

C-592-95

Sentencia No. C-592/95

GOBIERNO-Facultad de formulación del presupuesto

Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de presupuesto general de la Nación. En el Gobierno reposa la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones. El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.

PRIMACIA DEL PRINCIPIO DE UNIDAD PRESUPUESTAL SOBRE PRINCIPIO DE AUTONOMIA

La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la primacía del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales - las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación - se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.

PRINCIPIO DE COLABORACION ARMONICA/CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-
Presentación unificada del proyecto de presupuesto/CONTRALORIA GENERAL DE LA
REPUBLICA-Autonomía presupuestal

Del deber genérico de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, en concordancia con las normas constitucionales en materia de presupuesto, se deduce el deber específico de la Contraloría de contribuir a la presentación unificada del proyecto de presupuesto nacional dentro del término constitucional respectivo, para su estudio y aprobación global por parte del Congreso de la República. La obligación legal de presentar el proyecto - más precisamente anteproyecto - de gastos o apropiaciones de la Contraloría a la Dirección General de Presupuesto para su incorporación dentro del proyecto de presupuesto general, por sí sola no conduce al recorte o afectación de la autonomía e independencia de este órgano de control.

INICIATIVA GUBERNAMENTAL EN MATERIA PRESUPUESTAL-Alcance

La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal, de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del

Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto.

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Calidades/EJERCICIO DE CARGOS-Requisitos

DERECHO DE ACCESO A CARGOS PUBLICOS-Improcedencia de fijar restricciones/CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Acreditar título universitario

En la presente oportunidad el legislador adiciona al requisito de tener título universitario, la limitación a ciertas carreras o profesiones. No obstante, al implicar la exigencia constitucional, una restricción del derecho a acceder al desempeño de la función pública, le estaba vedado al legislador agregar una restricción adicional sobre la misma causal. La Corte no encuentra que en razón de la importancia o la responsabilidad del cargo haya lugar a hacer una distinción respecto de la procedencia de una restricción de un derecho fundamental más allá de las limitaciones fijadas expresamente por el constituyente. Aun cuando es verdadera la correlación entre la trascendencia del cargo y las mayores exigencias de méritos y aptitudes, lo cierto es que la determinación de calidades, requisitos o condiciones específicas por parte del Constituyente para acceder a un cargo público, sustrae al legislador toda competencia para adicionar nuevas exigencias a las ya fijadas en la Constitución.

Ref.: Expediente D-975

Actor: Orlando Rengifo Callejas

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 54 (parcial) y 59 (parcial) de la Ley 42 de 1993, "Sobre la organización del sistema de control fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen".

Temas:

-Autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República

-Calidades para ocupar el cargo de Contralor General de la República

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá,D.C. Diciembre 07 de mil novecientos noventa y cinco (1995)

Aprobada por Acta N°

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su presidente José Gregorio Hernández Galindo, y por los Magistrados, Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad de los artículos 54 y 59 de la Ley 42 de 1993, “Sobre la organización del sistema de control fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen”.

I. ANTECEDENTES

1. El Congreso de Colombia expidió la Ley 42 de 1993, publicada en el Diario Oficial N°40732 de enero 27 de 1993.
2. El ciudadano ORLANDO RENGIFO CALLEJAS presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 54 (parcial) y 59 (parcial) de la Ley 42 de 1993, por violación de los artículos 1º, 3º, 4º, 25, 40-7, 53, 113, 117, 150, 267 inciso 7, 268-9 y el Preámbulo de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

LEY 42 DE 1993

“sobre la organización del sistema de control fiscal, financiero y los organismos que lo ejercen”

El Congreso de Colombia,

D E C R E T A:

“Artículo 54.- En ejercicio de la autonomía presupuestal la Contraloría General de la República elaborará cada año su proyecto de presupuesto de gastos o de apropiaciones para ser presentado a la Dirección General de presupuesto, quien lo incorporará al respectivo proyecto de ley de presupuesto que se someterá a consideración del Congreso de la República”.

(...)

“Artículo 59.- Para ser elegido Contralor General de la República se requiere, además de lo señalado en el artículo 267 de la Constitución Nacional, acreditar título universitario en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración y haber ejercido funciones públicas por un período no menor de cinco años”.

(Se subraya la parte demandada).

III. LA DEMANDA

Primer cargo: Inconstitucionalidad del artículo 54 de la Ley 42 de 1993, por violación de los

artículos 113, 117, 150 y 268-9 de la Constitución Política.

(1) El artículo 268-9 de la Constitución Política faculta al Contralor General de la República para que presente proyectos de ley al Congreso que versen sobre la organización y el funcionamiento de la Contraloría. Los proyectos de ley relacionados con el funcionamiento de la Contraloría incluyen el proyecto de presupuesto anual de la entidad, cuya presentación al Congreso corresponde exclusivamente al Contralor General de la República y no a la Dirección General de presupuesto como establece la norma acusada.

(2) El artículo parcialmente demandado, al ordenar la presentación del proyecto de presupuesto ante la Dirección General de Presupuesto, vulnera el artículo 150 de la Constitución, ya que es al Congreso de la República a quien corresponde recibir los proyectos de ley y tramitarlos, y no al Ejecutivo.

(3) La norma demandada viola los artículos 113 y 117 de la Carta Política, ya que rompe la independencia y la autonomía de la Contraloría General de la República. Si bien el Gobierno formula anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (C.P. art. 346), “no es menos cierto que en él figuran partidas de transferencias de la Nación a las entidades territoriales o a los entes de seguridad social (Cajas de Compensación), sin que por ello, deban formularse sus presupuestos en el de la Nación”.

Segundo cargo: Inconstitucionalidad parcial del artículo 59 de la Ley 42 de 1993, por violación de los artículos 1º, 3º, 4º, 25, 40-7, 53, 267 inciso 7 y el Preámbulo de la Constitución Política.

(1) La parte de la norma demandada viola el derecho al trabajo, la justicia, la igualdad jurídica, el principio de participación ciudadana y el derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos consagrados en la Constitución, puesto que restringe el posible acceso al cargo de Contralor a unos pocos hombres y mujeres que deben poseer título académico en cinco áreas de la actividad humana, marginando a los demás profesionales que poseen título universitario y sirven para el desempeño de dicho cargo.

(2) Mal puede la Ley exigir más requisitos para poder ocupar el cargo de Contralor General de la República que los fijados por el Constituyente en el artículo 267 inciso 7 de la Constitución Política, a saber, “(...) ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 35 años de edad, tener título universitario ...”.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO DE HACIENDA

Y CRÉDITO PÚBLICO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de apoderado, se opone a la demanda y solicita a la Corte declarar exequibles las normas demandadas.

(1) La disposición acusada no viola la facultad que otorga al Contralor el artículo 268-9 de la Carta Política, pues ella no comprende la potestad de presentar el proyecto de presupuesto de gastos o de apropiaciones de la Contraloría. El proyecto presentado a la Dirección General de Presupuesto es un anteproyecto de presupuesto, destinado a ser incorporado en el proyecto de presupuesto general de la Nación, con las modificaciones que el Gobierno

Nacional estime conducente introducir, de acuerdo con las posibilidades fiscales, según lo dispuesto por el artículo 352 de la Carta Política. La competencia exclusiva para presentar el proyecto de ley de apropiaciones y rentas ante el Congreso de la República para su aprobación, radica en cabeza del Gobierno Nacional. La Contraloría, en consecuencia, carece de esta competencia.

(2) La independencia y autonomía de los órganos de control dentro de la Carta Política, y en especial la de la Contraloría, a la que se refiere el artículo 113 de la Constitución Política, no depende de que éstos puedan fijar el monto sus gastos. Ello equivaldría a que tales entidades dispusiesen de la titularidad de la soberanía presupuestal, la cual, en un Estado unitario, corresponde al órgano representativo - Congreso Nacional -. La determinación del presupuesto que corresponda a la Contraloría, no conlleva una intromisión del legislativo o del ejecutivo en el cumplimiento del objeto constitucional asignado a la misma.

(3) El artículo 54 de la Ley 42 de 1993 debe ser interpretado dentro del marco de las prescripciones de la Ley 179 de 1994 (Ley Orgánica del Presupuesto). La disposición demandada, en consonancia con el artículo 51 de la Ley 179 de 1994, constituye un mecanismo de desarrollo del principio de la unidad presupuestal que busca garantizar el manejo coherente, ordenado y eficiente de los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación y en el de las entidades descentralizadas territorialmente y por servicios. "La autonomía así concebida, se complementa con la posibilidad de ejecutar su presupuesto en forma independiente a través de su capacidad para comprometer las apropiaciones presupuestales debidamente aprobadas y ordenar el gasto correspondiente".

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA

El ciudadano CARLOS M. QUINTERO FUENTES, presenta escrito en el que solicita declarar la constitucionalidad de las normas demandadas.

Primer cargo:

(1) La atribución conferida en el artículo 268 numeral 9 al Contralor General de la República, no le da competencia para presentar directamente al Congreso proyectos de ley que establezcan rentas y gastos de la administración. El Gobierno Nacional es la única autoridad competente para presentar el proyecto de ley de presupuesto general de la Nación al Congreso, como expresamente lo establecen los artículos 154, 346 y 352 de la Constitución Nacional.

El Estatuto o Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 38 de 1989, modificada por la Ley 179 de 1994), en su artículo 23, enumera las secciones que integran el presupuesto de gastos o Ley de apropiaciones, entre las cuales se incluye la Contraloría General de la Nación. El artículo 36 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 25 de la Ley 179 de 1994, dispone que el Gobierno Nacional someterá el Presupuesto General de la Nación a la consideración del Congreso por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público. De las normas constitucionales y legales citadas, se desprende que el Presupuesto General de la Nación es uno solo, integrado por los anteproyectos que presenten los órganos que conforman el presupuesto.

(2) El hecho de que la Contraloría General de la República presente el proyecto de presupuesto por conducto de la Dirección General de Presupuesto, como lo ordena la norma demandada, en nada restringe su autonomía, ya que ésta debe entenderse como la facultad de elaborar, aprobar, controlar y manejar su presupuesto, de conformidad con los principios de la Ley Orgánica de Presupuesto, según lo establece el artículo 352 de la Constitución.

(1) El Constituyente defirió al legislador (C.P. art. 267 inciso 8) la facultad de establecer las calidades o requisitos adicionales a los mencionados en el texto constitucional, para el ejercicio del cargo de Contralor General de la República. Lo anterior, en armonía con el artículo 26 de la Carta Política que consagra la libertad de escoger profesión u oficio, pero autoriza a la ley para exigir títulos de idoneidad.

(2) El Convenio Internacional del Trabajo N° 111, aprobado por Ley 22 de 1967 y ratificado en 1969, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, que hace parte de la legislación interna en virtud de lo dispuesto en el artículo 53 de la Carta Política, establece en su artículo 1° que “las distinciones, exclusiones o preferencia basadas en calificaciones para un empleo determinado no serán consideradas discriminación”.

(3) Es lógico, razonable y justificado, en aras del cumplimiento eficiente de una función pública, que el legislador establezca condiciones especiales para el desempeño de una actividad. Sería ilógico pretender que las atribuciones asignadas por el artículo 268 de la Constitución al Contralor General de la República fueran ejercidas por un veterinario, un médico o un agrónomo. La ley puede exigir títulos de idoneidad que garanticen el cumplimiento de los fines del Estado.

(4) La norma acusada no viola el artículo 40 numeral 7 de la Constitución, el cual consagra el derecho ciudadano de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, ya que el legislador puede condicionar dicho ejercicio “al establecer razonable y proporcionalmente un trato diferenciado en casos desiguales, aún más cuando el artículo 26 lo faculta para exigir títulos de idoneidad”.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR

El Procurador General de la Nación rindió su concepto de rigor, en el que solicita a la Corte declarar exequibles los apartes acusados de los artículos 54 y 59 de la Ley 42 de 1993.

Primer cargo:

(1) En la fórmula constitucional de la estructura del Estado colombiano (C.P. art. 1), la autonomía y la descentralización se encuentran articuladas e integradas en la concepción de una República unitaria. Esta característica del Estado colombiano permite desvirtuar la afirmación del actor que identifica en la Contraloría la soberanía presupuestal para fijar el monto de sus gastos, sin el concurso de la instancia gubernamental - Dirección General de Presupuesto -, apreciación que desvertebra la unidad presupuestal que con rango superior se consagra.

(2) “La autonomía presupuestal que garantiza la Constitución a la Contraloría, como órgano autónomo e independiente, es compatible con la orientación que busca a través del

Presupuesto General de la Nación un manejo macroeconómico equilibrado, que para el efecto se hace manifiesto en la regulación de la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hace parte, y en la ordenación del gasto con referencia en las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del Presupuesto General”.

Segundo cargo:

(1) El artículo 267 de la Carta Política establece los requisitos que un ciudadano debe llenar para ser designado Contralor General de la República, y defiere en el legislador el señalamiento de calidades adicionales. La norma constitucional habilita a la ley para fijar a su arbitrio la especialidad profesional requerida para desempeñar el cargo.

(2) Si bien todo ciudadano tiene derecho a acceder a todas las dignidades, puestos y empleos públicos según sus capacidades y talentos (C.P. artículo 40-7 y Pacto de San José de Costa Rica), “resulta indubitable que quienes están llamados al desempeño de los cargos de mayor responsabilidad en el ejercicio de la función pública, deben y pueden ser motivo de exigencia de mayores calidades y condiciones de idoneidad, que garanticen no sólo una óptima gestión del Estado sino además y primordialmente el bienestar de los administrados”.

VII. FUNDAMENTOS

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda de conformidad con lo estipulado en el numeral 4º artículo 241 de la Constitución Política.

Cargos por violación de los artículos 268-9 y 150 de la Constitución Política

1. El actor considera que la atribución de presentar proyectos de ley relativos a la organización y el funcionamiento de la Contraloría General otorgada al Contralor General de la República (C.P. art. 268-9), incluye la potestad de presentar directamente al Congreso el proyecto de presupuesto de gastos o apropiaciones de la entidad, por lo que la norma demandada viola el citado precepto constitucional.

Un análisis semántico de la norma constitucional, que establece la potestad de presentar proyectos que versan sobre el funcionamiento de la Contraloría, no permite deducir que el Contralor General de la República ostente la facultad exclusiva de presentar el proyecto de presupuesto. Aun cuando no puede negarse que el factor financiero hace parte importante del funcionamiento de una entidad, no es menos cierto que las reformas al *modus operandi* de la Contraloría no involucran necesariamente la proyección de sus ingresos y egresos. Poderosas razones militan en favor de la tesis de los intervinientes y del Procurador, según la cual el proyecto de presupuesto es uno solo y su presentación al Congreso corresponde exclusivamente al Gobierno.

Por otra parte, la existencia de una potestad de iniciativa presupuestal radicada únicamente en cabeza del Contralor General de la República, está condicionada íntegramente al alcance de la autonomía presupuestal garantizada en la Constitución a los órganos de control (C.P. arts. 113 y 117). La presunta violación de los artículos 268-9 y 150 de la Carta Política, en consecuencia, depende de si la disposición acusada es contraria al principio de autonomía

presupuestal de la Contraloría General de la Nación.

Cargo por violación del artículos 113 y 117 de la Constitución

2. Según el demandante, la independencia y autonomía de la Contraloría General de la República resulta lesionada por la norma acusada, que permite la intervención del Ejecutivo en el proceso de presentación del proyecto de presupuesto de este órgano de control. Los intervinientes y el Procurador, por el contrario, consideran que el artículo 54 no desconoce la autonomía presupuestal de la Contraloría, garantizada en el artículo 267 inciso 4 de la C.P., sino que desarrolla el principio de unidad presupuestal y es coherente con la iniciativa exclusiva del Gobierno en materia de la presentación del proyecto de presupuesto general de la Nación al Congreso (C.P. arts. 154, 346 y 352).

Las normas constitucionales enfrentadas, en las que se basan las razones del demandante y de los defensores de la norma acusada, consagran, por una parte, el principio de autonomía presupuestal de un órgano de control - la Contraloría General de la Nación - y, por la otra, el principio de unidad presupuestal. Mientras que para el actor la autonomía presupuestal del órgano de control (C.P., arts. 113 y 117) supone la posibilidad de controlar el presupuesto de gastos y apropiaciones mediante la presentación del respectivo proyecto de ley al Congreso, sin la mediación del Ejecutivo, para los segundos, esta mediación no sólo es técnicamente necesaria sino imperativa y busca asegurar el principio de unidad presupuestal (C.P. arts. 154, 346 y 352).

A juicio del demandante, la autonomía e independencia de la Contraloría, se vería comprometida de admitirse que un ente controlado, en este caso el Ejecutivo, intervenga en la presentación del proyecto de gastos correspondiente al órgano de control. Los defensores de la norma niegan la equiparación de la autonomía con la soberanía presupuestal. Consideran que la autonomía está sujeta al principio de unidad presupuestal (C.P. arts. 346 y 352); admite la intervención del Ejecutivo como titular de la iniciativa presupuestal ante el Congreso (C.P. art. 154), y, otorga, al órgano de control, la posibilidad de ejecutar su presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y la ordenación del gasto (C.P. art. 267).

3. La Corte no comparte la conclusión del demandante según la cual la autonomía presupuestal de la Contraloría, y la facultad del Contralor para presentar proyectos de ley sobre el funcionamiento de la entidad, suponen la potestad exclusiva de éste para presentar directamente al Congreso el respectivo proyecto de presupuesto. Las razones para rechazar la anotada conclusión son múltiples:

3.1 Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de presupuesto general de la Nación. En el Gobierno reposa la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones (C.P. art. 346).

3.2. El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (C.P. art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.

3.3. La programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos nacionales y seccionales, entre ellos el presupuesto de la Contraloría, se regula por la Constitución y por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta última incluye a la Contraloría General de la República como una de las secciones del presupuesto de la Nación (L. 38 de 1989, art. 23, modificado por la Ley 179 de 1994, art. 16). Además, consagra los principios de unidad presupuestal, de universalidad, de unidad de caja, de coordinación con los planes de desarrollo, destinados a darle coherencia y eficiencia al manejo y distribución de los recursos públicos, a los cuales debe sujetarse la presentación del presupuesto de la Contraloría.

3.4. La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la primacía del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales – las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación – se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.

“El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. ... el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica. El presupuesto nacional está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los gastos del gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional.

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

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

“La preparación y presentación, por significar un conocimiento en detalle de las necesidades de la respectiva administración, es por su naturaleza una función del órgano ejecutivo, que también tiene la vocación natural (necesaria) para poner en ejecución el presupuesto. La función intermedia entre estas dos corresponde al órgano de elección popular y es una

expresión del principio democrático. La función de control corresponderá a varios órganos dependiendo del ángulo desde el cual se ejerza. El control político del presupuesto lo ejercerá el órgano de elección popular desde que recibe el proyecto de presupuesto y hasta su fenecimiento. El financiero y económico, los llevará a cabo el mismo ejecutivo, a todo lo largo del procedimiento presupuestal. Finalmente, el fiscal, será ejercido por el órgano contralor.” (Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992)

3.5 Por último, del deber genérico de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, en concordancia con las normas constitucionales en materia de presupuesto (Título XII, Capítulo 3 de la Carta Política), se deduce el deber específico de la Contraloría de contribuir a la presentación unificada del proyecto de presupuesto nacional dentro del término constitucional respectivo, para su estudio y aprobación global por parte del Congreso de la República. La obligación legal de presentar el proyecto - más precisamente anteproyecto - de gastos o apropiaciones de la Contraloría a la Dirección General de Presupuesto para su incorporación dentro del proyecto de presupuesto general, por sí sola no conduce al recorte o afectación de la autonomía e independencia de este órgano de control.

4. Ahora bien, podría afirmarse que el artículo 54 de la Ley 42 de 1993 es compatible con la autonomía presupuestal reconocida a la Contraloría General de la República (C.P. art. 267), solamente si el proyecto de gastos o de apropiaciones presentado por la Contraloría a la Dirección General de Presupuesto, no es susceptible de modificaciones por parte del Ejecutivo antes de ser sometido a consideración del Congreso. Reza la norma acusada: “En ejercicio de la autonomía presupuestal la Contraloría General de la República elaborará cada año su proyecto de presupuesto de gastos o de apropiaciones para ser presentado a la Dirección General de presupuesto, quien lo incorporará al respectivo proyecto de ley de presupuesto que se someterá a consideración del Congreso de la República”.

(se subraya la parte demandada).

La intangibilidad del anteproyecto de presupuesto de la Contraloría por parte del Ejecutivo, desde la perspectiva del demandante, evita la injerencia de la instancia de poder público controlada en el ámbito de la autonomía presupuestal del órgano de control (C.P. arts. 113 y 117), y asegura que sea el órgano de representación popular el que adopte la determinación final sobre las apropiaciones o gastos de la Contraloría. La inclusión in toto del proyecto de la Contraloría en el proyecto de presupuesto nacional no supondría entonces el ejercicio de una mal denominada “soberanía presupuestal”, sino que sería consecuencia directa de lo ordenado en la ley en desarrollo de la autonomía presupuestal de la entidad, a saber, la obligación de la Dirección General de Presupuesto de incorporar el primero en el segundo.

5. Se pregunta la Corte si el Gobierno goza de la facultad de modificar los anteproyectos de presupuesto presentados por los órganos de control - Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación (C.P. art. 117) - en ejercicio de la autonomía presupuestal, o si es el Congreso la instancia democrática llamada a decidir en forma exclusiva sobre las modificaciones al proyecto general de presupuesto en el proceso de su aprobación.

En este punto se hace necesario precisar los alcances de las normas constitucionales sobre iniciativa del Gobierno en materia presupuestal (C.P. art. 154), potestad de formulación del Presupuesto (C.P. art. 346, 348, 351 y 352), por un lado, y frente a los alcances de las

disposiciones sobre la autonomía presupuestal de los órganos de control (C.P. art. 113, 117 y 267) y la soberanía presupuestal de los órganos de representación popular (C.P. art. 345), por el otro.

No es acertada la afirmación según la cual de admitirse la intangibilidad del proyecto de presupuesto presentado por el Contralor a la Dirección General de Presupuesto, se le estaría otorgando la titularidad de la soberanía presupuestal. Es el Congreso, en este caso, quien es titular de dicha soberanía, como órgano de representación popular, de conformidad con el artículo 345 de la Carta Política. En efecto, su inciso 2º dispone “Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso ...”.

6. La intervención del Gobierno - que supone la facultad de modificación de los anteproyectos presentados por las diversas entidades públicas -, en el proceso de formulación del proyecto de presupuesto, estima el demandante, desconoce la autonomía presupuestal de la Contraloría. Los intervinientes rechazan esta tesis. Consideran que la autonomía presupuestal garantizada por la Constitución a los órganos de control, se refiere a su libertad de ordenar el gasto, contratar y ejecutar, dentro del marco de la ley, del presupuesto aprobado, y no atribuye a ente distinto del Gobierno la iniciativa y la facultad de formulación del proyecto de presupuesto, la que por su naturaleza supone la posibilidad de modificar los anteproyectos de las entidades que conforman las diferentes secciones del presupuesto general de la Nación (C.P. art. 352 y L. 179 de 1994, art. 16).

La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (C.P. art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. No de otra forma se explica por qué al propio Congreso le está prohibido aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, salvo que medie la aceptación escrita del ministro del ramo (C.P. art. 351). Por otra parte, ante la eventualidad de que el Congreso no expida el presupuesto en el término dispuesto en la Constitución, rige el presupuesto presentado en tiempo por el Gobierno (C.P. art. 348), disposición ésta que refuerza la tesis que reconoce potestades plenas al Ejecutivo para la formulación y aprobación del presupuesto general. En consecuencia, la norma acusada no vulnera el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República, como tampoco precepto constitucional alguno.

Cargo por violación de los artículos 1º, 3º, 4º, 25, 40-7, 53, 267 inciso 7 y el Preámbulo de la Constitución Política.

7. Según el demandante el Legislador no puede restringir el acceso al cargo de Contralor a determinados profesionales y excluir a otros igualmente con título universitario, ya que el Constituyente no previó esta limitación y con ella se desconocen principios y derechos

fundamentales de profesionales con capacidad para desempeñarlo. Para el interviniente y el Procurador General de la Nación, por el contrario, el artículo 267 de la Constitución defiere a la ley la facultad de exigir calidades adicionales para ser elegido Contralor, por lo que la norma legal puede limitar la opción de desempeñar los cargos públicos de mayor responsabilidad como el de Contralor General de la República a personas con calidades o condiciones de idoneidad específicas que garanticen una óptima gestión pública.

8. En abstracto, la Ley puede establecer condiciones, requisitos y calidades para el ejercicio de los cargos públicos (C.P. art. 150-23). Del desempeño competente y eficiente de los mismos depende la realización de los fines del Estado. Esto justifica el establecimiento de exigencias para el acceso a la función pública, sin que ello signifique el desconocimiento de los derechos al trabajo o los derechos de participación política.

Con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3º de la Ley 24 de 1992, que establece las calidades requeridas para ejercer el cargo de Defensor del Pueblo, la Corporación afirmó que aun cuando la Constitución no haya mencionado expresamente requisitos ni calidades para el cargo, ello no significa que el Legislador no pueda establecerlos, “pues tal atribución es legislativa precisamente en la medida que no haya sido asumida de modo directo por el constituyente” (Sentencia C-487 de 1993 MP. José Gregorio Hernández Galindo). En esa oportunidad, la Corte se refirió a la potestad legislativa de fijar requisitos y calidades para el ingreso a la función pública, sin que ésto suponga la afectación de derechos fundamentales, en los siguientes términos:

“No obstante, de la existencia de tal derecho (derecho de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos) no puede colegirse que el ejercicio de funciones públicas esté libre de toda exigencia y requisito para quien es llamado a los cargos de mayor responsabilidad. Por el contrario, el buen éxito de la gestión estatal y, por ende, el bien común, dependen de una adecuada preparación y de la idoneidad profesional, moral y técnica de las personas a las que se confía la delicada responsabilidad de alcanzar las metas señaladas por la Constitución. Ello se expresa no solamente en el señalamiento previo y general de la forma como se accederá al desempeño del cargo, lo cual asegura la legitimidad de la investidura (elección o nombramiento), sino la previsión de las calidades y requisitos que debe reunir aquel en quien recaiga la designación, las cuales pueden ser señaladas directamente por la Constitución o, en sustitución de ella, por la ley, ya que es al legislador a quien corresponde establecer las normas generales aplicables al ejercicio de la función pública, sujetando eso sí todos sus mandatos a la preceptiva fundamental.

En efecto, todo requisito, por su misma naturaleza y finalidad, busca precisamente establecer diferencias tendientes a garantizar el adecuado desempeño de un cargo, así que en la materia que nos ocupa, no se menosprecia a los demás profesionales sino que se selecciona entre las distintas profesiones la de mayor afinidad con las responsabilidades propias del empleo”.

Las anteriores razones coinciden con los argumentos esgrimidos por los defensores de la norma acusada, en el sentido de que ésta es concreción de la potestad legislativa de establecer las condiciones para acceder al cargo público de Contralor General de la República. El propio texto del artículo 267 de la C.P. así lo avalaría, cuando defiere a la ley la

posibilidad de exigir calidades adicionales para su desempeño.

9. No obstante, la circunstancia de que el Constituyente haya señalado unas determinadas condiciones que deben reunir los aspirantes al cargo de Contralor General de la República – entre ellas “tener título universitario” -, y, al mismo tiempo, haya dejado que la ley fijara otras adicionales, comporta una limitación a la potestad legislativa para regular la materia. En efecto, la Corte ha sostenido que el Legislador no puede hacer más restrictivo el acceso al desempeño de la función pública (C.P. art. 40-7), mediante la agregación de una exigencia adicional, “sobre la misma causal diseñada por el constituyente”.

En esta ocasión se trataba de la demanda de inconstitucionalidad parcial contra el artículo 68 de la Ley 42 de 1993, el cual disponía que para ser elegido contralor de una entidad territorial se requería, además de las calidades establecidas en el artículo 272 de la Carta Política – entre ellas la de tener título universitario -, acreditar título universitario “en ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras ...”, aparte que fue declarado inexecutable mediante sentencia C-320 de 1994, MP. Dr. Fabio Morón Díaz, cuya parte motiva, en lo pertinente, dice:

“Asiste razón a los demandantes al afirmar la inconstitucionalidad parcial del artículo 68, en la parte que dice: “ciencias económicas, jurídicas, contables, de administración o financieras”, por cuanto son bien claros los preceptos del orden superior que no podían ser transgredidos por la ley (artículo 4o. C.N.). En efecto, el inciso 7o. del artículo 272 de la constitución Política dispone que para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal se requiere la nacionalidad de colombiano por nacimiento, ciudadano en ejercicio, tener más de veinticinco (25) años, “acreditar título universitario”, y las demás calidades que establezca la ley. La circunstancia de que esta disposición es limitante del derecho político al acceso a los cargos públicos, impone su interpretación restrictiva, y lleva a esta Corporación a considerar que no podía el legislador, como lo hizo en la parte acusada del artículo 68, calificar la exigencia de la Carta, que se limita a exigir título universitario, para agregar una restricción adicional, sobre la misma causal diseñada por el constituyente, que la hiciera más restrictiva del derecho fundamental señalado (artículo 40 de la C.N.); por lo tanto, se declarará inexecutable el segmento acusado”.

La norma acusada coincide casi totalmente con el aparte citado del artículo 68 de la Ley 42 de 1993 declarado inexecutable. En la presente oportunidad el legislador adiciona al requisito de tener título universitario, la limitación a ciertas carreras o profesiones. No obstante, como ya se dijo, al implicar la exigencia constitucional contenida en el artículo 267 C.P., una restricción del derecho a acceder al desempeño de la función pública, le estaba vedado al legislador agregar una restricción adicional sobre la misma causal.

10. Pese a lo anteriormente expuesto, podría sostenerse que existe una diferencia entre la exigencia legal de calidades adicionales para ser elegido Contralor General de la República, y para ser elegido contralor departamental, distrital o municipal, dada la importancia y responsabilidad del primer cargo mencionado. Según esta postura, el legislador sí podría limitar el acceso al cargo de Contralor General de la República a ciertos profesionales con título universitario en áreas directamente relacionadas con la función pública que cumple este órgano de control, limitándolo a otros profesionales que la ley presume no aptos para

asumir la dirección del máximo organismo de vigilancia de la gestión fiscal del Estado, mientras que tratándose de los contralores departamentales, seccionales o locales, dicha restricción de los derechos políticos no se justifica.

La Corte no encuentra que en razón de la importancia o la responsabilidad del cargo haya lugar a hacer una distinción respecto de la procedencia de una restricción de un derecho fundamental más allá de las limitaciones fijadas expresamente por el constituyente. Aun cuando es verdadera la correlación entre la trascendencia del cargo y las mayores exigencias de méritos y aptitudes, lo cierto es que la determinación de calidades, requisitos o condiciones específicas por parte del Constituyente para acceder a un cargo público, sustrae al legislador toda competencia para adicionar nuevas exigencias a las ya fijadas en la Constitución, precisamente como garantía contra el exceso o desproporción en materia de requisitos para el acceso al desempeño de la función pública (C.P. art. 40-7).

VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional,

R E S U E L V E

1. Declarar EXEQUIBLE el enunciado “para ser presentado a la Dirección General de presupuesto, quien lo incorporará al respectivo proyecto de ley de presupuesto”, contenido en el artículo 54 de la Ley 42 de 1993.

2. Declarar INEXEQUIBLE el enunciado “en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración”, contenido en el artículo 59 de la Ley 42 de 1993.

NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE, CUMPLASE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia No. C-592/95

CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA-Acreditar título universitario específico (Salvamento de voto)

Lo que se hizo, e hizo bien, fue desarrollar la norma constitucional, especificando que el "título universitario", que en forma tan vaga y genérica menciona el artículo 267, debe ser en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración. Decimos que hizo bien el legislador, actuando además dentro de la órbita de sus facultades constitucionales, por cuanto resulta apenas lógico, amén de conveniente, que quien ocupe la alta, delicada y especializada función de Contralor general de la República, es decir de ejercer el control sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, debe ser, cuando menos, profesional en algunos de los campos en ella mencionados, a saber en economía, contabilidad, derecho, finanzas o administración.

Ref.: Expediente D-975

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Los suscritos magistrados HERNANDO HERRERA VERGARA y VLADIMIRO NARANJO MESA, salvan parcialmente su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la decisión mayoritaria de la Sala Plena de la Corte Constitucional, del día 7 de diciembre de 1995.

Consideramos los suscritos magistrados, que en dicha sentencia, en lo que se refiere al artículo 59 de la Ley 42 de 1993, la expresión declarada inexecutable tenía pleno asidero constitucional. En efecto, la Carta Política, al señalar en su artículo 267 los requisitos para ser elegido contralor general de la República, es suficientemente clara:

"Art. 267....

Para ser elegido Contralor General de la República se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario; o haber sido profesor universitario durante un tiempo no menor de 5 años; y acreditar las calidades adicionales que exija la Ley.

Como puede apreciarse, la norma constitucional expresa con nitidez: "acreditar las calidades adicionales que exija la ley". Luego es obvio que el legislador, como en efecto lo hizo a través del artículo 59 de la Ley 42 de 1993, podía adicionar calidades para ocupar dicho cargo. Y lo

que hizo, e hizo bien, fue desarrollar la norma constitucional, especificando que el “título universitario”, que en forma tan vaga y genérica menciona el artículo 267, debe ser en ciencias económicas, contables, jurídicas, financieras o de administración. Decimos que hizo bien el legislador, actuando además dentro de la órbita de sus facultades constitucionales, por cuanto resulta apenas lógico, amén de conveniente, que quien ocupe la alta, delicada y especializada función de contralor general de la República, es decir de ejercer el control sobre la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, debe ser, cuando menos, profesional en algunos de los campos en ella mencionados, a saber en economía, contabilidad, derecho, finanzas o administración. En adelante, con la decisión que respetamos pero que no compartimos, el cargo de contralor general podrá ser, entonces, ocupado por cualquier lego en estas materias cuyo conocimiento, como es apenas lógico, es indispensable para el buen desempeño de dicha función.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado