

Sentencia C-644/02

COSA JUZGADA RELATIVA-Límite a los gastos del nivel nacional

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Rubro de gastos por adquisición de bienes y servicios y viáticos y gastos de viaje/PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Competencia del Congreso para fijar límites al crecimiento

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Estructura

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Integración

PRESUPUESTO DE RENTAS-Contenido/PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Disposiciones generales

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Clasificación y detalle de componentes

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Gastos por adquisición de bienes y servicios/PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Rubro de viáticos y gastos de viaje

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Referencia al límite del incremento año por año de la cuenta de gastos generales y no de personal

SISTEMA PRESUPUESTAL-Facultad del Congreso para participar en configuración

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Preeminencia

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Establecimiento de límites al crecimiento de cuentas y rubros

DEFICIT PUBLICO-Medidas de solución

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO EN DEFICIT PUBLICO

ACTO LEGISLATIVO-Derogación de disposición de ley

ACTO LEGISLATIVO-Prevalencia sobre decisión de legislador orgánico

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Límites al crecimiento anual de cuentas por la Constitución y ley orgánica

PRINCIPIO DE SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION POLITICA-Posterioridad a ley y prevalencia sobre legislación orgánica

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Derogación constitucional de disposición sobre límites a los gastos del nivel nacional

ACTO LEGISLATIVO-Transitoriedad de disposición que deroga legislación orgánica

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR NORMA DEROGADA

PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES-Rubro de viáticos y gastos de viaje hace parte de gastos de personal

Referencia: expediente D-3901

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 91 de la Ley 617 de 2000

Demandante: Rosalba Inés Jaramillo Murillo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., trece (13) de agosto de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos de trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por la ciudadana Rosalba Inés Jaramillo Murillo contra el artículo 91 de la Ley 617 de 2000.

I. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma objeto de proceso, según la publicación efectuada en el Diario Oficial No. 44.188 del 9 de octubre de 2000:

“LEY 617 DE 2000

(octubre 6)

por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 91. Límite a los gastos del nivel nacional. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la publicación de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras, no podrá superar

en promedio el cincuenta por ciento (50%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República.

El rubro de viáticos y de gastos de viaje tampoco podrá superar el cincuenta por ciento (50%) de la mencionada meta de inflación.

Se exceptúan de esta disposición los gastos para la prestación de los servicios de salud, los de las Fuerzas Armadas y los del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Parágrafo. El límite establecido en este artículo para los gastos del nivel nacional también se aplicará para el Congreso de la República.

II. LA DEMANDA

Considera la accionante que el artículo 91 de la Ley 617 de 2000 vulnera los artículos 4º, 334 y 3471 de la Constitución Política.

En su criterio, la norma acusada es inconstitucional porque establece un límite del 50% de la meta de inflación para el crecimiento anual del presupuesto de gastos, cuando el artículo 347 de la Constitución consagra como límite la inflación causada más el 1.5%. Esta medida constitucional permite “la posibilidad de realizar un verdadero aumento real de los gastos generales, representado en el 1.5%”. (fl. 3) Agrega que aunque la vigencia de la norma acusada se presentaba entre los años 2000 y 2005, a partir del año 2002 “ya existe ordenamiento constitucional que supera ese término y que consagra delineamientos totalmente contrarios a los fijados en la ley demandada”. (fl. 2)

Por ello “la aplicación de la norma demandada tipifica la materialización del manejo irracional de la economía, ... pues frena la demanda, lo que impide que se mejore la calidad de vida de los habitantes del territorio patrio”. (fls. 3 y 11) En consecuencia, se vulnera el artículo 334 de la Constitución, el cual prescribe que corresponde al Estado “dirigir y racionalizar la economía” y “el manejo racional de la economía implica al menos, el reconocimiento de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, o sea la aplicación de la inflación causada”. (fl. 11)

Finalmente indica que se vulnera el artículo 4º de la Constitución porque el artículo acusado de la Ley 617 “desborda el mandato constitucional” contenido en el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001. (fl. 16)

III. INTERVENCIONES

Carlos Eduardo Riaño Cárdenas, en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en este proceso para defender la constitucionalidad de la norma impugnada, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

1. La demandante contrapone dos normas que se refieren a materias diferentes. Mientras que el artículo 91 de la Ley 617 de 2000 sólo se predica de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 se refiere al incremento de las transferencias a las entidades territoriales. Entonces, “el actor de manera equívoca involucra el porcentaje de los gastos generales de los órganos que conforman el

Presupuesto General de la Nación, con los de las transferencias establecidos en el Acto Legislativo 01 de 2001, los cuales, desde la perspectiva fiscal son bien diferentes". (fl. 37)

2. Tampoco son de recibo las acusaciones contra el artículo 91 de la Ley 617 por afectación del poder adquisitivo, "como quiera que la disposición se refiere a que cada una de las entidades debe restringir sus gastos generales ... dicha disposición está dirigida a reducir las expectativas inflacionarias y a disminuir el crecimiento de los gastos, evitando de esta manera un desbordamiento en el gasto público, que en un futuro puede llevar a situaciones inmanejables". (fl. 37)

3. Además, hay razones de índole presupuestal por las cuales se debe mantener vigente la medida, pues "nos encontramos frente a unos presupuestos austeros, realistas y financiados de conformidad con la disponibilidad de recursos con que cuenta la Nación". (fl. 38)

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequible el artículo 91 de la Ley 617 de 2000, bajo el entendido que su aplicación opera en la etapa de elaboración presupuestal, sin que, para casos excepcionales autorizados por el Gobierno Nacional -artículo 351 de la Constitución-, el Congreso de la República pueda aprobar aumentos de la cuenta gastos generales para determinados órganos del presupuesto en los términos del Acto Legislativo 01 de 2001.

Considera el Procurador General que el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 tiene una clara finalidad de control fiscal por vía presupuestal en relación con el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para la cuenta gastos generales, vigente para los años 2002 a 2007, lo cual constituye un tope máximo equivalente a la tasa de inflación causada para cada anualidad presupuestal, más el 1.5%. Por lo anterior, las apropiaciones que apruebe el Legislativo para la referida cuenta, por debajo del límite establecido, estarán de acuerdo con el ordenamiento constitucional vigente.

Estima que si el artículo acusado establece para la cuenta gastos generales un tope máximo promedio del 50% de la inflación esperada para cada año de vigencia, significa que diferentes rubros de dicha cuenta presupuestal pueden tener apropiaciones por encima de tal límite, pero compensados con otros que estén por debajo. De este mecanismo queda excluido el rubro viáticos y gastos de viaje, el cual no puede tener crecimientos superiores al promedio general.

De otro lado, no encuentra de recibo el argumento expuesto por la demandante en relación con la inconstitucionalidad sobreviniente de la norma acusada, pues no solo está de acuerdo con lo expuesto en el Acto Legislativo 1 de 2001 sino que compagina con las demás normas presupuestales contenidas en la Constitución Política.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Verificación previa: existencia de cosa juzgada constitucional

1. El artículo 91 de la Ley 617 fue objeto de pronunciamiento de constitucionalidad por esta Corporación. En la sentencia C-540 de 2001 se declaró la exequibilidad de este artículo pero

limitada “exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas”. De esta forma, al existir cosa juzgada relativa sobre la norma acusada, es procedente asumir el estudio de los cargos nuevos de inconstitucionalidad formulados en esta oportunidad.

Problema jurídico

2. El artículo 91 de la Ley 617 establece que, durante un período de 5 años a partir de su publicación, el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios en el presupuesto general de la nación y en el de las entidades descentralizadas del orden nacional allí señaladas, no podrá superar en promedio el 50% de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. El rubro de viáticos y gastos de viaje tampoco podrá superar el 50% de la mencionada meta de inflación.

Por su parte, el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 adiciona un párrafo transitorio al artículo 347 de la Constitución Política para señalar que durante los años 2002 a 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes, entre otros rubros, de los destinados a servicios personales, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el 1.5%.

Al cotejar la norma legal con el precepto superior citado, la demandante considera que aquella es inconstitucional por establecer un límite de crecimiento inferior al fijado en la Carta Política. Por ende, la norma acusada vulnera los artículos constitucionales 4 y 347.

Así entonces, el problema jurídico que debe resolver la Corte consiste en determinar si el artículo 91 de la Ley 617 quedó derogado a partir de la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2001, por consagrar, para algunos gastos del nivel nacional, límites de crecimiento diferentes a los fijados por la norma Superior.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Corporación hará una breve referencia a los siguientes aspectos: 1) la ubicación de los rubros “gastos por adquisición de bienes y servicios” y “viáticos y gastos de viaje” dentro de la estructura del presupuesto de gastos, ya que éstos son los rubros a que se refiere la norma demandada; 2) a la competencia del Congreso de la República para fijar límites al crecimiento del presupuesto de gastos, en cuanto la accionante alega que el constituyente establece ahora límites de crecimiento diferentes para el período regulado por la norma acusada, y 3) a los antecedentes del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001, que hace parte de una regulación más amplia para solucionar los problemas del déficit público.

3. Los rubros afectados por la norma acusada están clasificados en diferentes cuentas presupuestales. Este hecho, tal como se deduce de la estructura del presupuesto general de la nación y se desarrolla a continuación, impone un tratamiento por separado a cada uno de ellos a fin de verificar su constitucionalidad.

Según el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el presupuesto general de la nación se integra por tres partes, a saber: 1) el presupuesto de rentas; 2) el presupuesto de gastos o ley de

apropiaciones, y 3) las disposiciones generales.²

El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la nación; de las contribuciones parafiscales, de los fondos especiales; de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones distingue entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, “clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos”³. Finalmente, las disposiciones generales corresponden a 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 expiden.

En desarrollo de la facultad dada al gobierno nacional por el artículo 11 del estatuto orgánico del presupuesto para clasificar y detallar los componentes del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, se expidió el Decreto 568 de 1996.⁴

El artículo 16 del Decreto 568 establece, entre otras clasificaciones, una en relación con las Cuentas Presupuestales y otra a partir del Objeto del Gasto. La clasificación por Cuentas, comprende: Gastos de personal; Gastos generales; Transferencias corrientes; Transferencias de capital; Gastos de comercialización y producción; Servicios de la deuda interna; Servicios de la deuda externa, y programas de inversión. Por su parte, la clasificación por Objeto del Gasto comprende, entre otras: 1) Para Gastos de Personal. Servicios personales asociados a la nómina; Servicios personales indirectos; Contribuciones inherentes a la nómina al sector privado; Contribuciones inherentes a la nómina al sector público. 2) Para Gastos Generales. Adquisición de bienes; Adquisición de servicios; Impuestos y multas.

Siendo así, la denominación “gastos por adquisición de bienes y servicios” que consagra la norma demandada (art. 91 de la Ley 617), se refiere a rubros de la cuenta Gastos Generales, mientras que la denominación “rubro de viáticos y gastos de viaje” hace parte de la cuenta Gastos de Personal, ambas dentro del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.

Esta precisión es importante para determinar, más adelante, la constitucionalidad del artículo demandado, en la medida en que la norma suprema invocada como infringida –artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001-, se refiere solamente al límite del incremento año a año de la cuenta Gastos Generales, mas no a la de Gastos de Personal.

Competencia del Congreso de la República para fijar límites de crecimiento a los gastos nacionales

4. El Congreso de la República está facultado para participar en la configuración del sistema presupuestal. Según lo ha resaltado esta Corporación⁵, los artículos 345 a 353 de la Carta Política contienen el núcleo rector con fundamento en el cual se organiza el sistema presupuestal colombiano, el cual se amplía, a partir de lo dispuesto por el artículo 352, con las disposiciones de la ley orgánica del presupuesto, a la cual la Constitución le ha otorgado un carácter preeminente sobre las demás leyes que regulen la materia.

En este sentido, el artículo 352 de la Constitución dispone que las normas referentes a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas 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, están señaladas en la Constitución y en la ley orgánica del presupuesto⁶ y, en concordancia con aquel, el artículo 151 de la Carta establece que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a las leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la República⁷.

De tal suerte que, por disposición constitucional expresa (C.P, art. 352), los límites al crecimiento de las cuentas y rubros del presupuesto de gastos se pueden establecer tanto en la Carta Política como en la ley orgánica del presupuesto. Lo anterior no implica una cotitularidad entre el constituyente y el legislador orgánico para definir el sistema presupuestal pues es indiscutible que el ejercicio de la potestad legislativa estará sujeto a los preceptos constitucionales.⁸

La aprobación del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001

5. El proyecto de acto legislativo, presentado a iniciativa del gobierno nacional, hace parte de una serie de medidas encaminadas a solucionar el déficit público. Las reformas tienen objetivos como: devolver la dinámica a la economía; fortalecer los fiscos nacionales y regionales; corregir los excesos de gasto; desarrollar reglas que impidan hacia el futuro un descontrol en las finanzas públicas y acumular los recursos para cubrir los pasivos pensionales.⁹ En su conjunto atienden “la necesidad urgente de devolverle viabilidad a las finanzas públicas, tanto nacionales como departamentales y municipales”¹⁰.

En este escenario el proyecto de Acto Legislativo “no solo se centra en la modificación de las transferencias a las regiones, sino que adicionalmente limita el crecimiento del gasto de funcionamiento en el Gobierno Central. (...) Existe consenso que todos los niveles de Gobierno deben aportar al esfuerzo fiscal. Por eso el Acto Legislativo está orientado tanto a los gastos del Gobierno Central, como a los recursos que se participan con las entidades territoriales. Con la modificación del artículo 347 de la Constitución Nacional, se propone limitar el crecimiento de los gastos de funcionamiento del Gobierno Central, diferentes de pensiones así: se establece un período de transición, entre 2002 y 2006, donde como máximo, los gastos crecerán con la inflación más 1.5% real”¹¹.

6. En estrecha vinculación con los objetivos propuestos, en el proyecto de acto legislativo se proponía adicionar un párrafo transitorio al artículo 347 de la Constitución Política, cuyo texto era el siguiente:

Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la Ley de Presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%)¹².

Esta iniciativa para limitar los gastos de funcionamiento del orden nacional se mantuvo, en esencia, hasta el tercer debate en la segunda vuelta. En esa oportunidad la Comisión Primera de la Cámara de Representantes decidió suprimir el artículo 1º del proyecto de acto legislativo, por considerar que la medida era inconveniente debido a que “cualquier modificación salarial conllevaría a una inflexibilidad futura que obliga una nueva reforma

constitucional. Adicionalmente, ya la Ley 617 incorporó ajustes a los gastos del Gobierno Central, lo cual hace innecesario la inclusión de este artículo, así mismo esta decisión se convertiría en un obstáculo para reactivar la demanda efectiva en la economía”13.

Posteriormente, varios representantes a la Cámara solicitaron a la plenaria la inclusión del retirado artículo 1º en el proyecto de acto legislativo, por lo que se designó una comisión accidental para que rindiera informe en relación con esta petición.

Fue así como, en el informe rendido a la Plenaria por la comisión de conciliación, se recomendó incluir el siguiente texto como párrafo transitorio del artículo 347 de la Constitución Política: “Párrafo transitorio. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%). La restricción al monto de apropiaciones no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción”14.

El texto de este párrafo transitorio fue aprobado, de manera independiente, en las sesiones plenarias de Senado de la República y Cámara de Representantes del 20 de junio de 2001, y corresponde al texto definitivo del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001.15

¿La norma acusada fue derogada por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001?

7. Según se expresó en los acápites anteriores, la respuesta al problema jurídico planteado es diferente para cada una de las materias que integran la norma demandada. Ellas son, de una parte, “el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios”, y de la otra, “el rubro de viáticos y de gastos de viaje”.

8. En primer lugar, las medidas adoptadas en el artículo 91 de la Ley 617 en relación con el “crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios” en el presupuesto general de la nación y en el de las demás instituciones allí indicadas, fueron derogadas por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001, pues las decisiones específicas adoptadas por el constituyente en un aspecto determinado, prevalecen sobre las decisiones que previamente haya tomado el legislador orgánico.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 352 de la Constitución Política, los límites al crecimiento anual de las cuentas del presupuesto de gastos pueden ser fijados tanto por la Constitución como por la ley orgánica del presupuesto. Pero, como se indicó, ello no significa que la legislación orgánica pueda, de manera simultánea o paralela, consagrar o conservar normas diferentes a las consagradas por el constituyente, pues toda decisión adoptada por el legislador deberá acatar el principio de supremacía de la Carta Política (C.P., art. 4º).

En este caso, el artículo 91 de la Ley 617 fijaba el límite máximo o el techo autorizado para el crecimiento de los gastos por adquisición de bienes y servicios. Posteriormente, el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 estableció un límite diferente para el crecimiento anual de los

gastos generales.¹⁶ Y sí, como lo consagran las normas sobre clasificación del presupuesto, los rubros aludidos en la Ley 617 están incorporados en la cuenta presupuestal regulada con posterioridad por el Acto Legislativo, significa que hay dos regulaciones diferentes para una sola materia. Se deduce entonces que aquella norma fue derogada por ésta que, además de ser posterior, es de superior jerarquía.

Es decir, si luego de entrar en vigencia la Ley 617, el constituyente señaló expresamente el límite máximo dentro del cual se hará la programación presupuestal por parte del legislador ordinario (ley anual de presupuesto), la legislación orgánica no puede válidamente, con la misma finalidad y para el mismo período, establecer límites diferentes a los ahora señalados, en forma expresa, por el constituyente.

9. La anterior interpretación compagina con la voluntad del constituyente de fijar esta nueva regulación del crecimiento de los gastos generales en el nivel nacional. Así se evidencia tanto en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo como en los debates y discusiones que se surtieron durante su aprobación. Tanto es así que el proyecto de acto legislativo fue presentado a consideración del Congreso de la República con posterioridad a la publicación de la Ley 617¹⁷ y que, además, en diferentes oportunidades se puso de presente que las reformas propuestas modificarían decisiones ya adoptadas en la Ley 617 de 2000.¹⁸

Esta apreciación concuerda con lo señalado por el gobierno al proponer la reforma del artículo 347 de la Carta Política. En esa oportunidad se dijo que, “En cuanto al problema de exceso de gasto público, existe consenso sobre la necesidad de que en el proceso de ajuste fiscal deben aportar todos los sectores y, por ende, todos los niveles de gobierno. Por esta razón, el presente acto legislativo implica la modificación del artículo 347 de la Constitución Política al ponerle límites al crecimiento de los gastos de funcionamiento del Gobierno, excluyendo los pagos de pensiones”¹⁹.

Posteriormente, en la ponencia para primer debate se señaló que “con esta propuesta se pretende limitar el crecimiento del tamaño del Estado con el objetivo de promover la actividad privada, que ve limitada su productividad al enfrentarse a un Estado cada vez mayor. Adicionalmente, con el control al crecimiento de los gastos de la Nación se garantiza el equilibrio de las finanzas públicas en el largo plazo, ya que el flujo de ingresos futuros tendrá que ser utilizado de manera racional teniendo en cuenta las limitaciones que impondría este proyecto frente a las necesidades específicas del momento”²⁰.

Según lo expuesto, el artículo 91 de la Ley 617 de 2000, en lo que hace referencia al crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios de los órganos que integran el presupuesto general de la nación y demás presupuestos allí referidos, fue derogado tácitamente²¹ por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001.

10. En contra de la interpretación asumida por esta Corporación podría argumentarse la constitucionalidad de la norma acusada, aduciendo que representa el ejercicio de la potestad de configuración en esta materia. A ello se respondería que, si bien el legislador orgánico fijó el límite máximo de crecimiento de los gastos generales en el orden nacional, se trata de una

decisión previa a la decisión constitucional sobre la misma materia. Además, en la elaboración, trámite y aprobación del Acto Legislativo fueron tenidas en cuenta para su modificación las decisiones adoptadas en la Ley 617 de 2000.

11. Así mismo, podría invocarse la calidad de norma transitoria que tiene el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 para considerar que la norma demandada, en la materia que se analiza, no fue derogada y que recobraría su fuerza ejecutoria cuando la norma constitucional deje de producir efectos. A tal argumento se diría que la vigencia del Acto Legislativo supera la vigencia de la norma contenida en el artículo 91 de la Ley 617, de tal suerte que cuando deje de regir el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001, ya habrá transcurrido la vigencia del artículo 91 de la Ley 617. Entonces, no sería acertado afirmar que la norma demandada podría surtir efectos en el futuro.²²

Por consiguiente, al quedar derogados estos apartes de la norma demandada, la Corte no encuentra objeto sobre el cual pueda emitir un pronunciamiento de fondo.

Los límites de crecimiento para el rubro de viáticos y gastos de viaje fijados en la norma demandada

12. La regulación consagrada en el artículo demandado en relación con “el rubro de viáticos y gastos de representación” no fue derogada por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 pues versa sobre un aspecto presupuestal diferente al regulado por éste.

En efecto, el Acto Legislativo se refiere al incremento de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para Gastos Generales, y “el rubro de viáticos y gastos de viaje”, en la clasificación del presupuesto de gastos, hace parte de una cuenta diferente, la de Gastos de Personal.

Por ello, en el mismo sentido de la decisión tomada por esta Corporación en la sentencia C-459 de 2002, si las cuentas Gastos Generales y Gastos de Personal son dos cuentas diferentes de la clasificación presupuestaria; si el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 se refiere al crecimiento de las apropiaciones para gastos generales; si no hay norma constitucional que haga referencia al incremento, durante determinado período, de los gastos de personal, entonces no hay contradicción entre la norma acusada y la norma Superior invocada, ni es de recibo el argumento de la demandante que cuestiona la constitucionalidad de una norma orgánica del presupuesto que hace referencia al crecimiento de un rubro de los gastos de personal por estimarla contraria a una norma constitucional que fija el crecimiento de una cuenta diferente a aquélla, es decir la de gastos generales. Esta conclusión se obtiene de la lectura de la norma demandada, de la clasificación del presupuesto y de la norma superior invocada como infringida.

13. Así entonces, la Corte se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la constitucionalidad de los apartes del artículo 91 de la Ley 617 de 2000 que hacen referencia al “crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios” y declarará exequible, del mismo artículo, lo referente al “rubro de viáticos y gastos de viaje”.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en relación con los apartes del artículo 91 de la Ley 617 de 2000 que hacen referencia al “crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios” de los órganos y entidades señalados en dicho artículo.

Segundo. Declarar exequible el artículo 91 de la Ley 617 de 2000 en lo que hace referencia a los límites de crecimiento del “rubro de viáticos y gastos de viaje” en las entidades y organismos señalados en dicho artículo.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-644/02

Como quiera que en relación con las Sentencias C-540 y 579 del año 2001 en las cuales se declaró la exequibilidad de la Ley 617 de 2000 y de algunas de sus disposiciones por los cargos formulados por los actores en las demandas respectivas el suscrito magistrado salvó su voto, en esta ocasión, en relación con la Sentencia C-644 de agosto 13 de 2002, en razón del obligatorio acatamiento a la cosa juzgada sobre el particular, me veo precisado a aclararlo por cuanto continúo considerando que dicha ley ha debido declararse inconstitucional, en su totalidad pero no puedo desconocer que ya existe sentencia anterior sobre el asunto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Aclaración de voto a la Sentencia C-644/02

ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR SERVICIOS-Ejes sobre los cuales se estructura/ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR SERVICIOS-Autonomía frente al rubro de viáticos y gastos de viaje (Aclaración de voto)

Los entes descentralizados por servicios se estructuran sobre tres ejes, a saber: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente. Autonomía que si bien se halla sujeta a los mandatos constitucionales y legales, debe ser adecuadamente atendida por la ley en orden a preservar el poder decisorio que le incumbe a los gerentes y directores de los respectivos entes para la mejor realización del objeto social. Cometido éste que resulta notoriamente frustrado con disposiciones que como la acusada restringe el radio de acción autonómico de los mencionados entes, los cuales, según voces del artículo 210 superior deben crearse con fundamento en los principios que orientan la función administrativa, a cuyos fines poca o ninguna utilidad práctica le presta una norma (art. 91) que puede distorsionar o contrariar los guarismos del rubro de viáticos y de gastos de viaje de un período determinado.

Referencia: expediente D-3901

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 91 de la Ley 617 de 2000.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito magistrado se ve precisado a aclarar su voto en relación con la decisión contenida en el segundo numeral de la parte resolutive de la sentencia C-644 de 2002, en la forma que paso a exponer:

EL RUBRO DE VIÁTICOS Y GASTOS DE VIAJE FRENTE A LA AUTONOMÍA DE LOS ENTES DESCENTRALIZADOS POR SERVICIOS

El tope máximo fijado en el inciso segundo del artículo 91 de la ley acusada no se halla en consonancia con el principio de autonomía que caracteriza a las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional. En efecto, desde los desarrollos legales de la reforma constitucional de 1968, y hoy, con la nueva preceptiva constitucional, desarrollada en lo pertinente por la ley 489 de 1998, los entes descentralizados por servicios se estructuran sobre tres ejes, a saber: personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente. Autonomía que si bien se halla sujeta a los mandatos constitucionales y legales, debe ser adecuadamente atendida por la ley en orden a preservar el poder decisorio que le incumbe a los gerentes y directores de los respectivos entes para la mejor realización del objeto social. Cometido éste que resulta notoriamente frustrado con disposiciones que como la acusada restringe el radio de acción autonómico de los mencionados entes, los cuales, según voces del artículo 210 superior deben crearse con fundamento en los principios que orientan la función administrativa, a cuyos fines poca o ninguna utilidad práctica le presta una norma (art. 91) que puede distorsionar o contrariar los

guarismos del rubro de viáticos y de gastos de viaje de un período determinado.

En los anteriores términos, respetuosamente dejo consignada mi aclaración de voto sobre el asunto de la referencia.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

- 1 Con la modificación efectuada por el artículo 1º del Acto Legislativo No. 1 de 2001.
- 2 Cfr. Artículos 11 y 36 del Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que integran el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- 3 Artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.
- 4 Según lo expresó esta Corporación, el reglamento puede clasificar y detallar los gastos, con la condición de no modificar ni crear clasificaciones distintas de las señaladas por la ley. Su actividad se dirige a determinar en forma pormenorizada los ítems que conforman los gastos dentro de cada una de las divisiones hechas previamente por la ley orgánica. Ver: Corte Constitucional. Sentencia C-629 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- 5 Corte Constitucional. Sentencia C-446 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara.
- 6 Al respecto, en la sentencia C-446 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara, se indicó que: “El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente”. En el mismo sentido ver igualmente las sentencias C-926 de 1996 y C-1379 de 2000.
- 7 El Decreto 111 de 1996 señala, en los siguientes términos, los alcances del Estatuto Orgánico del Presupuesto: “Artículo 1. La presente Ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el Artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal. (Ley 38 de 1989, art. 1º, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1º). Artículo 2. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones leales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto. (Ley 179 de 1994, art. 64)”.

8 Las leyes orgánicas no tienen nivel constitucional, sino que son leyes intermedias entre la Constitución y las leyes que desarrollan la materia. Además, no tienen la potestad de constituir sino de organizar lo ya constituido, en la medida en que no es el primer fundamento jurídico de la regulación. De acuerdo con lo expuesto, las leyes orgánicas deben observar una norma superior, la Constitución, y crear las condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz). Ver también, sentencia C-155 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

9 Cfr. Gobierno Nacional. “El reto de la descentralización ordenada”. Publicada en la Gaceta del Congreso No. 194 del 15 de mayo de 2001, pág. 49.

10 Ibídem

11 Ibídem

12 Gaceta del Congreso No. 434 del 30 de octubre de 2000, pág. 1.

13 Informe ponencia para primer debate en segunda vuelta al proyecto de acto legislativo. En: Gaceta del Congreso No. 274 del 6 de junio de 2001, págs. 3 y 4. En la Gaceta del Congreso No. 291 del 12 de junio de 2001, págs. 6 y 7, se publica el texto aprobado en la Comisión, con la supresión del artículo 1º del proyecto de acto legislativo.

14 Gaceta del Congreso No. 341 del 16 de julio de 2001, pág. 38.

15 Cfr. Gacetas del Congreso No. 341 del 16 de julio de 2001, pág. 37 y No. 354 del 31 de julio de 2001, págs. 76 y ss y 132.

16 Si bien la Ley 617 se refería a los gastos por adquisición de bienes y servicios y el Acto Legislativo al incremento de los gastos generales, no se trata de dos materias diferentes dado que aquellos rubros presupuestales están incluidos en la cuenta gastos generales, y que los gastos generales se ejecutan mayoritariamente en la adquisición de bienes y servicios pues no es significativo el peso porcentual de los rubros faltantes, es decir el pago de impuestos y multas. Recuérdese que en la clasificación del presupuesto de gastos, la cuenta Gastos Generales se compone de tres rubros, a saber: adquisición de bienes; adquisición de servicios; impuestos y multas.

17 El proyecto de acto legislativo 012 fue presentado en la Secretaría General del Senado de la República el 30 de octubre de 2000 (Gaceta del Congreso 434 del 30 de octubre de 2000, págs. 11 y 12) y la Ley 617 fue publicada en el Diario Oficial No. 44.188 del 9 de octubre de 2000.

18 En la exposición de motivos el gobierno señaló lo siguiente: “La estrategia global de ajuste a las finanzas públicas comprende la aprobación de reformas que incrementen los ingresos y limiten los gastos. (...) En cuanto a la reducción de gastos, son los departamentos y municipios quienes hasta ahora dan el mejor ejemplo con la Ley 617 de 2000, con la cual se pretenden corregir de manera estructural los excesos de gasto de las entidades territoriales” (Gaceta del Congreso No. 434 del 30 de octubre de 2000, pág. 4). En relación con las consideraciones acerca de la Ley 617 en el proceso constituyente, ver, por ejemplo,

la Gaceta del Congreso No. 274 del 6 de junio de 2001, págs. 3 y 4.

19 Gaceta del Congreso No. 434 del 30 de octubre de 2000, pág. 3. También señaló el gobierno nacional que: “La propuesta además refleja el sentir de los miembros del Gobierno, la Mesa de Concertación de Transferencias, los analistas y la sociedad en general en cuanto a que el problema de exceso de gasto público se debe traducir en un proceso de saneamiento de las finanzas públicas al cual deben aportar todos los sectores y todos los niveles de gobierno”. *Ibidem*, págs. 4 y 5.

20 Gaceta del Congreso No. 439 del 7 de noviembre de 2000, pág. 9.

21 En relación con la derogatoria tácita de una ley por inconstitucionalidad sobreviniente puede verse la sentencia C-155 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. En esta sentencia se dijo que “La inconstitucionalidad de que adolece la norma bajo examen, es de aquellas que la doctrina y la jurisprudencia califican de inexequibilidad sobreviniente, que se presenta cuando estando una norma vigente, aparece una nueva disposición de rango constitucional contraria a lo reglado en la primera”.

22 La ley anual de presupuesto aprobada luego de la vigencia del Acto Legislativo debió respetar necesariamente ambas disposiciones (A.L. 01/01 y L. 617) ya que los límites fijados por el legislador orgánico (L. 617 de 2000, art. 91) eran inferiores a los contemplados en la reforma constitucional.