

C-629-96

Sentencia C-629/96

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Prevalencia sobre ley anual

La Constitución le ha otorgado a la ley orgánica de presupuesto, como norma rectora del sistema presupuestal, una característica especial cual es su prevalencia jerárquica con respecto a las demás leyes que versan sobre el mismo asunto y a la que deben estar sujetas.

DECRETO DE LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO-Expedición por Gobierno/DECRETO EJECUTIVO

El decreto de liquidación del presupuesto cumple una función de trascendental importancia, en él habrán de quedar consignados, en forma definitiva, todos los ingresos y gastos con las correspondientes partidas tal y como fueron aprobados por el Congreso, sin que pueda el Gobierno aumentar o disminuir su cuantía ni introducir cambios en cuanto a su asignación o destino, además, debe respetar íntegramente el contenido normativo de los preceptos que dicho órgano haya expedido. Este decreto se acompaña con un anexo en el que debe aparecer el detalle del gasto para el año fiscal respectivo. El decreto de liquidación facilita la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación y permite ejercer un control más apropiado por parte de las entidades encargadas de vigilar los dineros del Estado. La expedición del decreto de liquidación por parte del Gobierno no obedece al ejercicio de facultades extraordinarias, sino a una atribución directa y específica de la Ley Orgánica del Presupuesto; en consecuencia, éste no es un decreto-ley sino ejecutivo.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Límites

La ley anual de presupuesto debe sujetarse en su integridad al Estatuto Orgánico, de manera que no puede exceder los límites allí fijados y, mucho menos, modificar ni derogar sus disposiciones, pues si ello ocurre los preceptos que así se dicten deberán ser declarados inconstitucionales.

DECRETO DE LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO-Reglamentación limitada del Gobierno/POTESTAD REGLAMENTARIA-Ingresos y gastos del presupuesto anual

Referencia: Expediente D-1321

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 50 de la ley 224 de 1995.

Demandante: Jaime Homero Corredor Duque

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D. C. veintiuno (21) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996)

1. ANTECEDENTES

El ciudadano Jaime Homero Corredor Duque, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte que declare inexecutable el artículo 50 de la ley 224 de 1995, por violar el artículo 352 de la Constitución y los artículos 27, 29, 31, 33, 34, 36 y 67 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

2. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

“LEY 224 DE 1995

“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 1996.”

...

“Artículo 50. El Gobierno Nacional en el decreto de liquidación clasificará y definirá los ingresos y gastos. Así, mismo, cuando las partidas se incorporen en numerales rentísticos, secciones, programas y subprogramas que no correspondan a su naturaleza, las ubicará en el sitio que corresponda.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-, hará mediante resolución, las operaciones que en igual sentido se requieran durante el transcurso de la vigencia.”

3. LA DEMANDA

Sostiene el demandante que la disposición acusada viola el artículo 352 de la Constitución, al trasladar al Gobierno Nacional asuntos que son materia exclusiva de la ley orgánica de presupuesto, ordenamiento que no autoriza al Gobierno para que en el decreto de liquidación defina y clasifique los ingresos y gastos, pues ya lo hizo, como aparece en los artículos 27, 29, 31, 33, 34 y 36 del citado estatuto, dejando como única atribución del Gobierno, en esta materia, la de clasificar los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión que están incorporados en el Proyecto de Presupuesto de Inversión.

Por otra parte, considera que la disposición impugnada viola el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que señala en forma expresa los aspectos que el Gobierno Nacional puede reglamentar en el decreto de liquidación, entre los cuales no se encuentra la facultad de clasificar y definir los ingresos y los gastos.

4. INTERVENCION OFICIAL

El Ministro de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderado, presentó un escrito en el que señala las razones que sustentan la constitucionalidad de la disposición acusada, las cuales se resumen a continuación:

- En primer lugar hace una anotación en el sentido de que la demanda debió referirse a la violación de la ley orgánica del presupuesto (ley 38/89) y sus leyes modificatorias (179/94 y 225/95) y no al decreto 111 de 1996, por tratarse de un decreto reglamentario que simplemente se limita a compilar tales ordenamientos.

- Luego señala que la autorización que la ley anual de presupuesto le confiere al Gobierno Nacional para que en el decreto de liquidación clasifique y “desagregue” los gastos, no viola la ley orgánica de presupuesto y, por el contrario, desarrolla los artículos 7 de la ley 38 de 1989, 16 y 31 de la ley 179 de 1994, que establecen la composición del presupuesto general de la Nación, del presupuesto de gastos y las pautas para dictar el decreto de liquidación, respectivamente, según las cuales el decreto de liquidación y el anexo que lo acompaña, son los actos establecidos por el legislador para realizar tales actos, esto es, la clasificación y desagregación de los gastos aprobados, en forma genérica por la ley anual del presupuesto.

Por otra parte, la norma demandada garantiza el cumplimiento del principio presupuestal de la especialización, contenido en el artículo 55 de la ley 179 de 1994, según el cual, “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y financiaciones y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas”.

- Con base en lo anterior, considera que el cargo formulado no está llamado a prosperar “toda vez que, como ya se expresó, es la misma ley orgánica la que autoriza al Gobierno para que a través de reglamento detalle y clasifique los gastos presupuestales. Lo que hace el artículo 50 demandado es desarrollar el mandato consignado en los artículos orgánicos que se han reseñado para la vigencia fiscal de 1996”. Luego agrega que la ley orgánica del presupuesto únicamente describe los gastos y los ingresos en forma genérica, mientras que el decreto de liquidación lo hace detalladamente. Por tanto, no se vulnera ninguna disposición de carácter orgánico o constitucional, cuando de las clasificaciones establecidas en la ley orgánica, entendidas como géneros, puedan deducirse en el decreto de liquidación otros ingresos o gastos, consignados en forma específica.

- El decreto de liquidación del presupuesto lo expide el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le ha sido otorgada por el artículo 189, numeral 11 de la Carta, y si este decreto “se limitara a reproducir, sin desagregar, la clasificación que ha hecho la ley orgánica del presupuesto, no tendría sentido su expedición, pues, precisamente con el mismo se pretende, de acuerdo con el artículo constitucional mencionado, dar cumplida ejecución a las leyes, esto es, a la ley anual del presupuesto para la vigencia fiscal de 1996 y, como consecuencia, facilitar la ejecución del mismo durante ésta.”

- En lo que respecta al segundo inciso de la norma acusada, manifiesta que no vulnera disposiciones orgánicas, puesto que tales correcciones se hacen de acuerdo con las normas de la ley orgánica que contemplan su clasificación. Además, no se trata de modificar dicha ley, sino solamente corregir las imprecisiones en las que se haya incurrido en la incorporación de las partidas, pues si ello no se realiza no se podría ejecutar el presupuesto en relación con las partidas que estuviesen erróneamente clasificadas, porque se estaría realizando un gasto que no ha sido decretado formalmente.

5. CONCEPTO FISCAL

El Procurador General de la Nación (Encargado) emitió el concepto de rigor, mediante oficio N° 1021 del 16 de julio de 1996 y en él solicita a la Corte declarar inexecutable la norma acusada, por las razones que en seguida se resumen:

- El Estatuto Orgánico del Presupuesto goza de una prevalencia jerárquica y "cuasiconstitucional", pues en él se establecen los principios que informan la elaboración, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto nacional y de los entes territoriales, de manera que el proceso presupuestal no puede alejarse de los lineamientos allí establecidos.
- La ley anual de presupuesto contiene un estimativo de los ingresos fiscales y de los gastos públicos que cada año efectúa el órgano de representación popular y, por tanto, debe ceñirse a las directrices del Estatuto Orgánico. Dado que su duración es limitada pues sólo rige para una vigencia fiscal determinada, las disposiciones que en ella se consagran no pueden establecer principios o asignar competencias, materias que pertenecen exclusivamente a la ley orgánica.
- El decreto de liquidación de presupuesto no es un acto creador de disposiciones legales sino un procedimiento técnico material, en el que no le es dable al Gobierno consagrar norma alguna de carácter sustantivo.

De acuerdo con estas consideraciones, el jefe del Ministerio Público plantea el argumento central en el que funda su petición, así: "Bajo estas premisas es claro que al expedir la norma censurada, el legislador transgredió los preceptos constitucionales en materia presupuestaria, pues no podía estatuir en la ley anual de la presente vigencia, que el Gobierno en el decreto de liquidación y en las resoluciones de la Dirección General del Presupuesto, clasifique y defina los ingresos y los gastos públicos, como quiera que lo atinente a éstos aspectos corresponde al ámbito normativo del Estatuto Orgánico de la materia, por tratarse de un asunto relativo a la organización del proceso presupuestal. Además, la asignación de dicha atribución al Gobierno resulta contraria a la finalidad perseguida por el decreto de liquidación del presupuesto, rebasando los límites intrínsecos del mismo (art. 67, Decreto 111/96)."

6. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

6.1 Competencia

De acuerdo con el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, es competente esta Corte para conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 50 de la ley 224 de 1995.

6.2 Planteamiento del problema

El problema jurídico sometido a la decisión de la Corte por el demandado puede expresarse de la siguiente manera:

¿A la luz de las normas constitucionales y orgánicas, puede el legislador en la ley anual de

presupuesto, concederle facultades al Gobierno Nacional, para que en el decreto de liquidación del presupuesto clasifique y defina los ingresos y los gastos, y ubique las partidas presupuestales en el lugar que correspondan, cuando éstas no hayan sido incorporadas conforme a su naturaleza?

Para responder a este interrogante, la Corte estima pertinente hacer algunas consideraciones sobre el presupuesto general de la Nación, la ley orgánica y el decreto de liquidación del presupuesto. A partir de estos elementos de juicio, entrará luego a analizar la constitucionalidad de la norma demandada.

6.3 Aclaración previa

Antes de entrar a analizar el fondo del asunto, debe la Corte hacer una aclaración previa con respecto a la afirmación del apoderado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, según la cual la demanda ha debido referirse a las disposiciones orgánicas del presupuesto individualmente consideradas, más no a las contenidas en el decreto 111 de 1996, por ser éste un decreto reglamentario cuya finalidad es la de compilar las leyes que integran el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Considera la Corte que la alusión por parte del demandante a cualquiera de los dos ordenamientos, es válida para efectos de demostrar la vulneración de la ley orgánica y, por ende, su inconstitucionalidad, de manera que, bien puede citarse el artículo de la ley correspondiente o el número del mismo bajo el cual ha quedado compilado.

Igualmente, es pertinente aclarar al interviniente que el decreto que contiene la compilación de las distintas leyes que conforman el “Estatuto Orgánico del Presupuesto” (111 de 1996), no es un decreto reglamentario sino ejecutivo, carácter que esta Corporación acaba de reiterar en la sentencia C-508/96, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, así:

“Para la Corte sigue siendo indudable que, desde el punto de vista formal, estos decretos compiladores no tienen fuerza de ley, pues se limitan a compilar unas normas legales sin cambiar su redacción y contenido, todo con el único fin de facilitar la consulta de las disposiciones agrupadas. Tienen entonces únicamente una finalidad sistemática, pero no derogan ni crean nuevas normas legales. En tal sentido, esos decretos son actos administrativos al servicio de la consulta de las leyes, pero no constituyen una nueva disposición legal autónoma. Tal fue la razón por la cual la Corte consideró que esos decretos eran ‘ejecutivos’, y no normas legales, pues tienen ‘una mera fuerza indicativa’ ya que ‘su finalidad no es otra que la de facilitar la consulta’ de las leyes compiladas...”

En esta sentencia también reafirmó la Corte su competencia para conocer de las demandas de inconstitucionalidad que se presenten contra las disposiciones compiladas, concretamente, las contenidas en el decreto 111/96 -Estatuto Orgánico del Presupuesto-, en los siguientes términos:

“...con el fin de respetar la distribución de competencias establecida por la Carta entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, y evitar que el control constitucional sea inocuo, o se generen innecesarias inseguridades jurídicas, es necesario concluir que, conforme al artículo 241 ordinal 4o. de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de

Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales... por lo cual corresponde al supremo tribunal de lo contencioso conocer de las acusaciones que pongan en cuestión el decreto compilador como tal, por ejemplo, porque se considere que hubo vicios de forma en su expedición. Sin embargo, no puede ese tribunal pronunciarse sobre los artículos y los contenidos normativos que integran tales decretos, pues se trata de normas legales, cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional. Es pues obvio que las decisiones del Consejo de Estado sobre los decretos ejecutivos compiladores sólo recae sobre la compilación misma, pero no pueden afectar las normas materialmente legales que integran esos decretos, cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Corte Constitucional. Se trata pues de una compleja distribución de competencias, la cual deriva de la particular naturaleza de esos decretos compiladores.”¹

El Presupuesto General de la Nación se ha definido como un “acto de autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado.”²

De acuerdo con la ley orgánica, el presupuesto general de la Nación, está conformado por: a) el presupuesto de rentas, b) el presupuesto de gastos y c) las disposiciones generales.

El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. (art. 1 ley 225/95)

Los ingresos corrientes se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros comprenden los impuestos directos e indirectos, y los segundos las tasas y las multas. (arts. 55, 67 y 71 de la ley 179/94)

El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, constituye no sólo un estimativo sino también una autorización, y en él deben incluirse la totalidad de los gastos que el Estado pretende realizar durante la vigencia fiscal respectiva (art. 347 C.N.). De acuerdo con la ley orgánica (art. 16 ley 179/94) el presupuesto de gastos está compuesto por: a) los gastos de funcionamiento; b) del servicio de la deuda pública; y c) de los gastos de inversión. Además, y en virtud del principio presupuestal de especialización, se establece que cada uno de estos gastos deberá presentarse clasificado en diferentes secciones que corresponden a: la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, y la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral. La rama ejecutiva tendrá una sección por cada Ministerio, Departamento Administrativo y Establecimiento Público. Igualmente, se establece una sección para la Policía Nacional, y otra para el servicio de la deuda pública.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 350 de la Carta, en el presupuesto de gastos también debe incluirse un componente denominado “gasto público social”, el que estará integrado por las partidas de esta naturaleza, de acuerdo con la definición que establezca la ley orgánica, la que dicho sea de paso se encuentra consagrada en el artículo 41 del decreto 111 de 1996.

En la ley de apropiaciones no puede incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. (art. 346 C.N.)

Las disposiciones generales según la ley orgánica son aquellas tendentes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales solamente rigen durante el año fiscal para el que se han expedido. (art. 7-c ley 38/89)

6.6 Ley orgánica de presupuesto y su prevalencia frente a la ley anual.

La Constitución le ha otorgado a la ley orgánica de presupuesto, como norma rectora del sistema presupuestal, una característica especial cual es su prevalencia jerárquica con respecto a las demás leyes que versan sobre el mismo asunto y a la que deben estar sujetas, como se lee en los artículos 151, 349 y 352 de la Carta, cuyos textos rezan:

“Artículo 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán ..., las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones ...”.

“Artículo 349. Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones...”

“Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de 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, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.” (negrillas por fuera del texto).

Así mismo, esta Corporación ha sostenido la supremacía jerárquica de la ley orgánica del presupuesto en estos términos:

“La ley orgánica de presupuesto, tiene características constitucionales que hacen de ella una norma superior a otras leyes. En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar determinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P./91). De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la ley orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad.”³

Las leyes orgánicas, aunque no tienen el rango de normas constitucionales, gozan de unas características especiales como normas intermedias entre el ordenamiento superior y las normas ordinarias que desarrollan la materia que regulan.⁴

En este orden de ideas, es claro que en virtud de la prevalencia de la ley orgánica, el legislador al aprobar y expedir la ley anual de presupuesto, tiene que sujetarse de manera estricta a lo dispuesto por aquella.

La ley orgánica del presupuesto está contenida en las leyes 38/89, 179/94 y 225 de 1995, cuyas disposiciones han sido compiladas en el decreto 111 de 1996, denominado Estatuto Orgánico del Presupuesto.

6.7 La materia

La norma demandada pertenece al capítulo denominado “disposiciones generales” de la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 1996 (ley 224 de 1995), y en ella se autoriza al Gobierno para que en el decreto de liquidación del presupuesto defina y clasifique los ingresos y gastos e incorpore las partidas presupuestales en el lugar a que pertenezcan, de acuerdo con su naturaleza, en aquellos casos en que no hayan sido ubicadas bajo los ítems correspondientes.

6.8 El decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación

La Constitución no alude al decreto de liquidación del presupuesto en disposición alguna, lo que sí hace la ley orgánica en el artículo 31 ley 179/94, (art. 65 Dec 111/96), cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 31. Corresponde al Gobierno dictar el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación.

En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional- observará las siguientes pautas:

1. Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.
2. Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.
3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.

Vale la pena entonces, traer a colación una sentencia del Consejo de Estado, que alude a él en forma bastante ilustrativa:

...”...el presupuesto no sale del parlamento unificado, sino compuesto del proyecto original del Gobierno y de los créditos y contracréditos aprobados por el parlamento. El Ejecutivo, por decreto especial, llamado de liquidación del presupuesto, reajusta el proyecto original, refundiéndolo con las modificaciones parlamentarias, mediante una labor material que se asimila a la que desarrollan los secretarios de las Cámaras cuando pasan a limpio los proyectos de ley aprobados por el parlamento con las modificaciones que éste les hubiere introducido. La liquidación del presupuesto es, pues, una labor técnica material, y no un acto legal, creador de la ley de presupuesto.”⁵

Es evidente, entonces, que el decreto de liquidación del presupuesto cumple una función de trascendental importancia pues, en él habrán de quedar consignados, en forma definitiva, todos los ingresos y gastos con las correspondientes partidas tal y como fueron aprobados por el Congreso, sin que pueda el Gobierno aumentar o disminuir su cuantía ni introducir cambios en cuanto a su asignación o destino, además, debe respetar íntegramente el contenido normativo de los preceptos que dicho órgano haya expedido. Este decreto se acompaña con un anexo en el que debe aparecer el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.

Así el decreto de liquidación facilita la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación y permite ejercer un control más apropiado por parte de las entidades encargadas de vigilar los dineros del Estado, ya que al tenor de lo dispuesto en el artículo 345 de la Ley Suprema, “En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

La expedición del decreto de liquidación por parte del Gobierno no obedece al ejercicio de facultades extraordinarias, sino a una atribución directa y específica de la Ley Orgánica del Presupuesto; en consecuencia, éste no es un decreto-ley sino ejecutivo.

6.8.1 La ley anual de presupuesto

La ley anual de presupuesto cuyo objeto es la estimación y delimitación de los ingresos fiscales y el monto de los gastos públicos para determinada vigencia fiscal (un año), no tiene una función normativa abstracta, sino un contenido concreto.⁶ Dicha ley, como se expresó en párrafos anteriores, debe sujetarse en su integridad al Estatuto Orgánico, de manera que no puede exceder los límites allí fijados y, mucho menos, modificar ni derogar sus disposiciones, pues si ello ocurre los preceptos que así se dicten deberán ser declarados inconstitucionales.

Bajo estos parámetros se analizará el artículo 50 de la ley 224 de 1995, objeto de demanda, cuyo texto vale la pena transcribir nuevamente:

“El Gobierno Nacional en el decreto de liquidación clasificará y definirá los ingresos y gastos. Así, mismo, cuando las partidas se incorporen en numerales rentísticos, secciones, programas y subprogramas que no correspondan a su naturaleza, las ubicará en el sitio que corresponda.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional-, hará mediante resolución, las operaciones que en igual sentido se requieran durante el transcurso de la vigencia.”

En esta disposición el legislador no le está confiriendo facultades extraordinarias al Presidente de la República para realizar los actos allí determinados, pues además de que la expedición del decreto de liquidación es competencia privativa y exclusiva del Gobierno Nacional de acuerdo con lo ordenado por la ley orgánica (art. 65 dec. 111/96), no se

consagra expresamente la voluntad de hacerlo y tampoco se incluyeron los requisitos exigidos por la Constitución para estos casos, cuales son: el señalamiento del término dentro del que han de ejercerse las atribuciones y la descripción clara y precisa de los asuntos para los cuales se otorgan.

Ante esta circunstancia, habría que concluir que tal orden es de carácter eminentemente administrativo y obedece al cumplimiento de una disposición expresa de la ley orgánica, que debe ser desarrollada por medio de reglamentos, como se verá en seguida.

6.8.2 Clasificación de los ingresos y gastos

En la Ley orgánica de presupuesto el legislador efectuó algunas clasificaciones en materia de ingresos y gastos públicos. Veamos:

En lo que respecta a los ingresos, señala: “Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas.” (art. 27 Dec. 111/96)

Igualmente, se refiere a las rentas de destinación específica autorizadas por el artículo 359 de la Constitución, definió las contribuciones parafiscales y los fondos especiales, en los artículos 28, 29 y 30 *ibidem*.

Establece también la conformación de los recursos de capital, así: “los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria” (art. 31 *ibidem*). Aclarando que “las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este artículo.”

En cuanto a los ingresos de los establecimientos públicos contempla que en el presupuesto de rentas y recursos de capital se deben identificar y clasificar por separado los pertenecientes a tales entidades, diferenciando las rentas propias y los recursos de capital. (art. 34 *ibidem*)

Con relación al presupuesto de gastos señala que está compuesto por: gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda pública, y gastos de inversión, “clasificados y detallados en la forma en que indiquen los reglamentos” -art. 11 dec. 111/96-. (Resalta la Corte). Aclarando que en el presupuesto de gastos sólo se podrán incluir apropiaciones que correspondan a los actos enumerados en el artículo 38 *ibidem*, que son los mismos a que

alude el artículo 346 de la Carta.

Como se puede apreciar, es el mismo Estatuto Orgánico el que permite que por medio de reglamentos se realicen otras actividades relacionadas con el presupuesto, cuales son la clasificación y detalle de los gastos. Sin embargo, es preciso aclarar que tal autorización no incluye la de modificar o crear clasificaciones distintas de las señaladas en forma genérica por el legislador, pues la labor del Gobierno en este campo se limita a determinar en forma pormenorizada los distintos ítems que conforman los gastos dentro de cada una de las divisiones hechas previamente por la ley orgánica. Por ejemplo, los gastos de funcionamiento no se encuentran discriminados en la ley orgánica y en la anual solamente aparece su monto total, entonces corresponde al Gobierno en el decreto de liquidación identificarlos con sus respectivas partidas, sin exceder la cuantía aprobada por el Congreso para la respectiva vigencia fiscal, a saber: servicios personales, prima de navidad, prima de servicio, salarios, indemnizaciones, gastos de representación, bonificaciones, horas extras, comisiones, mantenimiento, pagos de servicios públicos, arrendamientos, etc. La definición de cada uno de estos rubros también puede ser cumplida por el Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria sin infringir por este aspecto canon constitucional alguno.

Igual situación ocurre con los ingresos, v. gr. en materia de impuestos, la ley orgánica los clasifica en directos e indirectos, correspondiendo entonces al Ejecutivo en desarrollo de sus poderes reglamentarios discriminarlos.

Es que si bien es cierto que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto se hacen varias clasificaciones, subclasificaciones, grupos y subgrupos en relación con algunas de las rentas y de los gastos, que el legislador al expedir la ley anual de presupuesto está obligado a respetar en su integridad, éstos no llegan al punto de detallar o definir en forma específica cada uno de los conceptos que los conforman, función que corresponde realizar al Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria, en el decreto de liquidación como en el anexo que detalla el gasto para el año fiscal respectivo.

Ante estas circunstancias no le asiste razón al demandante, quien olvida que el presupuesto es la conclusión de una suma de actos encadenados en los que participan tanto el poder legislativo como el ejecutivo. El ejecutivo es quien elabora y presenta el proyecto de presupuesto para la aprobación del Congreso, junto con un anexo en el que aparece el detalle de los gastos y los ingresos, entonces quién más indicado para efectuar la discriminación de los distintos ítems que los conforman en el decreto de liquidación si no es el Gobierno Nacional, el que además, está encargado de administrar los recaudos y recursos.

De otra parte, y siguiendo la misma argumentación, no es de recibo la afirmación de la parte actora, en el sentido de que la única atribución que se otorga al Gobierno Nacional en esta materia es la de clasificar los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, incorporados en el Proyecto de Presupuesto de Inversión, según lo normado por el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, pues allí se consagra solamente una de las facultades que puede desarrollar el Ejecutivo, mas no la única, basta leer el artículo 11 del Estatuto Orgánico para comprobarlo. Es que las normas que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto como

cualquier otro ordenamiento deben interpretarse en forma sistemática y no aislada de las demás con las cuales conforman una unidad.

En este orden de ideas es evidente que el artículo 50 de la ley 224 de 1995, materia de impugnación, desarrolla las normas constitucionales y orgánicas antes citadas y permite la debida ejecución del presupuesto.

Finalmente, considera la Corte que la facultad de ubicar en el sitio que corresponda las partidas incluidas en los numerales rentísticos, secciones, programas y subprogramas que no estén de acuerdo con su naturaleza, como se ordena en la disposición acusada, es desarrollo pleno del principio de especialización que rige el presupuesto general de la Nación y que la ley orgánica instituye en el artículo 55 inciso 3o. de la ley 179/94, así: “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”. Tal adecuación permite la cumplida ejecución del presupuesto, así como el control y evaluación del gasto público y, como bien lo señala el apoderado del Ministro de Hacienda, de no hacerse esas correcciones se podría incurrir en graves faltas al realizar gastos con base en partidas que no han sido decretadas formalmente.

Además, la función atribuida al Gobierno es organizativa y en ningún momento le permite introducir nuevos ingresos o gastos ni variar o derogar los ya aprobados por el Congreso, simplemente se busca corregir las imprecisiones en las que se haya incurrido al expedir la ley anual, respecto a la ubicación de las partidas dando así cabal cumplimiento al principio de especialización.

El segundo inciso de la disposición demandada contiene una medida necesaria para efectos de la ejecución del presupuesto que no vulnera ninguna norma constitucional ni del estatuto orgánico del presupuesto.

Así las cosas, la disposición demandada será declarada exequible por no lesionar la Carta ni contrariar la ley orgánica del presupuesto y, por el contrario, adecuarse a ellas.

8. DECISIÓN

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 50 de la ley 224 de 1995.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sent. 508/96 M.P. Alejandro Martinez Caballero

2 Jaramillo Esteban. Hacienda Pública

3Corte Constitucional. Sentencia C-478/92. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. Ver, por ejemplo, las sentencias C-337/93, C-089A/94, C-546/94.

4Corte Constitucional. Sentencia C-337/93. Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

5Anales del Consejo de Estado,1948

6Corte Constitucional. Sentencia C-357/94. Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.