partidas que tengan por objeto gastos originados en créditos judicialmente reconocidos, leyes anteriores o propuestas del Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del Estado, servicio de la deuda o cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, principio éste de legalidad del gasto que con el artículo 58 de la Ley 413 de 1997 no se cumple, pues en él se autorizó “de manera general, al Gobierno Nacional” para realizar los gastos allí mencionados, “pero sin determinar sus montos”. (Folios 11 a 12, cuaderno de la actuación).

1. Artículo 59 de la Ley 413 de 1997.

Al decir del demandante, el artículo 59 de la Ley 413 de 1997, en el cual se dispone que en desarrollo de los preceptos contenidos en los artículos 46 de la Ley 179 de 1994 y 12 de la Ley 255 de 1995, “la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá sustituir bienes inmuebles por obras necesarias para la adquisición terminación adecuación de los palacios de justicia sin operación presupuestal alguna”, resulta contrario al artículo 345 de la Constitución Nacional que establece, como uno de los principios básicos del presupuesto el de su universalidad, es decir que, conforme a tal principio en el presupuesto han de incorporarse todas las rentas por percibir y todos los gastos que se autoriza realizar durante la vigencia fiscal, con lo cual se permite que el control político y fiscal sobre el presupuesto operen a cabalidad.

Por último, manifiesta el demandante que el artículo 59 de la Ley 413 de 1997, quebranta también el artículo 6º de la Constitución Política, que prohíbe a las autoridades la extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

IV.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El señor Procurador General de la Nación, en escrito que obra a folios 60 a 88 del cuaderno de la actuación, rindió concepto sobre la demanda que dio origen a este proceso.

En él solicita declarar la constitucionalidad de los artículos 44, 58 y 59 de la Ley 413 de 1997, así como la del artículo 50 de la misma ley, bajo el entendido, respecto de éste último, de

que “el Gobierno Nacional dará cumplimiento a lo preceptuado en el párrafo transitorio del artículo 9º de la ley 225 de 1996, contenido en el párrafo transitorio del artículo 78 del Decreto 111 de 1996 y en el artículo 31 de la Ley 344 de 1996, que ordenan realizar los recortes presupuestales correspondientes”.

En cuanto al artículo 53 de la Ley 413 de 1997, solicita el señor Procurador General de la Nación, que se declare la constitucionalidad de la expresión “los recursos de fondos de cofinanciación asignados a proyectos de desarrollo de las localidades en el D.C. de Santafé de Bogotá podrán ser cofinanciados con partidas de los fondos de desarrollo de las localidades respectivas”, y la inconstitucionalidad de la expresión “en ese caso, las partidas de los fondos de cofinanciación se adicionarán a los fondos de desarrollo locales, contenida en esa misma disposición”.

Respecto al artículo 55 de la Ley 413 de 1997, solicita el señor Procurador General de la Nación, que se declare la constitucionalidad de la expresión “los proyectos específicos de desarrollo regional serán viabilizados por los fondos de cofinanciación o las UDECOS”, pero en el “entendido que los proyectos específicos de desarrollo regional solamente pueden incluirse en el presupuesto siempre que correspondan a una inversión prevista en el Plan Operativo Anual de Inversiones y como implementación de lo previsto en el Plan de Desarrollo, y en tanto, estos proyectos regionales sean viabilizados por los fondos de cofinanciación o las UDECOS y atendidos con recursos de cofinanciación”. Así mismo, solicita que se declare la inconstitucionalidad de la expresión “y los recursos apropiados en la ley de presupuesto serán girados durante la vigencia del año fiscal a los fondos de cofinanciación”, así “como la del párrafo del artículo 55”.

Las solicitudes anteriores las funda el concepto de la Procuraduría General de la Nación, en las consideraciones específicas que se sintetizan a continuación:

1. Constitucionalidad del artículo 44 de la Ley 413 de 1997.

Expresa el señor Procurador General de la Nación, que no es cierto como se afirma por el demandante que con la norma impugnada se le hubieren atribuido funciones nuevas al Instituto Nacional de Vías, pues, en atención a lo dispuesto por el Decreto 2172 de 1992 al

Ministerio de Obras Públicas y Transporte (hoy de Transporte), le corresponde ejecutar la política nacional en relación con la infraestructura vial de su competencia, en desarrollo de la cual se encuentra facultado para concurrir con sus recursos a la cofinanciación de proyectos de inversión relacionados con la construcción de la red vial secundaria, a cargo de las entidades municipales, según lo dispuesto por los artículos 5 y 27 de la Ley 105 de 1993.

Así mismo, si bien es verdad que el artículo 21 de la Ley 60 de 1993 establece las normas orgánicas sobre la distribución de competencias entre las entidades territoriales y la Nación, en ella se autoriza la inclusión de partidas que correspondan a apropiaciones en el presupuesto general de la Nación cuando se trate de cofinanciación de programas que desarrollen funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales y de apropiaciones para la ejecución de funciones a cargo de la Nación con participación de aquellas.

Además, el artículo 24 de la Ley 188 de 1995, que contiene el “Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998”, asignó al Instituto Nacional de Vías el subprograma de la red vial secundaria, en cuanto al “mantenimiento, mejoramiento rehabilitación y construcción de vías” y señaló los requisitos para acceder a tales recursos.

Siendo ello así, no se vulnera entonces el artículo 346 de la Constitución Nacional, en cuanto hace a la legalidad del gasto “porque la norma demandada desarrolló el contenido de la Ley 188 de 1995 que es el título del gasto, estando acorde con el artículo 352 de la Constitución Política y el artículo 10 del Decreto 111 de 1996 que señala que la ley anual del presupuesto es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social”. (Folios 63 a 65, cuaderno de la actuación).

2.- Constitucionalidad del artículo 50 de la Ley 413 de 1997.

Aduce el Procurador General de la Nación que el artículo 50 de la Ley 413 de 1997, en el cual se expresa que el presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 1998 contiene la reducción ordenada por los artículos 9 de la Ley 225 de 1995 y 31 de la Ley 344 de 1996, no es contrario a la Constitución, como lo sostiene el demandante, ya que, aun cuando es verdad que dicha ley fue expedida el 19 de noviembre de 1997, es decir antes de la expiración del año fiscal (31 de diciembre de 1997), circunstancia que indicaría que al momento de ser expedida no era posible realizar la “reducción del presupuesto”, ya que ésta

es “una actividad propia de la ejecución presupuestal”, no resulta inexecutable la declaración que se hizo por el legislador “con las cifras conocidas en ese momento en el presupuesto anual”, en relación con haberse efectuado ya “las reducciones” presupuestales, pues, como es sabido, “se presupuesta lo estimable”.

Por tal razón, manifiesta el señor Procurador General de la Nación que el artículo 50 de la Ley 413 de 1997, en su opinión es constitucional, si se entiende que “el Gobierno Nacional deberá dar cumplimiento a lo preceptuado en el párrafo transitorio del artículo 9 de la Ley 225 de 1996, compilado en el párrafo transitorio del artículo 78 del Decreto 111 de 1996 y en el artículo 31 de la Ley 344. Es decir, -agrega el Procurador-, conocido por parte del Gobierno Nacional el monto real, no estimado, de las reservas y cuentas por pagar, sobre dicha base deberá proceder a evaluar si se hicieron los recortes presupuestales correspondientes y, de ser necesario, hará los ajustes que manda la ley”.

1. Inconstitucionalidad del Artículo 52 de la Ley 413 de 1997.

Luego de transcribir el texto del artículo citado y su párrafo, manifiesta el señor Procurador General de la Nación que, a su juicio, la norma en cuestión ha de ser declarada inexecutable, por cuanto en ella se creó el Fondo de Seguridad del Congreso de la República, como una cuenta dentro del presupuesto de éste, se le asignó una partida de \$17.400.000.000, se dispuso que ella será administrada por el Senado y la Cámara de Representantes y se ordenó que la reglamentación de su funcionamiento se hará por el señor Presidente de la República, teniendo en cuenta para el efecto las recomendaciones que le sean formuladas por la comisión establecida para el efecto en el párrafo del citado artículo 52 de la Ley 413 de 1997, disposiciones éstas que vulneran los artículos 148, 151 y 346 de la Constitución Nacional.

El quebranto de las normas constitucionales mencionadas, es claro por cuanto el referido artículo 53 de la Ley 413 de 1997 incluyó en el presupuesto nacional una partida en la cual se autoriza “un gasto para un órgano que no había sido creado conforme a una ley preexistente”, lo cual resulta violatorio del principio de la legalidad del gasto (artículo 346 Constitución Nacional), por una parte y, por otra parte, en la norma acusada se creó el Fondo de Seguridad del Congreso de la República, con la asignación de una partida para el año

fiscal de 1998, pasando por alto que de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 4 de la Ley 413 de 1997, fondos de esa especie, es decir “sin personería jurídica deberán ser creados por ley o por su autorización expresa y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Nacional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, la presente ley y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen”, lo que quiere decir que el Fondo de Seguridad del Congreso de la República, no podía ser creado disponiéndolo así en una de las normas generales de la ley anual de presupuesto.

1. Constitucionalidad del Artículo 53 de la Ley 413 de 1997.

Por lo que hace referencia al artículo 53 de la Ley 413 de 1997, expresa el señor Procurador General de la Nación que no resulta contrario a la Constitución Nacional disponer que “los recursos de los fondos de cofinanciación asignados a proyectos de desarrollo de las localidades en el D.C de Santafé de Bogotá podrán ser cofinanciados con partidas de los fondos de desarrollo de las localidades respectivas”, pero que, lo que sí aparece como inconstitucional es la disposición según la cual, en ese caso, las partidas de los fondos de cofinanciación se adicionarán a los fondos de desarrollo locales”, pues ese mandato quebranta la autonomía fiscal que en favor de las entidades territoriales consagra el artículo 287 de la Constitución Nacional, ya que, es a éstas a las que corresponde la competencia para expedir sus normas orgánicas de presupuesto y con sujeción a ellas elaborar y aprobar su presupuesto anual, incorporando a éste último los recursos que sean recibidos de los “entes cofinanciadores previamente a su utilización, de acuerdo con lo previsto en el artículo 345 de la Constitución”, para destinarlos a los fines pactados en los convenios suscritos con los entes cofinanciadores.

5.- Constitucionalidad del Artículo 55 de la Ley 413 de 1997.

Previa transcripción del artículo 55 de la Ley 413 de 1997, y su parágrafo, recuerda el señor Procurador General de la Nación que, por mandato del artículo 346 de la Constitución Nacional, el presupuesto anual “deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo”, razón ésta por la cual resulta ajustado a la Carta Política incluir apropiaciones en la ley de presupuesto para darle cumplimiento “a dicho plan”.

En virtud de lo anterior, la Constitución Nacional, en el artículo 351, inciso segundo, establece una limitación al Congreso de la República en cuanto a la facultad de eliminar o reducir partidas propuestas por el Gobierno, cuando con ellas se pretenda “afectar apropiaciones” destinadas a la realización de “inversiones autorizadas en los planes y programas” de desarrollo, norma ésta que guarda estrecha relación con el artículo 352 de la Carta Política en el cual se dispone que la ley orgánica del presupuesto habrá de regular lo concerniente a “los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo”.

Por ello, y de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 8, 37 y 49 del Decreto Ley 111 de 1996 (orgánico del presupuesto), resulta ajustada a la Constitución la expresión “los proyectos específicos de desarrollo nacional serán viabilizados por los fondos de cofinanciación o las UDECOS” contenida en el artículo 55 de la Ley 413 de 1997, siempre y cuando se entienda que tales proyectos pueden incluirse en el presupuesto nacional sólo si corresponden a una inversión prevista en el Plan Operativo Anual de Inversiones, en ejecución de lo previsto en el plan de desarrollo y, “en tanto estos proyectos regionales sean viabilizados por los fondos de cofinanciación o las UDECOS y atendidos con recursos de cofinanciación”.

En cuanto hace relación a la expresión “y los recursos apropiados en la ley de presupuesto serán girados durante la vigencia del año fiscal a los fondos de cofinanciación”, resulta inexecutable porque con dicha disposición se quebrantan los artículos 73 y 94 del Decreto Ley 111 de 1996, lo que conduce a la vulneración consecencial del artículo 151 de la Constitución Nacional, ya que la norma demandada, en la expresión ya citada impone “una obligación de giro que desconoce o al menos limita las facultades otorgadas a las autoridades que intervienen en el manejo del PAC “(Programa Anual de Caja).

De igual manera, a juicio del señor Procurador General de la Nación el párrafo del artículo 55 de la Ley 413 de 1997 quebranta los artículos 151, 349, 350 y 351 de la Carta Política, en la medida en que se viola el artículo 69 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, conforme a jurisprudencia de la Corte Constitucional, sentada al declarar la inexecutable del párrafo 48 de la Ley 331 de 1996, que el Procurador cita parcialmente.

6.- Constitucionalidad del Artículo 58 de la Ley 413 de 1997.

De acuerdo con el concepto rendido por el señor Procurador General de la Nación, el artículo 58 de la Ley 413 de 1997, en el cual se dispuso que para la vigencia fiscal de 1998 “la Nación podrá asignar recursos para el programa de auxilios para los ancianos indigentes de que trata el artículo 257 del inciso primero del artículo 58 de la Ley 100 de 1993”, se ajusta a la Constitución Nacional.

En apoyo de su conclusión, expresa el señor Procurador General de la Nación que la protección de los ancianos indigentes, conforme a lo dispuesto por los artículos 13 y 46 de la Constitución Nacional, constituye un deber del Estado. Por tal razón, la Ley 100 de 1993, en sus artículos 257 y 258, autorizó la asignación de recursos dentro del Presupuesto General de la Nación para el programa de auxilios para ancianos indigentes, el cual fue reglamentado por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 1135 de 1994 y 1387 de 1995.

Siendo ello así, carece entonces de fundamento la acusación del demandante, en el sentido de que el artículo 58 de la Ley 413 de 1997 quebranta el principio de la legalidad del gasto, pues, como se vió, con anterioridad a la expedición de la ley mencionada, preexistía norma legal que permitía la inclusión de partidas con destino al programa de auxilios para los ancianos indigentes.

Por otra parte, las apropiaciones presupuestales que fueron destinadas al programa de auxilios a ancianos indigentes en la Ley 413 de 1997, son específicas y su monto se encuentra claramente determinado, como aparece “en la sección 0203 RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL, Presupuesto de Inversión, Programa 0320 PROTECCIÓN Y BIENESTAR SOCIAL DEL RECURSO HUMANO, Subprograma 1501 ASISTENCIA DIRECTA A LA COMUNIDAD, por un monto de \$ 59.698.602.000.00”.

I. OTRAS INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Dentro del término de fijación en lista intervino, como apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y como ciudadana en ejercicio, la doctora María Consuelo Rodríguez Díaz,

en memorial visible a folios 23 a 45 del cuaderno de la actuación, en el cual se guarda silencio con respecto a la constitucional del artículo 52 de la Ley 413 de 1997, y se solicita se declare la exequibilidad de las demás normas demandadas.

1. 1. Artículo 44 Ley 413 de 1997.

A juicio de la interviniente esta norma resulta exequible por cuanto entre las funciones que al Instituto Nacional de Vías asigna el Decreto-Ley 2172 de 1992, en su artículo 54, se encuentra la de ejecutar la política del Gobierno Nacional en relación con la estructura vial de su competencia, la cual, de acuerdo con la Ley 188 de junio 2 de 1995, artículo 24, se incluyó como uno de los subprogramas del “Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998”, la red vial secundaria a cargo del Instituto Nacional de Vías, norma que se encuentra en armonía con lo dispuesto por el artículo 12 de la Ley 105 de 1993.

Siendo ello así, no se ha infringido, como se sostiene en la demanda, el principio de la legalidad del gasto y, por consiguiente, no asiste la razón al actor.

1.2. Artículo 50 Ley 413 de 1997.

Con respecto al artículo 50 de la Ley 413 de 1997, considera la interviniente que no se infringen las normas constitucionales, por cuanto no es cierto, como lo afirma el demandante que se hubieren quebrantado los artículos 78 y 89 del Decreto 111 de 1996- orgánico de la ley de presupuesto-, ya que, aun cuando es cierto que las reservas presupuestales se constituyen a 31 de diciembre del año fiscal respectivo, ello no impide que se puede realizar un cálculo anticipado de ellas, máxime si se tiene en cuenta que, además, el “Plan Financiero es el instrumento que determina el espacio máximo de pagos consecuente con el nivel de las apropiaciones presupuestales, pudiéndose determinar de antemano el nivel de rezago constituido por las reservas presupuestales y cuentas por pagar”.

Por otra parte, dándole aplicación al artículo 31 de la ley 344 de 1996, el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1998, redujo, de manera anticipada las apropiaciones por efecto de la aplicación del régimen de reservas y cuentas por pagar, de tal suerte que a partir de la determinación del monto máximo de pagos en el plan financiero, al momento de la elaboración del proyecto de presupuesto, se fijó el nivel del “rezago”, sin que ello vulnere de ninguna manera el principio de la legalidad del gasto, ni, tampoco, el artículo 209 de la

Constitución Política que impone a la función administrativa su ejecución con apoyo en los principios de eficacia, economía y celeridad.

1.3. Artículo 53 de la Ley 413 de 1997.

Conforme a lo expuesto por la señora apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el artículo 53 de la Ley 413 de 1997, no quebranta, como lo sostiene el demandante, el artículo 287, numerales 3 y 4 de la Constitución Nacional, por cuanto la norma acusada no desconoce la autonomía fiscal que a las entidades territoriales les garantiza esa norma de la Constitución Política.

En efecto, el precepto constitucional mencionado “se limita a establecer la posibilidad de que las localidades aporten las contrapartidas que conlleva la cofinanciación de proyectos de desarrollo a realizar en las mismas”, así como a ordenar que, “se incorporen en los presupuestos respectivos” los recursos que se asignen por los fondos de cofinanciación, con sujeción a las normas presupuestales que regulan la materia. Es decir, el artículo 287 de la Constitución, de ninguna manera establece “la forma de distribuir los recursos” ni le asigna “a las Juntas Administradoras Locales la atribución de incorporarlos a su presupuesto, sustrayendo al Concejo Distrital funciones que le son propias”, lo permite concluir, entonces, “que el actor quiere hacer decir a la norma algo que no consagra”.

Así mismo, de acuerdo con el contenido normativo del artículo 345 de la Carta, la ejecución de los gastos está condicionada a su incorporación en el presupuesto general correspondiente, con observancia del principio de la especialización consagrado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según el cual “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”, norma que tampoco fue quebrantada.

1.4. Artículo 55 de la Ley 413 de 1997.

Al decir de la interviniente, el artículo 55 de la Ley 413 de 1997, no resulta violatorio de los artículos 158 y 346 de la Constitución Política, afirmación ésta que funda en la consideración de que el sistema de cofinanciación, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, es un instrumento y “para apoyar la inversión en áreas que son de competencia territorial frente a las cuales hay responsabilidades constitucionales del nivel nacional”. Por ello -continúa-, “la

ley establece mecanismos presupuestales en los distintos niveles de la administración estatal, en busca de un proceso dirigido a profundizar la descentralización, tal como ha sido señalado por la Constitución Política de 1991”.

Agréguese, además, que el artículo 55 de la Ley 413 de 1997, actúa como instrumento para “asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación en lo que corresponde al cumplimiento de los fines previstos por el Sistema Nacional de Cofinanciación,”, lo cual resulta acorde con los preceptos contenidos en los artículos 366 de la Constitución Nacional, 11, 14, y 73 del Estatuto General del Presupuesto Nacional y el Decreto 2132 de 1992”.

Por otra parte, los proyectos de inversión a nivel regional, no son creación de la Ley Anual de Presupuesto, sino que tienen “origen y fundamento en la Constitución Política”, por lo que el artículo 55 de la Ley 413 de 1997, objeto de la acusación, no es sino un mecanismo “para ejecutar el presupuesto destinado a los fondos de cofinanciación”, lo cual resulta acorde con la Carta Magna.

1.5. Artículo 58 de la Ley 413 de 1997.

Con respecto a la solicitud de la parte actora para que se declare la inexecutable del artículo 58 de la Ley 413 de 1997, la apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifiesta que la norma demandada no pugna con el principio de legalidad del gasto contenido en el artículo 346 de la Constitución Nacional, ya que la protección a los ancianos se impone a las autoridades del Estado por la propia Constitución Nacional, (artículo 46) de una parte; y, por otra, los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993 establecen el programa de auxilios para los ancianos indigentes y el objeto de los mismos, normas éstas que, precisamente son las que constituyen el título o fuente del gasto a que se refiere el artículo 58 de la Ley 413 de 1997.

Además, el texto de la norma demandada cumple también con el principio de la especialización del gasto consagrado en el artículo 18 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, ya que, con sujeción al mismo, las apropiaciones para el programa de auxilios para los ancianos indigentes se incluyeron en la sección presupuestal correspondiente a la red de solidaridad social, a quien corresponde, según lo preceptuado por el artículo 3 numeral 2 de la Ley 368 de 1998 adelantar y coordinar los programas cuya finalidad sea la promoción de los derechos constitucionales y “contribuir a la satisfacción de las necesidades de las

personas y grupos vulnerables por razones tales como violencia, condiciones económicas, discapacidades físicas y mentales, o en virtud de la edad y el sexo, como la niñez, la juventud, la tercera edad, la mujer y la familia”.

Luego de transcribir el texto del artículo 345 de la Carta Política, manifiesta la interviniente que el artículo 59 de la Ley 413 de 1997 se limita a autorizar al Consejo Superior de la Judicatura para que, como titular del derecho de dominio sobre unos bienes inmuebles, los sustituya por obras “que se requieran para adquirir, terminar o adecuar los edificios de los Palacios de Justicia, que también se constituyen como activos”, siempre que no se ocasionen erogaciones adicionales. Es decir, se trata de operaciones neutras, que, precisamente por serlo, no vulneran la Constitución Nacional, como quiera que no se trata de la realización de gastos públicos no decretados por el Congreso, ni tampoco de la transferencia de créditos a objetos no previstos en el respectivo presupuesto, ni tampoco pueden entenderse la norma demandada como autorización para que el Consejo Superior de la Judicatura realice daciones en pago, como la entiende el demandante, pues, como es sabido, los compromisos que se adquieran por la Nación o alguna de sus entidades deben “contar con respaldo presupuestal previo que garantice su pago”, lo que significa, entonces, que “habiendo apropiación presupuestal disponible para atender los compromisos adquiridos por la administración, mal podría ésta, por insuficiencia de recursos, acudir a la dación en pago, motivo por el cual no es atinada la apreciación del actor en tal sentido”.

1. MINISTERIO DE TRANSPORTE.

El doctor Luis Felipe Stapper Moreno, como apoderado del Ministerio de Transporte, limitó su intervención a la defensa de la constitucionalidad de los artículos 44, 55 y 58 de la Ley 413 de 1997.

1. Artículo 44 Ley 413 de 1997.

Expresa el apoderado del Ministerio de Transporte, que la norma acabada de mencionar no quebranta el artículo 356 de la Constitución Política, como lo señala el demandante, ya que,

en realidad, lo que en ella se dispuso por el legislador, resulta indispensable para llevar a efecto la inversión del Estado en proyectos de la red vial secundaria, conforme a lo dispuesto en la Ley 105 de 1993, artículo 16, en armonía con lo preceptuado por el artículo 24 de la Ley 188 de 1995.

1. Artículo 55 Ley 413 de 1997.

A juicio del interviniente, el artículo 55 de la Ley 413 de 1997, no es contrario a la Constitución, porque la cofinanciación de los proyectos de desarrollo regional y el mejor aprovechamiento de los recursos a ellos destinados, es, simplemente, una aplicación concreta de la ley 188 de 1995 que establece el “Plan de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998”.

1. Artículo 58 de la Ley 413 de 1997.

Estima el apoderado del Ministerio de Transporte, que el artículo en mención no viola la Constitución Política, ya que se encuentra de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 257 y 258, inciso segundo de la Ley 100 de 1993, normas éstas que establecen los programas de protección a los ancianos desprovistos de recursos económicos, los cuales habrán de ser financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación.

I. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

Conforme a lo preceptuado por el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Nacional, es competente esta Corporación para conocer de la demanda presentada por el ciudadano Eduber Rafael Gutiérrez Torres contra los artículos 44,50,52,53,55,58 y 59 de la Ley 413 de 1997, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de

Apropiaciones para la vigencia fiscal de 1 de enero al 31 de diciembre de 1998”.

1. La demanda.

En resumen, el actor considera infringidos los artículos 151, 158, 346, 13, 113, 287, 355, 345 y 6 de la Constitución Nacional, por las razones que se sintetizan así:

1. El artículo 151 de la Constitución Nacional, por cuanto, según el demandante, el legislador quebrantó, al expedir la Ley 413 de 1997, el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

Así, los artículos 44 y 58 de la ley mencionada, quebrantaron, al decir del actor, los artículos 15 y 17 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, al paso que el artículo 50 de la ley demandada, quebrantó los artículos 78 y 89 de ese Estatuto, el artículo 52 de dicha ley infringió el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, y, por último el artículo 53 de la Ley 413 de 1997, desconoció el precepto contenido en el artículo 104 del Decreto 111 de 1996.

1. El artículo 158 de la Constitución, fue objeto de quebranto por el legislador al expedir la Ley 413 de 1997, porque, según el actor, se desconoció el principio de “Unidad de Materia”, pues los artículos 44, 52 y 55 de dicha ley, tratan asuntos diferentes al contenido normativo de ella, limitado, por su propia índole a la expedición del presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para el año fiscal de 1998.

1. Según la censura, el legislador violó también el artículo 346 de la Constitución Nacional, pues los artículos 52, 55 y 58 de la Ley 413 de 1997, desconocen el principio de la legalidad del gasto.

1. Además, según el demandante, el artículo 52 de la Ley 413 de 1997, infringió, así mismo, los artículos 13 y 113 de la Constitución Nacional, por supuesto desconocimiento del derecho a la igualdad y del principio de la separación de funciones, establecidos por la Carta Política.

1. Se infringió, conforme a la demanda, el artículo 287 de la Constitución Nacional, pues, según su interpretación, el artículo 53 de la Ley 413 de 1997, violó el principio de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución.

1. Es, a juicio del demandante, inexecutable también el artículo 55 de la Ley 413 de 1997, pues lo dispuesto en la norma acusada viola la prohibición de decretar auxilios regionales por el Congreso Nacional.

2.7. El artículo 59 de la Ley 413 de 1997, resulta, según el criterio del demandante, inexecutable por violar, además, los artículos 345 y 6º de la Carta Magna, porque constituyen el primero, un desconocimiento del principio de la “universalidad del presupuesto”, y, el segundo, una “extralimitación de funciones”.

3.- Análisis de los cargos de inexecutableidad propuestos contra las normas acusadas.

1. Como es suficientemente conocido, uno de los pilares de los Estados Democráticos, es el principio conforme al cual las normas que impongan tributos a los ciudadanos, así como aquellas que efectúen el cálculo de rentas y dispongan los gastos a cargo del Estado en ejercicio de sus funciones, han de ser discutidas y aprobadas por el legislador, como depositario de la representación popular.

1. En ese orden de ideas, se podría pensar, en principio, que la representación popular sería omnímoda al expedir la ley de presupuesto. No obstante, ello no es así, pues dada la

trascendencia jurídico-económica y política del presupuesto nacional, como mecanismo de racionalización de la actividad del Estado, mediante el cual se cumplen funciones redistributivas en la sociedad, se lleva a cabo la política económica, y se hace efectiva la planificación del desarrollo, con sujeción, desde luego, al control político por parte del Congreso Nacional, la expedición de la ley anual de presupuesto, queda sometida en lo atinente a la preparación del proyecto, su presentación, discusión y aprobación a los requisitos y limitaciones que el propio legislador establezca en ley precedente, ésta sí de vigencia indefinida, principio éste que consagró el artículo 69 del acto legislativo No. 1 de 1968, mediante el cual se imprimió una nueva redacción al artículo 210 de la Carta Política anterior, que sobre el particular dispuso que “en cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las normas de la ley normativa, se expedirá el Presupuesto General de Renta y Ley de Apropiedades”.

Por su parte, la Constitución de 1991 en su artículo 151, de manera específica estableció que el Congreso “expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”, entre otros casos, para la expedición de “las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiedades”, norma que se encuentra en armonía con el precepto contenido en el artículo 352 de la Carta Política, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo atinente a “la programación, aprobación, modificación” y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino, también, “de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo”. Ello significa que, por su especial naturaleza, la ley orgánica a que se ha hecho mención, es distinta a las leyes ordinarias, como quiera que tiene atributos que la hacen “de superior jerarquía, casi constitucional, de naturaleza ordenadora y autolimitante, pero sin despojar a las cámaras de su potestad legislativa... Es un mandamiento al Congreso en orden a regular su función legislativa, señalándose límites y condicionamientos”, cual se dijo durante el trámite que culminó con la expedición de la Carta Política vigente (Gaceta Constitucional No. 79, del 22 de mayo de 1991).

1. En desarrollo de las normas constitucionales en mención, mediante Decreto No. 111 de 1996, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas

por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, compiló las normas contenidas en las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, en un solo estatuto, que es hoy “Orgánico del Presupuesto”, con arreglo al cual se regula lo atinente a la preparación, formulación y presentación del proyecto de presupuesto a consideración del Congreso Nacional; su discusión y aprobación por éste último, así como la liquidación y ejecución presupuestal.

De esta suerte, si bien es verdad que, conforme a la organización democrática del Estado Colombiano al Congreso Nacional corresponde la discusión y aprobación del Presupuesto Nacional, no es menos cierto que para el efecto ha de ceñirse, con rigor, a las normas orgánicas respectivas, cuya transgresión lleva consigo, de manera ineluctable, a la violación del artículo 151 de la Constitución Nacional.

3.4. Conforme a lo establecido por el Decreto 111 de 1996, la ley anual de presupuesto, incluye tres partes esenciales, a saber: el presupuesto de rentas, es decir, la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos y, finalmente, las “disposiciones generales”, esto es las “normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”, respecto de las cuales ha dicho la jurisprudencia de ésta Corporación, que “estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución de presupuesto” (Sentencia C-685 de 1996, Magistrado ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero), lo que quiere decir que esas “disposiciones generales” tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir “mandatos legales en sentido material” o “modificar o derogar normas de carácter sustantivo”, ni “desconocer o modificar normas de superior jerarquía, como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto”, según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998, expediente D-1869, Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz.

1. En relación con el principio de la legalidad del gasto, se observa por la Corte que éste implica que ha de ser el Congreso Nacional, como órgano de representación popular, a quien le corresponde determinar y autorizar los gastos que ha de realizar el Estado, mecanismo

éste con el cual, a su vez, se realiza un control al ejercicio de la función administrativa por parte del ejecutivo.

La legalidad del gasto, de acuerdo con lo que al respecto disponen los artículos 346 y 345 de la Constitución Nacional, impone que las erogaciones han de decretarse previamente por el legislador, de un lado; y, de otro, que ellas se deben apropiar por la ley de presupuesto, para que efectivamente puedan llevarse a cabo. Es decir, en relación con las erogaciones que de los dineros públicos haga el Estado, el presupuesto tiene la fuerza restrictiva, pues solamente pueden llevarse a efecto aquellos gastos que se apropien anualmente por el legislador, con lo cual se pone de manifiesto que el presupuesto, además de ser un acto-condición, cumple finalidades macroeconómicas y políticas, que explican su propia fisonomía jurídica, como ya lo ha advertido ésta Corporación, entre otras, en sentencias C-478 de 1992 y C-685 de 1996.

1. Consecuencia obligada del principio de la legalidad del gasto, es el de especialización, el cual, en definitiva, significa la prohibición para el ejecutivo de utilizar una partida aprobada por el Congreso para un gasto, aplicándolo a una finalidad distinta de aquella que fue determinada por el legislador.

Este principio, que tiene fuente constitucional el artículo 345 de la Carta Política, fue desarrollado por el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el cual se establece que “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”, salvo el caso de que resulte indispensable la modificación de determinadas apropiaciones fiscales durante el año fiscal, hipótesis ésta en la cual puede acudir a la apertura de créditos adicionales y traslados presupuestales, siempre efectuados por el Congreso Nacional cuando actúa como legislador ordinario, o de manera excepcional por el ejecutivo, cuando obre como legislador extraordinario, previa declaración de uno de los estados de excepción previstos por la Carta Política.

3.7. A los anteriores principios que informan el régimen a que se encuentra sujeto el sistema presupuestal, han de agregarse el de la programación integral y el de la planificación, conforme a los cuales en los programas presupuestales se deben incluir, simultáneamente

los “gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación”, según lo dispone la ley, de un lado; y, de otro, la exigencia de que exista concordancia entre el plan nacional de desarrollo, el plan nacional de inversiones, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, con lo que disponga, cada año, el Presupuesto General de la Nación (Artículos 17 y 13, Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional), lo que indica, con absoluta claridad que el presupuesto es un instrumento para la realización de la política estatal, en orden a alcanzar las finalidades sociales en el Estado de Derecho.

1. En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se “permite que existan transferencia financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (CP. Art. 356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos. En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional a la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP. Art. 288)”.

Desde luego, cuando en virtud de disposición de la ley se autorice la asignación de recursos del presupuesto nacional para la cofinanciación de proyectos de inversión de los entes territoriales, estos conservan, íntegra, la atribución que les confiere el artículo 287 de la Carta Política para “administrar los recursos” en orden al cumplimiento de sus funciones, adoptando al efecto las decisiones que consideren pertinentes, con observancia de los

requisitos que señalan la Constitución y la ley.

1. La Constitución vigente, en su artículo 158, similar en su contenido al artículo 77 de la Constitución anterior, consagra lo que se ha denominado el principio de “la unidad de materia”, destinado por el constituyente a limitar la función legislativa del Congreso Nacional, en el sentido de impedir que, muchas veces de manera sorpresiva, se introduzcan en un proyecto de ley disposiciones ajenas por completo a la materia que ella regula, razón ésta por la cual se ha dicho por la jurisprudencia de esta Corporación, que, en virtud del principio aludido se persigue “que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para evitar que se introduzcan en los proyectos de ley preceptos que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto a la finalidad buscada por él” Sentencia C-133 de 1993, de lo que significa que las normas que componen la ley respectiva han de guardar unidad temática y teleológica, es decir, que entre todas ellas debe existir la debida correspondencia y armonía.

3.9. El artículo 78 Decreto 111 de 1996 ordena al Gobierno la reducción del Presupuesto de Gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos superen el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior, lo mismo que, también se dispone que dicha operación se realizará, con respecto a las apropiaciones de inversión cuando las reservas para ese fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año fiscal anterior. Además, en el párrafo transitorio de la norma aludida se establecen los porcentajes de reducción del presupuesto para los años de 1996, 1997, 1998 y 1999. Es decir, que por tratarse de una norma de carácter orgánico, el legislador, al expedir la ley anual de presupuesto para los años mencionados, necesariamente ha de incluir las reducciones allí ordenadas y con sujeción a los porcentajes establecidos, pues a esa norma quedó sujeta la actividad del Congreso Nacional sobre el particular.

3.10. Aplicadas las nociones anteriores, en relación con las normas demandadas para que se declare su inexequibilidad, se observa que:

3.10.1. El artículo 44 de la Ley 413 de 1997, es exequible.

En efecto, no asiste la razón al impugnador, en cuanto a la supuesta violación del artículo 151 de la Constitución Nacional, por haberse quebrantado los artículos 15 y 17 del Decreto

111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, pues el Decreto 2172 de 1992, mediante el cual se reestructuró y se redefinieron las funciones del extinguido Ministerio de Obras Públicas y Transporte, en adelante Ministerio de Transporte, asignó a éste como una de sus funciones la ejecución de la política del Gobierno Nacional “en relación con la infraestructura vial de su competencia”.

Acorde con esta disposición, los artículos 5º y 27 de la Ley 105 de 1993, autorizan al nuevo Ministerio de Transporte a concurrir a la construcción de la red vial secundaria, que, como se sabe, se encuentra a cargo de los municipios, razón por la cual, en ese caso, puede acudirse a la cofinanciación de programas viales de la red secundaria, lo cual guarda armonía con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 188 de 1995, que estableció el “Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998”, en el que se dispuso que el subprograma de la red vial secundaria quedaría a cargo del Instituto Nacional de Vías, en cuanto hace al mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y construcción de ellas, con sujeción a los requisitos allí señalados para acceder a tales recursos.

Siendo ello así, queda entonces sin apoyo la aseveración del actor en el sentido de que se atribuyeron en el artículo 44 de la Ley 413 de 1997, nuevas funciones al Instituto Nacional de Vías, porque a éste sólo corresponde lo atinente a la red vial primaria (troncales y transversales), cuando, en realidad, como aparece demostrado, en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones se le asignó, también, la función de atender el mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación y construcción de vías secundaria, como un subprograma específico, con precisos requisitos para que se pueda acceder por las entidades territoriales locales a tales recursos, pues resulta indispensable la integración de los municipios del país a las carreteras principales, lo que solo puede hacerse con vías secundarias.

Por otra parte, y como consecuencia lógica de lo expuesto, tampoco resulta quebrantado el artículo 17 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, pues no es cierto que por ausencia de discriminación de los montos de las partidas correspondientes a la atención de la red vial secundaria se desconozca el principio de la “Programación Integral” del presupuesto, pues, el mecanismo para atender las necesidades de la red vial secundaria es el de la cofinanciación de los proyectos respectivos y con sujeción a la política del Gobierno Nacional como ejecutor de la política del Estado en materia de vías, tanto principales como secundarias.

Como se ve, tampoco resulta entonces quebrantado el artículo 158 de la Constitución Nacional, pues no es de ninguna manera ajeno a la Ley de Presupuesto disponer en ella la financiación de proyectos viales de la red secundaria que sean prioritarios en el Plan Nacional de Desarrollo, cuando ellos “interconecten redes troncales y cumplan con los requisitos de cofinanciación del artículo 24 de la Ley 188 de 1995”, pues la norma demandada guarda relación con las finalidades y el objeto del resto de la ley 413 de 1997, como quiera que en nada es ajeno a la ley anual de presupuesto la autorización al Gobierno para que financie tales proyectos.

1. El artículo 50 de la Ley 413 de 1997, es exequible.

Según el actor, el artículo 50 de la Ley 413 de 1997, quebranta los artículos 78 y 89 del Decreto 111 de 1996, porque, a su entender la reducción del presupuesto de gastos de funcionamiento, al igual que las reservas presupuestales para la atención de compromisos preexistentes, no pueden decretarse antes del 31 de diciembre de 1997, fecha en la cual expira el año fiscal, lo que, en su opinión, no se cumplió pues la Ley 413 de 1997 fue expedida el 19 de noviembre de ese año.

Entorno a esta acusación, ha de observarse que la norma contenida en el artículo 89 del Decreto 111 de 1996, en cuanto a la reducción del presupuesto, ha de interpretarse en forma armónica con la Ley 344 del mismo año, que en desarrollo del propósito nacional de racionalización del gasto público, preceptúa que la reducción del presupuesto ha de realizarse no solo sumando las reservas presupuestales, como se dispone en la primera de las normas citadas, sino, además, sumando también las cuentas por pagar.

A primera vista parecería que al censor lo asiste la razón en la acusación de inexecutable que formula contra el artículo 50 de la Ley 413 de 1997. Sin embargo, ello no es así, pues pese a que la reducción del presupuesto es una actividad propia de la ejecución presupuestal, la orden de reducción del mismo en los porcentajes ordenados por el Estatuto Orgánico, no puede cumplirse tan solo a la expiración del año fiscal el 31 de diciembre respectivo, pues la declaración de que dicha reducción se realizó al momento de la expedición de la ley (19 de noviembre de 1997), no significa nada distinto a que ella se realizó con apoyo en la cifras conocidas en ese momento, lo que resulta acorde con la

naturaleza misma del presupuesto, pues éste, por definición es una estimación anticipada de los ingresos y una autorización del gasto público. Es decir, que una vez conocido por el Gobierno el monto efectivo de las reservas y de las cuentas por pagar, si no coinciden con los incluidos en el presupuesto, simplemente habrá de realizar los ajustes correspondientes, conforme a la ley.

1. El artículo 52 de la Ley 413 de 1997, es inexecutable.

Conforme al texto de la norma citada, mediante ella se creó, “como una cuenta” dentro de su presupuesto, el allí denominado “Fondo de Seguridad del Congreso de la República” y se le asignó una partida de \$17.400.000.000, para el año de 1998, “suma que será administrada por Senado y Cámara proporcionalmente al número de parlamentarios”. Además, se facultó al Presidente de la República para expedir la reglamentación de funcionamiento de dicha cuenta, teniendo en cuenta las recomendaciones que le formule la comisión creada para ello en el párrafo del artículo en mención.

En relación con el artículo 52 de la Ley 413 de 1997, se observa por la Corte que, efectivamente, como lo denuncia el actor, esa norma quebranta el artículo 346 de la Constitución Política, pues, conforme a este último las erogaciones a cargo del erario público para ser autorizadas en la ley de presupuesto requieren ley preexistente, requisito que, en éste caso, no se cumple, máxime si se tiene en cuenta que por mandato del propio legislador, “los fondos sin personería jurídica deben ser creados por ley o por su autorización expresa y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Nacional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, la presente ley y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen”.

De esta suerte, es claro que el denominado Fondo de Seguridad del Congreso de la República, no podía crearse al expedir la ley de presupuesto, y mucho menos al amparo de “las disposiciones generales” de la misma, pues, como ya se dijo y ahora se reitera, conforme al artículo 11 del Decreto 111 de 1996, ellas tienen por objeto facilitar, permitir y asegurar la “correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación”, para lo cual, como surge a simple vista, no puede aceptarse que la creación de dicho fondo resulte necesaria, ni tampoco pertinente, razón ésta por la cual, en consecuencia, se violó el artículo 151 de la

Constitución Nacional.

Así las cosas, la norma acusada, además, vulnera el precepto contenido en el artículo 158 de la Constitución Nacional, pues resulta extraña, por entero, al resto de la Ley 413 de 1997, ajena a la expedición del presupuesto y, por ello, por su ninguna relación con ésta última, quebranta el principio de la unidad de materia que, como una barrera para organizar la actividad legislativa establece la Carta Política.

Con todo, ha de advertirse por la Corte que el legislador queda en libertad, conforme a la atribución general de “hacer las leyes” que le confiere el artículo 150 de la Constitución Nacional, para crear, si lo tiene a bien, un fondo que tenga por objeto garantizar o procurar la seguridad de los congresistas, sin que ello, de suyo, vulnere el principio de la especialización del gasto, al cual se refiere el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, pues ello formaría parte de los gastos de funcionamiento del Congreso Nacional, razón ésta por la cual la norma acusada no quebranta el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, como lo predica el actor.

De otra parte, ha de aclararse que desacierta el demandante en la acusación según la cual el citado artículo 52 de la Ley 413 de 1997, infringe los artículos 13 y 113 de la Constitución Política, ya que no es cierto que con una norma de ese estirpe se desatienda el principio de la igualdad ante la ley respecto de los demás ciudadanos, porque, precisamente, a partir de la diferencia que existe entre quienes son miembros del Congreso Nacional y el resto de los colombianos, se crea una protección especial para aquellos, dada su investidura, la función llamados a cumplir y el nivel de riesgo a que se ven expuestos, de un lado; y, de otro, la existencia de ramas del poder, no pueden ser interpretada en el sentido de que sus funciones son absolutamente independientes entre sí, pues, como es conocido, todas ellas deben enderezar su actividad a la obtención de los fines del Estado, propósito en el cual han de marchar unificadas las autoridades, y que, además, explica que por el Congreso Nacional se desempeñen algunas funciones judiciales, al propio tiempo que el Gobierno Nacional es colegislador y los funcionarios judiciales realizan algunas actividades no jurisdiccionales, sino administrativas y puedan, en los precisos términos de la Constitución, presentar también proyectos de ley.

1. El artículo 53 de la Ley 413 de 1997, es inexecutable.

En relación con esta norma, encuentra la Corte que en cuanto dispone que las partidas provenientes de los fondos de cofinanciación se adicionen a los fondos de desarrollo de las localidades en Santafé de Bogotá, D.C., ella es ajena a las “Disposiciones Generales” del Presupuesto Nacional, pues conforme al artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el objeto de tales disposiciones es el asegurar “la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, circunstancia esta que, por sí sola, resulta entonces vulneratoria del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, y, precisamente por ello se quebranta el artículo 151 de la Constitución Nacional, por una parte; y, por otra, la norma acusada es, además, contraria al precepto contenido en el artículo 287, numeral 3º de la Constitución Nacional, el cual garantiza a las entidades territoriales autonomía para la administración de “los recursos” y para “establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”, es decir, que la Carta Política establece como uno de los derechos de las entidades territoriales el de su autonomía fiscal, en desarrollo del cual expide su presupuesto anual, lo que se desconoce por el referido artículo 53 de la Ley 413 de 1997, que, por ello, es inexecutable.

1. El artículo 55 de la Ley 413 de 1997, es parcialmente inexecutable.

La norma mencionada establece que “los proyectos específicos de desarrollo regional serán viabilizados por los fondos de cofinanciación o las UDECOS y los recursos apropiados en la Ley de Presupuesto serán girados durante la vigencia del año fiscal a los fondos de cofinanciación” y, en su párrafo establece los porcentajes de esa cofinanciación “para los recursos de destinación específica” por parte de las entidades territoriales.

Al respecto, considera la Corte necesario recordar que mediante Sentencia C-201 de 1998, del 13 de mayo de 1998, expediente D-1869, ésta Corporación declaró la exequibilidad del artículo 48 de la Ley 331 de 1996, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997, e inexecutable el párrafo de dicho artículo, norma de idéntico contenido a la que ahora se somete al examen de constitucionalidad por esta Corporación.

En ese orden de ideas, ha de reiterarse que la norma en cuestión, “no solo encuentra sustento constitucional en el artículo 366 de la Carta Política, sino que es coherente y compatible con los mandatos consignados en la Ley Orgánica de Presupuesto, sobre

proyectos cofinanciados entre las entidades territoriales y la Nación (Artículos 68 a 70, Decreto 111 de 1996)”, norma que facilita el cumplimiento del artículo 366 de la Constitución, para darle la prioridad que la Carta ordena al “gasto público social sobre cualquier otra asignación”, al establecer, como para el presupuesto de la vigencia fiscal anterior lo hizo el artículo 48 de la Ley 331 de 1996, “que los proyectos específicos de desarrollo regional a cargo de las entidades territoriales, se viabilizarían por los fondos de cofinanciación, y que los recursos asignados para el afecto a los respectivos fondos deberán ser girados, desde luego previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establece el Estatuto Orgánico, durante la respectiva vigencia fiscal, dió paso al cumplimiento de dicho mandato superior, sin desconocer, ni las competencias que la Carta ha establecido entre el Congreso y el Gobierno en materia presupuestal, ni ningún mandato de ordenamiento orgánico correspondiente”.

De otro lado, si el presupuesto contiene una autorización de gastos con un límite temporal, que lo circunscribe al respectivo año fiscal, ello significa que el artículo 55 de la Ley 413 de 1997, similar al artículo 48 de la Ley 331 de 1996, reitera la temporalidad de la norma, razón por la cual se repite ahora por la Corte que, al igual que ésta última, es una norma que “lo que pretende es facilitar el cumplimiento” de las obligaciones que los fondos de cofinanciación “adquieran con las entidades territoriales con las cuales cofinancia proyectos de desarrollo regional, para lo cual requiere la disponibilidad efectiva de los recursos asignados y apropiados para ellos en la ley de presupuesto”, sin que esa norma prohíba a “dichos fondos, y mucho menos a las entidades territoriales, a las cuales no se refiere, constituir las reservas presupuestales que sean necesarias para cubrir los compromisos legalmente adquiridos por dichos órganos, lo cual deberán hacer previo el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan esa materia”, como se expresó en la ya aludida sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998, Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz.

En cuanto hace referencia al párrafo del artículo 55 de la Ley 413 de 1997, ha de expresarse por la Corte, que es inexecutable en cuanto establece que “para los recursos de destinación específica, la cofinanciación será del 5 al 10% por parte de las entidades territoriales de la siguiente manera: municipios el 5%, departamentos 5%, Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla 10%”, se encuentra en pugna con el precepto contenido en el artículo 69 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), en el cual se establece que “en municipios con menos de 20.000 habitantes, las contrapartidas locales totales exigidas

para la financiación de los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación, no podrán ser mayores al 100% de aquella participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación que la ley 60 de 1993 asigna al respectivo sector al cual pertenezca el tipo de proyecto.

“Los proyectos de cofinanciación identificados en el decreto de liquidación o en sus distribuciones serán evaluados y aprobados directamente por los órganos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación”.

En efecto, pese a que la ley anual de presupuesto, en sus disposiciones generales debe incluir únicamente normas de carácter instrumental destinadas a facilitar la ejecución del presupuesto, el párrafo del artículo 55 de la Ley 413 de 1997, al igual que lo había hecho el párrafo del artículo 48 de la Ley 331 de 1996, que precisamente por eso se declaró inexecutable, “modificó lo establecido en el inciso 1º del artículo 69 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma de superior jerarquía a la cual está supeditado su contenido, con lo cual incurrió en la violación de los artículos 151, 349, 350 y 351 de la CP”, razón por la cual esa disposición, se declaró inexecutable mediante la Sentencia C-201 de 1998, doctrina que ahora se reitera por la Corte.

1. El artículo 58 de la Ley 413 de 1997, es constitucional.

En la norma acabada de mencionar, se dispuso que para el año fiscal de 1998, la Nación podrá asignar recursos con destino al “programa de auxilios para los ancianos indigentes de que trata el artículo 257 y el inciso primero del artículo 258 de la Ley 100 de 1993”.

En relación con la constitucionalidad de la disposición acusada, de la cual afirma el actor que quebranta el principio de la legalidad del gasto (artículo 346 Constitución Nacional), así como el artículo 151 de la Carta por infringir los artículos 15 y 17 del Decreto 111 de 1996, se observa por la Corte que no asiste la razón al impugnador.

En efecto, el programa de auxilios para los ancianos indigentes, establece que en él pueden incluirse quienes reúnan los requisitos señalados en el artículo 257 de la Ley 100 de 1993, programa que tendrá por objeto “apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario

mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas” en el artículo referido, según lo que se preceptúa por el artículo 258 de la misma Ley 100 de 1993, en todo caso, “de conformidad con las metas que el Conpes establezca para tal programa”.

Si se tiene en cuenta que por las condiciones especiales de los ancianos indigentes, éstos merecen especial protección del Estado en razón de su edad y condiciones económicas, no resulta extraño al Estado Social de Derecho que se incluya en la “red de solidaridad” un rubro para el efecto, como efectivamente sucede, en este caso “en la sección 0203 RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL Presupuesto de Inversión, Programa 0320 PROTECCIÓN Y BIENESTAR SOCIAL DEL RECURSO HUMANO, Subprograma 1501 ASISTENCIA DIRECTA A LA COMUNIDAD, por un monto de \$59.698.602.000.00”, en desarrollo del cual en el decreto de liquidación de la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 1998 se incluyó la asignación correspondiente.

Significa entonces lo anteriormente dicho, que las apropiaciones con destino a los auxilios económicos a ancianos indigentes que fueron incluidas en el presupuesto para la vigencia fiscal de 1998, son de carácter específico y su monto, a contrario de lo sostenido por el demandante, se encuentra determinado, por lo que no se vulneran las disposiciones constitucionales que acusa como quebrantadas.

1. El artículo 59 de la Ley 413 de 1997, es exequible.

En la disposición acusada se faculta a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura para “sustituir bienes inmuebles por las obras necesarias para la adquisición, terminación, adecuación de Palacios de Justicia, sin operación presupuestal alguna”, facultad que se le concede “en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 179 de 1994 y 12 de la Ley 255 de 1995”.

Analizado el contenido de la norma en cuestión, no se encuentra por la Corte que se quebrante el artículo 345 de la Constitución Nacional, por supuesta infracción del principio de la universalidad del presupuesto, como lo sostiene el demandante.

En efecto, el artículo 119 del Decreto 111 de 1996 establece que la sustitución de activos no

requiere de operación presupuestal alguna, siempre que se realice conforme a la ley y no implique erogación dineraria. De esta suerte, si el artículo 59 de la Ley 413 de 1997 autoriza la sustitución de bienes inmuebles por obras que se requieran para adquirir, terminar o adecuar Palacios de Justicia, de manera directa, es decir sin que sea ilícito utilizarla para la cancelación de obligaciones adquiridas con anterioridad, resulta evidente que no hay erogación de recursos públicos, sino simplemente una subrogación de un activo por otro equivalente, lo que significa que en nada se afecta el principio de la universalidad del presupuesto que en últimas obliga a que se incluyan en el presupuesto todas las rentas a percibir y todos los gastos a efectuar, pues, como se ve, con la autorización conferida, esas operaciones pertenecen a la categoría de las que se han denominado “neutras”, por cuanto no implican ni ingreso ni gasto público en sentido estricto.

Siendo ello así, tampoco se encuentra asidero a la acusación en cuanto a la supuesta violación del artículo 6º de la Constitución Nacional, pues el referido artículo 59 de la Ley 413 de 1997 no exonera de responsabilidad a los funcionarios magistrados de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura por infracción a la constitución o a las leyes, ni por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, pues simplemente se limita a conferir una facultad que habrá de ejercerse conforme a la ley.

De todas maneras, por tratarse de bienes de la Nación, es decir que son patrimonio de ésta, conforme a lo dispuesto por el artículo 267 de la Constitución Nacional, las operaciones de sustitución de activos que autoriza realizar el artículo 59 de la Ley 413 de 1997, serán objeto de la vigilancia de la Contraloría General de la República, en ejercicio de su función de control fiscal y, además, tales operaciones serán objeto de los asientos contables pertinentes, de acuerdo con las funciones que la ley asigna a la Contaduría General de la Nación.

Por último, se observa por la Corte que la norma contenida en el artículo 59 de la Ley 413 de 1997, sólo tiene vigencia temporal, por formar parte integral del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 1º de enero al 31 de diciembre de 1998, lo que significa que deja de regir a partir del 1º de enero de 1999.

I. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- Declaránse EXEQUIBLES los artículos 44, 50 y 58 de la Ley 413 de 1997, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 1 de enero al 31 de diciembre de 1998”.

Segundo.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 59 de la Ley 413 de 1997, bajo el entendimiento de que dicha norma sólo tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 1998, y que, las sustituciones de activos autorizadas en dicha norma, quedan sujetas al control fiscal de la Contraloría General de la República, y a su anotación contable por la Contaduría General de la Nación.

Tercero.- Decláranse INEXEQUIBLES el artículo 52, el artículo 53 y el parágrafo del artículo 55 de la Ley 413 de 1997 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 1º de enero al 31 de diciembre de 1998”.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-562/98

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Tiene objeto único y exclusivo/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No debe establecer reglas sobre ejecución presupuestal (Aclaración de voto)

Una vez más me permito expresar, con el debido respeto, que en mi sentir la Ley Anual de Presupuesto tiene un objeto único y exclusivo, previsto por los artículos 345 y 346 de la Constitución: establecer los rubros referentes a ingresos, gastos e inversiones a los que haya de someterse el manejo de los recursos públicos durante el siguiente período fiscal. No es propio de la Ley de Presupuesto el consagrar nuevas normas que se constituyan en fuentes de gastos o inversiones, ni tampoco reglas relativas a las competencias, deberes o facultades de quienes dirigen la actividad económica o financiera de las entidades públicas. Tampoco le corresponde a esa Ley -cuya materia se halla constitucionalmente definida- plasmar disposiciones por medio de las cuales se diga cómo se ha de ejecutar el presupuesto, ya que eso es propio de la Ley Orgánica.

Referencia: Expediente D-2004

Una vez más me permito expresar, con el debido respeto, que en mi sentir la Ley Anual de Presupuesto tiene un objeto único y exclusivo, previsto por los artículos 345 y 346 de la Constitución: establecer los rubros referentes a ingresos, gastos e inversiones a los que haya de someterse el manejo de los recursos públicos durante el siguiente período fiscal.

Por su misma naturaleza, las normas que componen la Ley de Presupuesto tienen vigencia precaria -hasta el 31 de diciembre del año respectivo- y por tanto no pueden consagrar disposiciones permanentes o con vocación de vigencia indefinida.

En materia de gastos, la Ley de Presupuesto debe recoger, como lo ha dicho en varias ocasiones esta Corte, lo que contempla el artículo 346, inciso 2, de la Constitución Política, es decir, las partidas necesarias para atender los gastos públicos generados en créditos judicialmente reconocidos, los decretados por el Congreso en leyes anteriores, los propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, los destinados al servicio de la deuda y los orientados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Nada más.

No es propio de la Ley de Presupuesto el consagrar nuevas normas que se constituyan en fuentes de gastos o inversiones, ni tampoco reglas relativas a las competencias, deberes o facultades de quienes dirigen la actividad económica o financiera de las entidades públicas.

Tampoco le corresponde a esa Ley -cuya materia se halla constitucionalmente definida- plasmar disposiciones por medio de las cuales se diga cómo se ha de ejecutar el presupuesto, ya que eso es propio de la Ley Orgánica.

Reitero lo que he afirmado en ocasiones anteriores:

“...según el estricto sentido de normas constitucionales como las contenidas en los artículos 150 -numeral 11-, 346, 347, 350 y 351 de la Carta, entre otros, la Ley Anual de Presupuesto - como su misma denominación lo indica- tiene por objeto único la formulación, para el período correspondiente, del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones, es decir, las partidas de ingresos, gastos e inversiones que se prevén, y de ninguna manera puede el Congreso, mediante ella, establecer normas de carácter permanente, prescribir conductas o señalar

prohibiciones, menos si están destinadas a regir más allá del tiempo en que rija el presupuesto aprobado.

Es claro que el objeto propio de estas leyes se agota con la formulación del presupuesto, y que es inconstitucional que el Congreso, al expedirlas, pretenda introducir reglas sobre ejecución presupuestal, las cuales deben ser puestas en vigencia mediante Ley Orgánica, de acuerdo con el perentorio texto de los artículos 151 y 352 de la Constitución”. (Cfr. Aclaración de voto a la Sentencia C-053 del 5 de marzo de 1998).

“El contenido de las leyes anuales de presupuesto no puede ser otro que el relativo a la previsión de los ingresos, gastos e inversiones del período correspondiente. La ley anual -ha sostenido la Corte- “no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta sino un contenido concreto”.

“En efecto -agrega la jurisprudencia-, el papel de esta ley, esencial pero de carácter específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal”. (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-546 del 1 de diciembre de 1994. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Así las cosas, nos parece que la ley anual de presupuesto no está llamada a establecer reglas sobre cómo debe llevarse a cabo la ejecución presupuestal, asunto que, en nuestro criterio, corresponde únicamente a la normatividad orgánica”. (Cfr. Salvamento de voto a la Sentencia C-201 del 13 de mayo de 1998).

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.