

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Ejecución por doceavas de los recursos apropiados en el presupuesto nacional para descongestión en la rama judicial

FUNCION DE PLANEACION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO-Jurisprudencia constitucional

ORDENAMIENTO JURIDICO-Función de planeación

FUNCION DE PLANEACION-Finalidad

FUNCION DE PLANEACION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO-Relevancia constitucional

FUNCION DE PLANEACION-Ejercicio

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PRESUPUESTO ANUAL DE RENTAS Y LEY DE APROPIACIONES-Instrumentos de planificación

FUNCION DE PLANEACION-Principios

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN-Instrumentos relevantes que sirven a la función de planeación y cumplen objetivos que con ella se persiguen

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Jurisprudencia constitucional

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Mecanismo para la realización de los fines propios del Estado Social de Derecho

LEY ORGANICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Importancia

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Jurisprudencia constitucional

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Mecanismo de racionalización de la actividad estatal

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Principios

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Proceso presupuestal

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Fuerza restrictiva

LEYES ORGANICAS-Facultad del Congreso de la República

LEYES ORGANICAS-Control de constitucionalidad/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Control de constitucionalidad

RESERVA DE LEY ORGANICA-Violación conlleva un vicio de competencia del Congreso

LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO Y LEY ANUAL DE PRESUPUESTO O LEY DE APROPIACIONES-Distinción

LEYES ORGANICAS DE PRESUPUESTO-Carácter permanente/LEYES ORDINARAS DE PRESUPUESTO-Duración limitada y alcance restrictivo

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO-Límite, directriz y referencia obligada de las leyes ordinarias de presupuesto

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO Y LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Partes

LEYES ANUALES DE PRESUPUESTO-Disposiciones según contenido/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Inclusión o modificación de las partidas de ingresos y gastos del Estado para el respectivo periodo fiscal

DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Finalidad/DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No obstante su carácter normativo tienen contenido meramente instrumental

DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vigencia temporal

DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-No se puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de las mismas

LEYES ANUALES DE PRESUPUESTO Y APROPIACIONES-Naturaleza, características y finalidades

DISPOSICIONES GENERALES DE LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Jurisprudencia constitucional

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Mandatos específicos

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Forma de ejecución de recursos para descongestión por “doceavas” no tiene vocación de permanencia

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Forma de ejecución por “doceavas” no guarda relación con materias reservadas a ley orgánica/PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA VIGENCIA FISCAL DE 2015-Forma de ejecución por “doceavas” no modifica ni deroga estatuto Orgánico del Presupuesto

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA VIGENCIA FISCAL DE 2015 Y RECURSOS APROPIADOS A LA RAMA JUDICIAL PARA DESCONGESTION EJECUTADOS POR DOCEAVAS-No desconoce autonomía presupuestal de la Rama Judicial

EQUILIBRIO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL-Reforma constitucional mediante Acto Legislativo 2 de 2015 que elimina Consejo Superior de la Judicatura y asigna sus funciones a otros órganos/RAMA JUDICIAL-Gobierno y administración a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial

PROYECTO DE PRESUPUESTO DE LA RAMA JUDICIAL-Competencia del Consejo de Gobierno Judicial según Acto Legislativo 2 de 2015/ADMINISTRACION DE LA RAMA JUDICIAL Y PROYECTO DE PRESUPUESTO-Competencia de la Gerencia de la Rama Judicial

EQUILIBRIO DE PODERES, REAJUSTE INSTITUCIONAL Y LEY ESTATUTARIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Atribución a la Rama Judicial para elaborar y ejecutar proyecto de presupuesto

PRESUPUESTO DE GASTOS-Composición y clasificación en diferentes secciones correspondientes a la rama judicial

ELABORACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE LA RAMA JUDICIAL-Autonomía presupuestal

ELABORACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE LA RAMA JUDICIAL-Observancia de la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto

ELABORACION Y EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE LA RAMA JUDICIAL-Principios de unidad presupuestal y universalidad

PRINCIPIO DE UNIDAD PRESUPUESTAL-Alcance/PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD PRESUPUESTAL-Alcance/PRINCIPIO DE AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Alcance

PRINCIPIO DE AUTONOMIA PRESUPUESTAL-No es absoluto

PRINCIPIO DE AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Limitaciones frente a los principios de unidad y universalidad

PRINCIPIO DE AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE AUTONOMIA PRESUPUESTAL-Respeto por el derecho del órgano autónomo para preparar anteproyecto de presupuesto y las facultades de ordenadores del gasto en la ejecución de presupuestos

RAMA JUDICIAL-Gastos son una sección en el presupuesto general de la Nación

GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LA RAMA JUDICIAL-No tienen competencia en materia de ejecución presupuestal sin contar con la injerencia previa del legislador orgánico y ordinario

Referencia: Expediente D-10698

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 102 (parcial) de la Ley 1737 de 2014 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”.

Demandante:

Jesús Marino Ospina Mena

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., catorce (14) de octubre de dos mil quince (2015).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Jesús Marino Ospina Mena presentó demanda de inconstitucionalidad contra la expresión “Los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1o de enero hasta el 31 de diciembre y serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales”, contenida en artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”.

Mediante Auto del veintidós de abril de 2015, el Magistrado Sustanciador resolvió admitir la demanda, dispuso su fijación en lista a efectos de permitir la intervención ciudadana y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia se ordenó, además, comunicar la demanda al Presidente del Congreso de la República, a los Ministerios de Interior, Justicia y Hacienda y Crédito Público, a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario, al Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Javeriana, Rosario, Libre, Nacional y Atlántico, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran en el proceso a fin de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto del artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 49.353 de 2 de diciembre de 2014, destacando en negrilla y con subraya los apartes del mismo que se acusan en la demanda:

“LEY 1737 DE 2014

(diciembre 2)

Diario Oficial No. 49.353 de 2 de diciembre de 2014

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 102. Los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1o de enero hasta el 31 de diciembre y serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales. Así mismo, los recursos apropiados a la Unidad Nacional de Protección son para cubrir la totalidad del gasto de protección del 1o de enero hasta el 31 de diciembre de 2015, en consecuencia, el Consejo de Estudio de Riesgos y Recomendaciones de Medidas (Cerrem) no podrá ordenar la implementación de medidas de protección a cargo de la Unidad Nacional de Protección sino hasta el monto de las apropiaciones contenidas en la Ley anual de presupuesto para dicha entidad.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

En criterio del demandante, los apartes acusados comportan la vulneración de los artículos 151, 256-5 y 352 de la Constitución Política y 64 de la Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 2º 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 conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

Acorde con ello, resalta, entonces, que “resulta pertinente invocar como violado el artículo 2 del Decreto 111 de 1996, que corresponde al artículo 64 de la Ley 179 de 1994, una de las tres leyes compiladas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

2. Fundamentos de la demanda

Hecha la anterior precisión, el actor procede a fundamentar la demanda a partir de los siguientes cargos:

2.1. Primer cargo. Presunta transgresión de los artículo 151 y 352 de la Carta Política y 64 de la Ley 179 de 1994 compilado en el artículo 2º del Decreto 111 de 1996

2.1.1. Sostiene el actor que la norma impugnada, al fijar las condiciones de ejecución de los recursos apropiados a la Rama Judicial para descongestión durante la vigencia fiscal del año 2015, disponiendo que lo sea por “doceavas”, desconoce la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 151 de la Carta, el cual impone que se regule por ese tipo de leyes, entre otros temas, los relacionados con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los órganos descentralizados.

2.1.2. Explica al respecto, que, a partir de lo dispuesto en la citada disposición constitucional, la ejecución del presupuesto de los organismos o entidades nacionales, como es el caso de la Rama Judicial, corresponde al legislador mediante ley orgánica, en razón a que son ese tipo de leyes las que deben “fijar los límites o restricciones a la ejecución de su presupuesto”. Bajo ese entendido, considera que la norma acusada viola la reserva de ley orgánica, pues los aspectos relacionados con las condiciones de ejecución de los recursos apropiados a la Rama Judicial, “no puede ser a través de una ley ordinaria,

como la ley anual de presupuesto, razón por la cual resulta manifiesta la inconstitucionalidad del fragmento demandado del artículo 102 de la Ley 1737 de 2014”.

2.1.3. Acorde con lo antes dicho, el actor sostiene que la norma impugnada también contradice el artículo 352 de la Carta, y los artículos 1º y 2º del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996). Ello, en razón a que, con apago a lo dispuesto en las citadas disposiciones, la forma de ejecución del presupuesto de la Rama Judicial es un aspecto reservado a la ley orgánica del presupuesto, la cual, además, no tiene prevista la exigencia de que la ejecución del presupuesto de la Rama Judicial se realice por doceavas partes.

2.2. Segundo cargo. Presunta violación del artículo 256 de la Constitución Política

2.2.1. También considera el actor que la norma acusada, al restringir las condiciones de ejecución de los recursos apropiados a la Rama Judicial para descongestión durante la vigencia fiscal del año 2015, disponiendo que lo sea sólo por “doceavas”, “vulnera la autonomía que en materia presupuestal la Constitución Política previó para el Consejo Superior de la Judicatura y los Consejos Seccionales de la Judicatura...”.

2.2.2. Con respecto a dicha acusación, explica que del “contenido normativo del artículo 256 de la Carta se concluye con absoluta claridad que compete al Consejo Superior de la Judicatura, y en forma desconcentrada a los Consejos Seccionales, que no al legislador, la facultad de ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial, de acuerdo con el monto aprobado por el Congreso de la República, vía ley anual de presupuesto”. Aclara el actor que, “si la Constitución Política establece la facultad de la presentación del proyecto del presupuesto al Consejo Superior de la Judicatura, esto significa que la Rama Judicial es autónoma para el manejo y la ejecución de su presupuesto y que la aprobación del Congreso está relacionada con el hecho de que las apropiaciones requeridas por la Rama queden previstas en la respectiva ley anual de presupuesto”. Aduce que ese debe ser el entendimiento que corresponde al artículo 256 de la Carta, pues, “[d]e nada serviría la atribución para la Rama Judicial de poder presentar el proyecto de presupuesto si otro poder, por ejemplo el legislativo, le impone el cómo debe ejecutarlo”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior, a través de apoderado, intervino en el presente juicio, solicitando a la Corte que declare la exequibilidad de los partes normativos acusados del artículo 102 de la Ley 1737 de 2014.

Inicia su intervención refiriéndose al marco constitucional que gobierna el régimen económico y de la hacienda pública, precisando que, a partir de dicho marco, surge una asignación de competencias compartidas entre la Ramas Legislativa y Ejecutiva del Poder Público para el manejo económico, que se ve materializada, entre otras, en la consecución conjunta, en el marco de sus atribuciones, del Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto anual de rentas y apropiaciones.

Sobre esa base, considera que el legislador “en la ley del presupuesto puede orientar y determinar la forma de su ejecución durante la respectiva vigencia sin que vaya en contravía de la Constitución como lo quiere hacer ver el demandante, quien se limitó a emitir conceptos u opiniones personales y no hizo un señalamiento claro del enfrentamiento de la ley de presupuesto con la norma constitucional y la expresión contenida en el artículo 102 de la Ley 1737 de 2014...”.

Sostiene que, de conformidad con lo previsto en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, el presupuesto expedido con arreglo a tales disposiciones “puede contener las formas de cómo se debe ejecutar durante el periodo de su vigencia, máxime cuando es ésta ley de presupuesto la que fija los parámetros que orientan la inversión y el gasto público”. Al respecto, destaca que, si bien el artículo 352 Superior establece que la ley orgánica del Presupuesto regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos, ello “en ningún momento disminuye las facultades del legislativo para emitir y aprobar la ley de presupuesto”, pues, este artículo “hace mención a hechos concretos en que debe modificarse la ley de presupuesto de las entidades territoriales o de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, que no es el caso del Art. 102 de la Ley 1737 de 2014”.

En la dirección anterior, explica que el propio artículo 4º de la Ley de Presupuesto establece que las preceptivas de dicha ley son complementarias de las normas de carácter orgánico y que deben aplicarse en armonía con ellas, con lo cual está indicando que las disposiciones generales de la ley de presupuesto quedan incluidas o incorporadas en las demás normas presupuestales, “y que para establecer la forma de ejecución del presupuesto especial de la Rama Judicial para Descongestión que no afecta el presupuesto general de esa Rama del Poder Público, no requiere de una nueva ley orgánica como lo manifiesta el demandante, toda vez que la ley orgánica tiene una jerarquía especial dentro del esquema jurídico colombiano, que implica que la actividad legislativa debe sujetarse a ella”.

Concluye el interviniente señalando que, en virtud del principio de especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal, los recursos del presupuesto deben asignarse exactamente para los objetivos fijados en el documento presupuestario; principio que “queda atenuado a través de las transferencias presupuestarias que autorizan el trasvase entre distintos conceptos del presupuesto siguiendo los procedimientos establecidos”. Siendo ello así, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2º del Decreto 111 de 1996, “la ley de presupuesto fue expedida dentro del marco constitucional habida cuenta que cumplió el trámite que corresponde a este tipo de leyes y por ende la especificación contenida en el Art. 102 de la Ley 1737 de 2014 está ajustada al concepto general del Presupuesto de Rentas de la Nación”.

2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actuando a través de mandatario judicial, solicita a esta Corporación que declare exequible la disposición demandada.

Para responder al primer cargo, relacionado con la presunta violación de la reserva de ley orgánica, el interviniente explica que la ley Anual del Presupuesto General de la Nación se expide con fundamento en la Constitución y en el Decreto 111 de 1996, que constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. Acorde con ello, precisa que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11 del mencionado Estatuto Orgánico, el Presupuesto General de la Nación se compone del presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley apropiaciones y las disposiciones generales “que corresponden a normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto, las cuales regirán únicamente para el año

fiscal para el cual se expidan”, es decir, “durante la vigencia fiscal comprendida entre el primero de enero y el treinta y uno de diciembre de cada año”.

Con base en tales premisas, afirma que, frente a la norma objeto de cuestionamiento, “nos encontramos con una ‘disposición general’ que tiene el loable propósito de lograr la correcta ejecución del presupuesto de la Rama Judicial, mes a mes, es decir por doceavas, para evitar que todos los recursos de esta sección presupuestal dirigidos a la prestación del servicio de descongestión, se ejecuten durante el primero semestre de la vigencia fiscal en curso, desfinanciando el segundo semestre, y así evitar lo acontecido en años anteriores”. Desde ese punto de vista, “el artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, desarrolla el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, por corresponder a una norma tendiente a asegurar la correcta ejecución del presupuesto a fin de que los recursos apropiados a la Rama Judicial para descongestión alcancen a financiar ese gasto durante la respectiva vigencia fiscal (principio de anualidad)”.

Respecto al segundo cargo, sobre la presunta violación de la autonomía presupuestal de la Rama Judicial, sostiene que, de conformidad con los artículos 36 y 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los organismos públicos, entre ellos la Rama Judicial, son una “Sección” en el Presupuesto General de la Nación, y “tienen la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones autorizadas por el órgano de elección popular, lo que constituye la manifestación de autonomía presupuestal a que se refiere la Constitución Política y la ley”.

En ese sentido, destaca que la normatividad presupuestal establece cuáles son las secciones del Presupuesto Público Nacional e igualmente les reconoce a las mismas, capacidad para contratar y efectuar gastos de manera autónoma limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto que es precisamente lo que pretende la disposición demandada. Con base en ello, concluye que de ninguna manera la norma acusada “atenta contra el principio de autonomía presupuestal de la Rama Judicial, por el contrario, con el artículo 102 de la ley 1737 de 2014, se logra la cabal ejecución de los recursos públicos que garantizará, en últimas, una verdadera autonomía presupuestal”.

3. Ministerio de Justicia

El Ministerio de Justicia, actuando a través del Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, solicitó a la Corte Constitucional que declare la exequibilidad de los partes normativos acusados del artículo 102 de la Ley 1737 de 2014.

A juicio del interviniente, no son de recibo los cargos de inconstitucionalidad que se esgrimen contra la disposición acusada, “pues no desconoce, en los términos invocados por el actor, la reserva de ley orgánica en materia de ejecución presupuestal y por otra parte, bien podía el legislador fijar los parámetros instrumentales para la debida ejecución de la partida presupuestal de descongestión judicial en relación con las obligaciones que deben pagarse mes a mes durante todo el año, sin afectar la autonomía de la Rama Judicial”.

Frente a lo primero, apoyándose en las reglas de jurisprudencia fijadas por la Corte para establecer cuándo una disposición de la ley anual de presupuesto es constitucional, sostiene que la norma acusada cumple con tales criterios, en la medida que: (i) guarda la debida conexidad con la materia presupuestaria, “pues se trata de una norma instrumental del presupuesto anual que determina, para el periodo anual de vigencia de la Ley, una medida temporal, relacionada con una partida presupuestal específica apropiada para ese año en concreto”; (ii) no “constituye un mandato legal en sentido material, ni modifica o deroga normas de carácter sustantivo, ni desconoce o modifica normas de superior jerarquía como lo es el Estatuto Orgánico del Presupuesto”; y (iii) su finalidad es “lograr una cabal o debida ejecución del presupuesto, de tal manera que facilite y agilice la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal (...) con el fin de permitir la satisfacción de todas las necesidades que se deben pagar mensualmente, sin riesgo de generar situaciones que puedan desestabilizar la buena prestación del servicio de administración de justicia”.

Conforme con ello, destaca que la norma impugnada, “en lo que se refiere a la ejecución del presupuesto para el pago mensual de salarios del personal de descongestión de la Rama Judicial, y de los otros gastos cuyo pago se deba realizar mes a mes durante todo el año fiscal, cumple con los criterios jurisprudenciales expuestos para que pueda estar contenida en el acápite de las disposiciones generales de una ley anual del presupuesto, sin que requiera estar contenida en una ley orgánica del presupuesto y, como se expresó, no desconoce ni modifica norma orgánica presupuestal alguna”.

Con respecto a lo segundo, precisa el interviniente que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 256 de la Carta “el ordenamiento jurídico superior no le da competencia autónoma al Consejo Superior de la Judicatura, sin injerencias del legislador, para ejecutar el presupuesto de la Rama Judicial, sino que por el contrario, sujeta dicha ejecución a los parámetros que defina el legislador, así como a los criterios de disponibilidad de recursos y de principios presupuestales en relación con los gastos que podrán incluirse en el proyecto de presupuesto que presente el Gobierno nacional, con base en el anteproyecto que presente cada órgano”. En ese contexto, sostiene, “no se ha vulnerado la autonomía de órgano de la Rama Judicial, pues en materia presupuestal la ejecución del gasto debe realizarse de acuerdo con la aprobación realizada por el Congreso. En consecuencia, no podría argumentarse con base en esa autonomía, la posibilidad de ejecutar todos los recursos de descongestión en los primeros meses del año, poniendo en riesgo el marco presupuestal de la Nación puesto que en la elaboración del presupuesto se tuvo en cuenta la disponibilidad de recursos”.

4. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a través de uno de sus miembros, se pronunció en relación con la demanda que dio origen a este proceso, solicitándole a la Corte que declare la exequibilidad de la norma impugnada.

El interviniente sustenta su solicitud con base en los siguientes argumentos:

Con respecto al primer cargo, amparado en la supuesta violación de la reserva de ley orgánica, sostiene que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “lo que no se puede hacer a través de las normas generales de la ley anual de presupuesto, es, o bien modificar o derogar el contenido de la ley orgánica de presupuesto decreto ley 111 de 1996, desconocer o expedir mandatos legales en sentido material, o modificar o derogar normas de carácter sustantivo”. Sobre esa base, frente a los dos mandatos que contiene la norma acusada, señala que éstos “no constituyen modificación alguna de ley material preexistente, sino que son de la esencia, de la buena y normal ejecución de un presupuesto, a saber, que las apropiaciones allí incluidas se ejecuten durante la vigencia del presupuesto anual del 1 de enero a 31 de diciembre de cada año y que -lo que también es normal en la ejecución presupuestal- dichas partidas se ejecuten por doceavas partes”.

Tratándose del segundo cargo, basado en la violación de la autonomía presupuestal de la Rama Judicial reconocida por el artículo 256 de la Carta, aduce que la norma acusada se limita a definir que los recursos apropiados a la rama para efectos de descongestión en la ley de presupuesto de 2015 deberán ejecutarse entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de dicho año, y que ellos serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales. En ese sentido, considera que la norma no se ajusta a ninguna de las circunstancias a partir de las cuales la jurisprudencia constitucional ha considerado que se viola el principio de autonomía presupuestal, lo cual tiene lugar cuando: (i) se sustituye al ordenador del gasto, (ii) el anteproyecto del presupuesto es preparado por una entidad distinta a la autorizada constitucionalmente; (iii) se modifica el sistema previsto para que las entidades comprometan y ejecuten las apropiaciones señaladas en la ley de presupuesto; y (iv) se someten a las medidas excepcionales de recorte o congelamiento de la ejecución presupuestal que solo opera para entidades públicas que no gozan de autonomía.

Adicionalmente, afirma que “la jurisprudencia ha coincidido tradicionalmente en que lo propio de la autonomía presupuestal de la que están revestidas algunas entidades [como la Rama Judicial] (...), no consiste en modo alguno en que su ejecución presupuestal este desvinculada del presupuesto anual de gastos y apropiaciones, o que queden dispensadas en modo alguno del principio general de la legalidad presupuestal, sino que en la ejecución de sus presupuestos habrán de respetarse las facultades de los ordenadores de gasto dentro de cada una de ellas, y de ciertas medidas de carácter general que a veces toma el gobierno central como son los aplazamientos o recortes presupuestales, no se les aplica con igual rigor a las entidades revestidas de ‘Autonomía Presupuestal’ como a las otras entidades que hacen parte del sistema general presupuestal del país”.

De ese modo, concluye, “el artículo 102 de la ley 1737 de 2014, de ninguna manera afecta la posibilidad para la Rama Judicial a través del consejo superior de la magistratura de disponer de los recursos apropiados en la ley de presupuesto correspondiente a la vigencia de 2015, de manera independiente, ni se observa que la norma demandada entrañe vulneración alguna al concepto de autonomía presupuestal, tal como se ha entendido tradicionalmente este principio en la jurisprudencia de la Corte...”.

5. Intervenciones ciudadanas

5.1. En el término de fijación en lista, la ciudadana Nerly Rocío Pinzón Flórez, intervino en el trámite del presente proceso, con el propósito de apoyar la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 102 (parcial) de la Ley 1737 de 2014, y, en consecuencia, solicitarle a esta Corporación que declare la inexequibilidad de la referida norma.

La interviniente coincide con el demandante, en el sentido de sostener que, cuando la norma acusada “restringe la ejecución de los recursos de descongestión de la Rama Judicial para la vigencia 2015 en doceavas partes, vulnera la autonomía que tiene el consejo superior de la judicatura como lo prevé en forma expresa el numeral 5 del artículo 256 de la Carta Magna, esto quiere decir que la Rama Judicial es autónoma para el manejo y la ejecución de su presupuesto. La ejecución del presupuesto solo puede limitarse por el monto aprobado como ‘presupuesto de rentas y ley de apropiaciones’ que para cada vigencia el congreso aprueba que en este caso fue por \$3.328.808.606.633, en la ley 1737 de 2014”.

5.2. De igual manera, el ciudadano Juan Carlos Velasco y la ciudadana Laura María Torres Restrepo, en escrito conjunto, intervinieron en el trámite del presente proceso, con el propósito de oponerse a los cargos de la demanda y solicitar la declaratoria de exequibilidad de la norma impugnada.

Frente al primer cargo, sostienen que, de manera general, todo lo relacionado con la preparación, aprobación, ejecución, modificación y liquidación del Presupuesto anual, debe realizarse con sujeción a la Ley Orgánica del Presupuesto, siendo esta el Decreto 111 de 1996. Conforme con dicha regla, consideran que la norma acusada “desarrolla facultades que se reglamentan en el literal c) del Capítulo XI del Decreto 111 de 1996, en tanto que en dicho literal se listan en los artículos 76 al 80 los eventos en los cuales el Ejecutivo y el legislador, siguiendo los lineamientos y bajo los requisitos allí previstos, podrán modificar el Presupuesto aprobado para la anualidad”. De esa forma, aducen que “el demandante se equivoca al aseverar que corresponde únicamente al legislador en uso de las facultades otorgadas por el artículo 151 de la Carta Política, para regular el tema presupuestal mediante ley orgánica, adoptar las decisiones referidas a la modificación o ejecución de nuevos rubros presupuestales, en tanto que, es claro que el Decreto 111 de 1996, previó los mecanismos bajo los cuales será posible modificar el presupuesto, de manera que siempre

que el legislador ordinario o el Ejecutivo den cabal cumplimiento a lo previsto en los artículos 76 a 80 del citado Decreto, se deberá entender como legal y constitucional las alternativas que se realicen al presupuesto aprobado”.

Con respecto al segundo cargo, señalan que en el caso del artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, “el Legislador no hizo cosa diferente a regular un tema del que constitucionalmente no ha sido relevado, como es la gestión del presupuesto otorgado a la Rama Judicial, y que muy por el contrario está facultado para hacerlo con base en la cláusula general de competencia (artículo 150 de la Constitución Política); al tratarse de un tema de carácter instrumental dirigido a solucionar situaciones, que en este caso se relacionan con la congestión judicial, el Congreso está totalmente facultado para señalar la manera en que deberán ser ejecutados parte de los recursos que se asignaron a la Rama Judicial, pues de no hacerlo, se le restaría eficacia a los recursos asignados a dicha rama”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación rindió el concepto a su cargo en la presente causa, solicitándole a la Corte que declare la exequibilidad de la norma acusada. El Ministerio Público explica su posición, en los siguientes términos:

Sostiene que, “si bien la Constitución establece la regulación de ciertas materias presupuestales por conducto de una ley orgánica (arts. 151 y 352 C.P.), también lo es que la propia Constitución prevé la existencia de una ley anual de presupuesto (art. 346 C.P.)”. Precisa al respecto, que la regulación orgánica de la materia presupuestal se encuentra compilada en el Decreto 111 de 1996, que sobre ejecución presupuestal regula: “(i) el registro presupuestal; (ii) la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal; (iii) los requisitos para comprometer vigencias futuras; (iv) la regulación del programa anual mensualizado de caja (PAC); (v) todo lo relacionado con las reservas presupuestales y las cuentas por pagar; y (vi) la autonomía y capacidad de contratación de los órganos y entidades estatales”. Acorde con ello, apoyándose en la jurisprudencia constitucional, destaca que la ley anual de presupuesto presenta las siguientes características: (i) tiene un contenido normativo específico; (ii) tiene funciones en términos de política macroeconómica; (iii) sus contenidos normativos deben respetar los principios y normas de la ley orgánica del presupuesto; y (iv) su función específica es asegurar la correcta

ejecución del presupuesto.

Con base en las anteriores premisas, la vista fiscal afirma que “el segmento acusado no es inconstitucional toda vez que simplemente se limita a prever una forma específica de ejecución presupuestal de los recursos destinados para la descongestión de la Rama Judicial que no tiene otro propósito que lograr una ejecución ordenada de dichos recursos, lo que coincide con los fines y funciones constitucionales asignados a la ley anual de presupuesto”. Aclara, que la “disposición de un modo de ejecución concreta del presupuesto no tiene que ver con las materias reservadas a la ley orgánica, como se reseñó previamente, pues en este caso se trata, se insiste, de una disposición que busca la debida ejecución del presupuesto. En este sentido, la ejecución por doceavas es perfectamente compatible con las normas orgánicas de presupuesto, en particular, con el literal “c” del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el cual establece que las disposiciones generales son “[...] normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (L.38/89, art. 7º; L.179/94, arts. 3º, 16 y 71; L. 225/95, art. 1º)...”.

En punto al posible desconocimiento de la autonomía presupuestal de la Rama Judicial, el Ministerio Público argumenta que la interpretación propuesta por el actor es equivocada. Afirma al respecto que, “de una lectura textual de la Constitución se desprende, con toda claridad, que la ejecución del presupuesto de la Rama Judicial debe seguir los parámetros fijados por el legislador, lo que significa que dicha ejecución debe respetar tanto los mandatos contenidos en la ley orgánica sobre la materia, como los mandatos específicos sobre gastos y apropiaciones regulados en la ley anual de presupuesto”. En ese sentido, señala que “la autonomía presupuestal de la Rama Judicial no supone, como lo afirma el actor, la habilitación para que el Consejo Superior de la Judicatura presente en forma separada el presupuesto de dicha rama, dado que la propia Constitución establece que la formulación del presupuesto corresponde al Gobierno Nacional, el cual lo presentará al Congreso de la República (art. 246 C.P.) quien es, como se dijo, el titular de la soberanía presupuestal”.

En relación con esto último, precisa el Ministerio Público que “los gastos de la Rama Judicial hacen parte de una de las secciones del presupuesto de gastos, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 111 de 1996, razón por la cual no se puede afirmar que una de las

notas de autonomía presupuestal de la Rama Judicial es aquella que posibilita la presentación del presupuesto, y de ello derivar, como se hace en la demanda, que el legislador no puede -al menos por vía ordinaria- determinar la forma de ejecución del presupuesto de dicha rama, pues es claro que el Congreso, por vía de dos tipos de leyes, puede fijar formas de ejecución del presupuesto”. Conforme con ello, concluye que el argumento de la demanda es problemático “porque parte de la base de considerar que solo el legislador orgánico puede regular formas de ejecución, vaciando de competencia al legislador ordinario por vía de la expedición de la ley anual, cuyo sustento es constitucional”.

En los términos expuestos, el Ministerio Público le solicita a la Corte declarar exequible la norma acusada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que se formula contra algunos apartes del artículo 102 de la Ley 1737 de 2014.

2. Alcance de la presente demanda

2.1. En el asunto sometido a la consideración de la Corte, el actor solicita que se declare inexecutable la expresión “Los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1o de enero hasta el 31 de diciembre y serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales”, contenida en artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”.

Aduce el actor que la forma de ejecución del presupuesto por “doceavas”, prevista en la preceptiva impugnada, afecta:

(i) La reserva de ley orgánica, en la medida en que, según su entender, los aspectos relacionados con las condiciones de ejecución de los recursos apropiados a la

Rama Judicial no pueden ser regulados a través de una ley ordinaria, como lo es la ley anual de presupuesto, sino mediante ley orgánica, en razón a que son este tipo de leyes las que deben fijar los límites o restricciones a la ejecución del presupuesto.

(ii) Y, la autonomía que en materia presupuestal le reconoce la Constitución a la Rama Judicial, pues se restringe la ejecución de los recursos de descongestión para la vigencia fiscal 2015, limitándose la forma como dicha rama debe ejecutar tales recursos.

2.2. Frente a las acusaciones formuladas contra el aparte impugnado del artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, la mayoría de intervinientes, entre los que se cuenta el Ministerio Público, coinciden en solicitarle a la Corte que declare la exequibilidad, pues, a su juicio, disponer que la ejecución del presupuesto de descongestión de la Rama Judicial se lleve a cabo por “doceavas”, no tiene que ver con las materias reservadas a la ley orgánica, ni con la autonomía presupuestal reconocida a dicha rama. Al respecto, precisan que, en realidad, se trata de una medida instrumental, que se integra a las disposiciones generales del presupuesto y cuyo propósito es, exclusivamente, lograr la correcta ejecución de los recursos de descongestión, sin afectar su disponibilidad por parte de la Rama Judicial, lo que a su vez coincide con los fines y funciones constitucionales asignados a la ley anual de presupuesto.

En contra de la posición mayoritaria, solo la ciudadana Nerly Rocío Pinzón Flórez apoya la demanda de inconstitucionalidad, en el aspecto relacionado con la presunta violación de la autonomía presupuestal, tras considerar que la Rama Judicial es autónoma para el manejo y la ejecución del presupuesto, el cual sólo puede limitarse por el monto aprobado como presupuesto de rentas y apropiaciones.

2.3. Conforme con el anterior recuento, el problema constitucional que plantea la demanda, y que debe abordar la Corte, es el de establecer si la previsión contenida en la disposición acusada, que dispone ejecutar por “doceavas” los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión en el periodo fiscal 2015, viola la reserva de ley orgánica en materia presupuestal y la autonomía reconocida a la Rama Judicial en ese campo. Ello, sobre la base de considerar, como lo sugiere la acusación, que la medida cuestionada regula materias propias de ese tipo de leyes y, al mismo tiempo, que reduce el campo de acción de los órganos de administración de la Rama Judicial en el ámbito de ejecución de los recursos

apropiados para descongestión durante la vigencia fiscal 2015.

2.5. Para efectos de resolver el problema jurídico planteado, la Corte considera necesario referirse a ciertos temas que guardan relación directa con la materia a definir y que ya han sido tratados y desarrollados por la jurisprudencia constitucional. Sobre esa base, iniciará por hacer un breve recuento de (i) la función de planeación en el ordenamiento jurídico colombiano, procediendo a continuación, al estudio de los aspectos más importantes de los instrumentos jurídicos que sirven a dicha función, como son, (ii) el Plan Nacional de Desarrollo y (iii) el Presupuesto General de la Nación; (iv) para finalmente, dentro del contexto descrito, llevar a cabo el estudio de constitucionalidad de los diferentes cargos.

3. La función de planeación en el ordenamiento jurídico colombiano

3.1. Esta Corporación, a través de distintos pronunciamientos[1], se ha referido a la función de planeación, entendida como el proceso de racionalización política, técnica y participativa para el manejo económico público y el logro de los objetivos colectivos básicos del sistema constitucional.

3.2. En reciente pronunciamiento, recogiendo lo dicho en decisiones anteriores, la Corte destacó la relevancia constitucional de la planeación en el ordenamiento jurídico colombiano, como instrumento determinante de la política económica y social del Estado. Puso de presente que la planeación “implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permiten al Estado cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno, como son entre otros, el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la industria, el servicio de la deuda y cambios internacionales, la conducción del sector financiero, y, en general, todos los aspectos que permiten el desarrollo de un país dentro de parámetros ciertos”[2].

3.3. Sobre esa base, se destacó en el mismo fallo[3] que el propósito de la planeación es, entre otros, permitir que los ciudadanos conozcan de antemano los objetivos sociales del Estado y el rumbo que lleva la economía, así como también, que los servidores públicos, encargados de ejecutar las políticas gubernamentales, puedan contar con directrices claras que faciliten y orienten el cumplimiento de sus funciones en la dirección de satisfacer los fines del Estado Social de Derecho.

3.4. En punto al concepto de planeación acogido por la Constitución de 1991, esta Corporación, en la Sentencia C-015 de 1996, señaló que el mismo “constituye un ineludible esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período”, siendo a su vez “un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional”. En esa dirección, se explicó en la mencionada sentencia que:

El crecimiento de la economía y el aumento de los ingresos públicos, así como las variables que pueden incidir en su decaimiento progresivo o en crisis coyunturales, no son fenómenos que puedan tener lugar en un contexto carente de la debida orientación por parte del Estado, que como director general de la economía debe conocer con antelación las metas básicas de su gestión en los distintos renglones que la integran y hallarse adecuada y oportunamente informado, previo un preciso diagnóstico, acerca de los sectores que requieren de modo más apremiante la atención de necesidades impostergables y el impulso de las inversiones necesarias para su incorporación al desarrollo global, no menos que sobre las mejores posibilidades de financiación y sostenimiento de los proyectos que se emprendan”.[4]

3.5. En relación con esto último, este Tribunal ha destacado que el concepto de planeación que acoge la Constitución Política de 1991, y que encuentra su antecedente inmediato en la reforma constitucional de 1968, es compatible con un modelo económico de libertad de empresa que armoniza con la facultad estatal de intervención económica, a través de la cual se busca hacer posible el cumplimiento de las mayores responsabilidades asignadas al Estado, como son las de garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Dicho concepto de planeación, a su vez, pretende ser global, en el sentido de buscar comprender todos los ámbitos del actuar institucional del Estado, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. En ese contexto, ha explicado la Corte que el modelo “hace énfasis en la autonomía de las regiones en la gestión de su propio desarrollo, en la prioridad del gasto social concebido como un mecanismo óptimo de redistribución del ingreso, en el principio de participación ciudadana y de concertación en la formulación de las políticas de planeación, que refuerza la vigencia del principio democrático, y en la necesidad de garantizar el equilibrio y la preservación ambiental y ecológica”[5].

3.6. Atendiendo a la filosofía que lo inspira, el fundamento constitucional general para el

ejercicio de la función de planeación aparece contenido en los artículos 151, 300-2 y 313-2 de la Carta Política. La primera de dichas disposiciones le asigna al Congreso de la República la facultad para expedir las leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo. Las normas restantes, en su orden, disponen que, a nivel departamental, la corresponde a las Asambleas, por medio de ordenanzas, expedir las disposiciones relacionadas con la planeación y el desarrollo económico y social, y que, a nivel municipal, le compete a los Concejos, a través de acuerdos, la función de adoptar los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

3.7. En lo que respecta a los aspectos específicos relacionados con los instrumentos de planificación, éstos se encuentran consagrados en los artículos 339 a 344 y 345 a 355 del mismo Estatuto Superior. Dichas normas se ocupan de regular todo lo relacionado con el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto anual de rentas y Ley de Apropiaciones, instrumentos que deben estar contenidos en leyes ordinarias expedidas por el Congreso de acuerdo con las reglas previstas en las respectivas leyes orgánicas que los reglamentan (C.P. arts. 342 y 352). Dentro de dicho contexto, las citadas disposiciones constitucionales regulan: (i) el procedimiento a seguir para la expedición de la Ley del Plan de Desarrollo y la ley Anual de Presupuesto (C.P. arts. 341, 346, 347 y 348); (ii) el Sistema Nacional de Planeación conformado por un órgano consultivo a nivel nacional -el Consejo Nacional de Planeación- y por los consejos de planeación a nivel territorial determinados por el legislador; (iii) la existencia de un Contador General a quien le corresponde llevar la contabilidad general de la Nación; (iv) y, además, prevén el mecanismo de la concertación entre el Gobierno y las entidades territoriales para la elaboración de los planes de desarrollo regionales (C.P. art. 339-2º).

3.8. A partir del marco constitucional que desarrolla la función de planeación, la Corte ha considerado que el mismo “involucra distintos niveles de decisión de la Administración Pública y al Congreso Nacional, y que está regido por principios que emanan de la propia Carta, entre los cuales cabe destacar los de prevalencia del interés por el gasto público social (orientador de todo el proceso de planeación y claramente consagrado por el artículo 366 de la Constitución[6]), el de participación ciudadana, que se hace efectivo a través de los órganos que conforman el Sistema nacional de planeación, y el de concertación entre las

autoridades nacionales y territoriales, que busca garantizar la armonía de la planeación en todos los niveles de la Administración”[7]. Ha comentado igualmente, que es, además, “un proceso reglado, que debe llevarse a cabo fundamentalmente de conformidad con las prescripciones de la Constitución y de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, y busca definir, de una parte, las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental del Estado en el largo plazo, pero que, de otro lado, conduce a la formulación de un presupuesto concebido como una proyección de ingresos y formulación de un plan de gastos en un período plurianual”[8].

3.9. Ahora bien, de acuerdo con la regulación constitucional, los instrumentos relevantes que sirven a la función de planeación y al cumplimiento de los objetivos que con ella se persiguen, son, en su orden, el Plan Nacional de Desarrollo, que constituye su expresión suprema, y el Presupuesto General de la Nación, el cual debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo al que también se encuentra sujeto (C.P. arts. 341 y 346). Por expreso mandato Superior, en la concreción de los citados instrumentos hay participación concurrente de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público. Ello, teniendo en cuenta que, mientras al Congreso de la República se le atribuye la competencia para aprobar mediante ley ordinaria el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto General de la Nación (C.P. arts. 341 y 346), su iniciativa está reservada exclusivamente al Gobierno Nacional, que, con la colaboración de las autoridades de planeación del nivel nacional y territorial, es a quien le corresponde llevar a cabo el proceso de elaboración y presentación ante el Congreso de tales instrumentos (C.P. arts. 341 y 346).

4. El Plan Nacional de Desarrollo

4.1. En lo que hace referencia al Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia ha destacado que el mismo constituye el mecanismo “más importantes para la realización de los fines propios del Estado Social de Derecho, en tanto en ella se contemplan los objetivos de mediano y largo plazo que se ha trazado el Estado y se propone adelantar con el concurso y para el beneficio de la sociedad, siempre teniendo presente que ‘[e]l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado’”[9].

4.2. Sobre esa base, ha resaltado igualmente que el plan desarrollo, que se incorpora al

ordenamiento jurídico mediante ley, contiene normas a cuya ejecución se compromete el Estado durante el período respectivo, al igual que disposiciones que trazan pautas e indicativos a los particulares, propiciando el cumplimiento de los deberes sociales, con arreglo a la ley y dirigidos a la vigencia y aplicación de la Constitución Política.[10]

4.3. La jurisprudencia[11] ha destacado que la Ley del Plan de Desarrollo debe expedirse en cada período presidencial, y que, como expresión suprema de la función de planeación, determina el contenido de las leyes anuales de presupuesto, de otras leyes que tocan el tema económico, social o ambiental, y, en general, de todas las demás normas, ya que éstas, en su conjunto, deben corresponder a una planificación global. Tal prelación legislativa, lo ha dicho la Corte[12], “no se deriva, como han pretendido entenderlo algunos, de la supuesta naturaleza de ley orgánica de la Ley del Plan de Desarrollo, naturaleza que no tiene pues se trata de una ley ordinaria[13]”, sino que emana de la naturaleza misma de la ley del plan, en el sentido que no se presenta como mandatos sino como descripciones y recomendaciones, y, particularmente, de la voluntad del Constituyente del 91, expresada directamente en el inciso tercero del artículo 341 Superior, al señalar dicha norma que: “El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores...”. Sobre el particular, esta Corporación, en una de sus primeras decisiones manifestó:

“La Constitución de 1991 quiso hacer explícita la importancia de los planes de desarrollo al establecer la prelación que tendrán las leyes de planes sobre las demás leyes (C.P. art. 341). Estas leyes superiores tendrán además una cualidad muy especial: ‘constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin la necesidad de expedición de leyes posteriores’. Lo anterior se explica en razón de la naturaleza de los planes que no se presentan generalmente como mandatos sino más bien como descripciones y recomendaciones. De ahí la necesidad de darle a la ley del Plan una posibilidad de ser ejecutada inmediatamente, aunque su articulado no esté compuesto de normas en el sentido estricto de la palabra”[14].

4.4. Como ya fue señalado, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo participan, de manera concurrente, la Rama Ejecutiva y la Rama Legislativa del poder público. Así, de

acuerdo con la Constitución Política (arts. 339 a 344), mientras al Congreso le corresponde aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse “con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos” (C.P. art. 150-3 C.P.), su iniciativa está reservada al Gobierno Nacional (C.P. art. 200-3), “por cuanto éste dispone de todos los elementos de juicio y de los instrumentos para elaborar los planes y programas respectivos”[15].

4.5. En relación con este último aspecto, es de interés destacar que el Plan Nacional de Desarrollo es elaborado por el Gobierno con la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, y debe ser sometido al concepto previo del Consejo Nacional de Planeación y presentado al Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del respectivo período presidencial, para su aprobación (C.P. art. 341).

4.6. Cabe también precisar que, para su aprobación, la ley del plan deberá igualmente cumplir con los requisitos consagrados en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, Ley 152 de 1994, a la que le corresponde: “(i) reglamentar todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y establecer los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales; (ii) determinar la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales; (iii) determinar los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y (iv) determinar los procedimientos para introducir las modificaciones correspondientes a los planes de desarrollo” [16].

4.7. Con respecto a la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, este Tribunal ha sostenido que la misma, al margen de constituir un referente obligado para la expedición de la ley del plan, también “adquiere importancia en la medida en que sus postulados deben ser acatados en la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo”[17].

4.8. Finalmente, debe señalarse que, conforme con su configuración constitucional (C.P: art. 339), el Plan Nacional de Desarrollo comprende dos partes: una general y un plan de inversiones. En la primera, en la parte general, “se señalarán los propósitos y objetivos

nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”[18], mientras que en el plan de inversiones se incluirán “los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal”[19].

4.9. A la luz del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, la Corporación ha indicado que el Plan debe ser interpretado de conformidad con los principios constitucionales relativos a la planeación económica y social y, también, de acuerdo con los principios legales contenidos en la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo.

5. El Presupuesto General de la Nación

5.1. En lo que atañe al Presupuesto, la Corte ha reconocido su importancia como parte del proceso de planeación, destacándolo no solo como instrumento contable, sino por las importantes finalidades económicas y políticas que persigue[20]. Al respecto, ha dicho que el presupuesto se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, mediante el cual se cumplen funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas económicas, de planificación y desarrollo, y se lleva a cabo una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del respectivo período fiscal.[21]

5.2. El presupuesto es también “un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público”, lo que a su vez “explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad del gasto gubernamental.”[22]

5.3. Visto, entonces, como una herramienta de política estatal, mediante la cual se asigna recursos y se autorizan los gastos de acuerdo con los objetivos trazados en los planes de desarrollo a los que se encuentra sometido, el presupuesto contribuye a la realización de la política macroeconómica pública, en orden a alcanzar las finalidades sociales del Estado.

Precisamente, por su transcendencia jurídico-económica y política, el presupuesto cumple, según se ha mencionado, funciones redistributivas en la sociedad y hace efectiva la planificación y el desarrollo sostenible.

5.4. En razón al papel que está llamado a cumplir, la elaboración y ejecución del presupuesto se supedita al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada y legítima política presupuestal[23]. Entre los más importantes se destaca el principio de legalidad del gasto, considerado por la jurisprudencia constitucional como “uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales[24]”. Según dicho principio, es al Congreso y no al Gobierno, como órgano de representación popular, a quien corresponde mediante ley ordinaria decretar y autorizar los gastos del Estado, “mecanismo este con el cual, a su vez, se realiza un control al ejercicio de la función administrativa por parte del ejecutivo”[25].

5.5. Ciertamente, tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, la legalidad del gasto “impone que las erogaciones han de decretarse previamente por el legislador, de un lado; y, de otro, que ellas se deben apropiar por la ley de presupuesto, para que efectivamente puedan llevarse a cabo. Es decir, en relación con las erogaciones que de los dineros públicos haga el Estado, el presupuesto tiene la fuerza restrictiva, pues solamente pueden llevarse a efecto aquellos gastos que se apropien anualmente por el legislador...”[26].

5.6. Esta Corporación ha admitido la fuerza restrictiva del presupuesto, derivada del principio de legalidad, esto es, la característica en virtud de la cual sólo pueden ejecutarse los gastos previamente definidos en aquél, y el alcance de autorizaciones de gastos hasta por un tope máximo que se le reconoce a las normas que decretan apropiaciones, y que implica prohibiciones de superar los límites de gastos en ellas definidos[27].

5.7. Sobre el particular, lo ha dicho la Corte[28], la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto diferencian los distintos momentos que identifican el proceso presupuestal, y definen las funciones que le corresponde cumplir al Gobierno y al Congreso en dicho proceso. Inicialmente, es al Gobierno a quien compete formular anualmente el presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, y presentar el proyecto al Congreso dentro

de los primeros diez días de cada legislatura, incluyendo en éste las partidas que considera deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo, partidas que deben corresponder a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (C.P. arts. 346 y 347). Posteriormente, le corresponde al Congreso, dentro de los tres primeros meses de cada legislatura, aprobar o no las partidas de acuerdo con su destinación, esto es, autorizar o no los gastos propuestos por el Gobierno (C.P. arts. 345, 348 y 349), momento en el cual la propia Constitución le reconoce la posibilidad de eliminar o reducir las partidas que no considere convenientes, salvo aquellas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el Plan de Desarrollo (C.P. art. 351). Finalmente, en la etapa de ejecución del presupuesto, es función del Gobierno y de las otras autoridades ordenadoras del gasto, ejecutar los recursos, es decir, comprometer efectivamente las correspondientes partidas hasta los montos máximos aprobados por el Congreso de acuerdo con su finalidad (C.P. arts. 189-20 y 345).

5.8. De acuerdo con el proceso presupuestal, la fuerza restrictiva del presupuesto implica, entonces, no solo que el Congreso debe definir el monto máximo de gasto estatal, sino también, que le corresponde apropiar las partidas para un fin específico, de manera que éstas sean a su vez ejecutadas conforme a lo prescrito por la ley de presupuesto, la cual, por este aspecto, no se limita a autorizar las sumas que pueden ser gastadas sino que, además, le otorga y reconoce una destinación particular a las distintas partidas aprobadas.[29]

5.9. Desde ese punto de vista, la ley anual de presupuesto tiene, en sentido material, y así lo ha reconocido también la Corte, un contenido normativo específico y propio, pues la misma no se agota en un ejercicio contable que se limite a la descripción de rubros de ingresos y gastos públicos. Por el contrario, dichas leyes se erigen en auténticas autorizaciones para efectos de decretar gastos, además de constituirse, en virtud de su fuerza restrictiva, en verdaderas prohibiciones al Gobierno, en el sentido de que éste no

puede superar los límites de gastos aprobados por el legislador, todo ello como consecuencia del principio de legalidad del gasto. En palabras de esta Corporación, “si es propio de las leyes en sentido material el ordenar, prohibir, o autorizar, y las normas del presupuesto anual que decretan gastos son de un lado autorizaciones de gasto y de otro, en virtud de su fuerza restrictiva, prohibiciones de superar los límites de gastos en ellas señaladas, es obvio que de un lado autorizan y de otro prohíben, por lo cual su contenido normativo es indiscutible”[30].

5.10. En razón a su vinculación directa con el principio de legalidad, conviene mencionar, entre los principios que gobiernan el proceso presupuestal, los de unidad presupuestal, universalidad y especialización. El primero, el de unidad presupuestal, hace referencia a la obligación que le asiste a todas las instituciones del sector público, de que sus presupuestos sean elaborados y ejecutados, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con estricto acatamiento de la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley (C.P. arts. 346 y 347). En punto a este principio de unidad presupuestal, ha sostenido la jurisprudencia constitucional que el mismo “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”[31]. El segundo, el de universalidad, impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones que presente el Gobierno al Congreso, estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal, resultando inadmisibles la presentación por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado[32] (C.P. art. 347). El tercero, el de especialización[33], por su parte, le prohíbe al Gobierno, y a los demás ordenadores del gasto, “utilizar partidas del gasto aprobadas por el Congreso para una finalidad diferente a aquélla para la cual ésta fue apropiada”[34], lo cual significa que la partida aprobada por la ley para un gasto, no puede invertirse en un propósito distinto a aquél que fue determinado directamente por el legislador (C.P. art. 345).

5.11. Dado que el presupuesto debe formularse anualmente (C.P. art. 346), el mismo se encuentra también sometido al principio de anualidad. Ello significa que el presupuesto tiene un alcance temporal y, en consecuencia, su vida jurídica se encuentra limitada a la vigencia fiscal respectiva que comienza a contarse el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año[35], fecha esta última a partir de la cual, no podrán asumirse

compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra. En este caso, los saldos de apropiación no comprometidos caducarán sin excepción, pasando a conformar los recursos del balance, siendo susceptibles de comprometerse para la vigencia fiscal siguiente.

5.12. En consonancia con lo anterior, y considerando que a través de la ley anual de presupuesto el Congreso define el monto máximo del gasto público para un determinado periodo y apropia las partidas para una específica finalidad, la jurisprudencia ha destacado que dicha ley es entonces una ley de autorización de gastos, que limita jurídicamente su ejecución en tres aspectos específicos: “de un lado, en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo; de otro lado, a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y, finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no sólo señala cuánto se puede gastar sino en qué se deben emplear los fondos públicos”. [36]

5.13. De otra parte, cabe destacar que, aun cuando al Congreso le compete expedir la ley anual de presupuesto, conforme lo dispone el artículo 349 Superior, dicha ley debe ser discutida y aprobada por dicho órgano con estricta sujeción a las reglas de la Ley Orgánica de Presupuesto.

5.14. En efecto, como ya ha sido señalado, el artículo 151 de la Carta le atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, autorización que incluye la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. La citada disposición, se encuentra en plena correspondencia con el artículo 352 del mismo ordenamiento Superior, que le ordena al Congreso la regulación en la ley orgánica del presupuesto, de lo relacionado a la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, no sólo de la Nación, sino también de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo.

5.15. En cumplimiento de los mencionados mandatos constitucionales, el Congreso expidió las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Dichas leyes, a su vez, fueron compiladas por el Presidente de la República,

con base en las facultades conferidas por el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, en un solo cuerpo normativo, el Decreto 111 de 1996. Dicho decreto es hoy en día el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo prevé el artículo 24 de la Ley 225 de 1995, con arreglo al cual se desarrolla lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación y de las Entidades Territoriales y los entes descentralizados.

5.16. De esta manera, si bien corresponde al Congreso mediante ley ordinaria la discusión y aprobación anual del Presupuesto, no es menos cierto que para el efecto debe ceñirse, con rigor, a las normas orgánicas respectivas, cuya transgresión lleva consigo, de manera ineluctable, a la violación de los artículos 151 y 352 de la Constitución Nacional.

5.17. Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, “las normas orgánicas, entre las cuales se incluyen las de presupuesto, tienen una categoría superior que condiciona el ejercicio de la actividad legislativa, al punto de que el control de constitucionalidad que lleva a cabo esta Corporación deba implicar que se confronte la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la respectiva norma orgánica [la cual] viene a constituirse en límite, directriz y referencia obligada de la ley ordinaria”.[37]

5.18. En la misma dirección, este Tribunal ha sostenido que, dado su especial rango y jerarquía, “las leyes orgánicas son parámetros del análisis de constitucionalidad en sentido lato, en tanto y en cuanto se trata de normas de naturaleza supralegal que implican un límite a la actuación de las autoridades y al margen de configuración del Congreso.”[38]

5.20. Cabe señalar que, en efecto, la Corte Constitucional ha distinguido entre la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto o ley de apropiaciones, al señalar que “...mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto (C.P. art.352), el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo (C.P. art 346 y ss).”[39]

5.21. En plena correspondencia con lo anterior, ha precisado la Corporación que, en tanto las normas orgánicas de Presupuesto son de carácter permanente, al haber sido previstas por la Constitución para controlar de manera general todo el trámite de preparación, discusión, aprobación y ejecución de los presupuestos anuales, las leyes ordinarias que

contienen dichos presupuestos y que se expiden cada año en desarrollo de lo previsto por los artículos 150-11, 346, 347 y 349 de la Constitución, tienen una duración limitada -el año fiscal correspondiente- y un alcance restrictivo, “lo cual significa que sus normas no están llamadas a regir de modo indefinido, menos todavía a trazar normas generales de conducta de las ramas y órganos del poder público”[40].

5.22. En consecuencia, el Decreto 111 de 1996, el cual integra el Estatuto Orgánico del Presupuesto, viene a constituirse, entonces, en límite, directriz y referencia obligada de las leyes ordinarias de presupuesto, que anualmente debe expedir el Congreso, en el sentido de que estas últimas tienen el deber jurídico de ajustarse a la regulación orgánica, en lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución del mismo, so pena de quebrantar la Constitución Política. En ese sentido, cabe entender que la ley anual de presupuesto no puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de cada una de las partes que la integran.

5.23. Ahora bien, siguiendo lo establecido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), Decreto 111 de 1996, la ley anual de presupuesto se compone de tres partes:

(i) La primera parte corresponde al presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, conformados por los ingresos tributarios y no tributarios, y por las contribuciones parafiscales cuando su administración corresponda a órganos que hacen parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

(ii) La segunda parte contiene el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que incluye los gastos o apropiaciones de los órganos del Estado durante el correspondiente periodo fiscal, y distingue entre los gastos de funcionamiento, de inversión y el servicio de la deuda pública. Dicha parte incluye, entonces, las apropiaciones para las entidades públicas, clasificadas 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, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional (EOP-art. 36). Tal y como

lo prevé el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, “[l]os órganos que son una sección en el presupuesto general de la nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección”, aclarando la misma norma que tal proceder “constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley”.

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 350 de la Constitución Política, la ley de apropiaciones debe contener un componente denominado “gasto público social”, el cual tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o razones de seguridad nacional. De igual manera, siguiendo lo preceptuado en el artículo 346 del mismo ordenamiento Superior, en la ley de apropiaciones no puede incluirse partida que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinarlo a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

– Finalmente, a la tercera y última parte de la ley de presupuesto se integran las disposiciones generales, que contiene las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales solamente están llamadas a regir durante el período fiscal para el cual hayan sido expedidas. Se trata, entonces, de medidas que contienen indicaciones que deben seguir, tanto el Gobierno Nacional como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, como las otras autoridades ordenadoras de gasto, dentro de la vigencia fiscal en la que rige el respectivo presupuesto.

5.24. De acuerdo al contenido de las leyes anuales de presupuesto, la Corporación ha precisado que en ellas “es posible distinguir dos tipos de disposiciones; por un lado, las que adicionan o disminuyen rentas y gastos, esto es, aquellas disposiciones por medio de las cuales se hace una estimación de los ingresos y se autorizan los gastos para la respectiva vigencia fiscal, y, por otro, las que se conocen como disposiciones generales y que tienen un carácter meramente instrumental con miras a la debida ejecución del presupuesto aprobado”[41]. En ese sentido, lo ha dicho la Corte, la materia propia de una ley anual de presupuesto es la inclusión o modificación de las partidas de ingresos y de gastos del Estado para el respectivo periodo fiscal (primera y segunda parte del presupuesto),

quedando comprendida en dicha materia las normas que son necesarias para que los presupuestos aprobados puedan ejecutarse y hacerse efectivos (tercera parte del presupuesto)[42].

5.25. Con respecto a esta última categoría de normas, es decir, las disposiciones generales, este Tribunal ha sostenido que, en cuanto su finalidad se limita a permitir la debida ejecución del presupuesto aprobado durante la respectiva vigencia fiscal, no obstante su carácter normativo, las mismas tienen un contenido meramente instrumental[43], lo que significa que deben circunscribirse al cumplimiento de su objetivo y “no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”. [44]

5.26. Sobre esa base, la Corte ha puesto de presente que las disposiciones generales no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. Su vigencia temporal es, entonces, consecuencia necesaria de la temporalidad de las normas cuya correcta ejecución pretende asegurar, razón por la cual no pueden extender sus efectos más allá del respectivo periodo fiscal[45]. Tampoco tales disposiciones generales pueden derogar o modificar normas sustantivas, en especial las de superior jerarquía como las del Estatuto Orgánico de Presupuesto, toda vez que, en tal caso, perderían su condición de constituirse en herramientas destinadas a asegurar la ejecución del presupuesto aprobado, convirtiéndose, en contraposición a su objetivo y finalidad, en medidas portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico[46].

5.27. Según lo ha señalado este Tribunal[47], si la pretensión del legislador es reconocerle a las disposiciones generales un contenido extrapresupuestario, esto es, otorgarles un carácter permanente o derogar o modificar a través de ellas normas sustantivas o de superior jerarquía, “sería necesaria la aprobación de una ley distinta, cuyo trámite se hubiese centrado en esas modificaciones de la ley sustantiva o en la regulación, con carácter permanente, de determinadas materias”[48].

5.28. De ese modo, en el acápite de las disposiciones generales no se puede incorporar normas que no guarden relación con el fin de las mismas, cual es el de permitir la debida

ejecución del presupuesto aprobado durante la respectiva vigencia fiscal, pues toda medida que desborde dicho marco resulta contraria a la Constitución y a la ley orgánica de presupuesto.

5.29. De acuerdo con lo expuesto, la naturaleza, características y finalidades de las leyes contentivas del presupuesto anual y apropiaciones, se resumen de la siguiente manera:

(i) el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se efectúa una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de ejecutarse dentro del período fiscal respectivo;

(ii) el presupuesto es también un instrumento de gobierno y de control, en cuanto expresión de los principios de separación de poderes y legalidad.

(iii) En virtud del principio de legalidad del gasto, es al Congreso y no al Gobierno, a través de la ley anual de presupuesto, a quien corresponde decretar y autorizar los gastos del Estado, de acuerdo con los objetivos trazados en el respectivo plan de desarrollo al cual se encuentra sometido el presupuesto.

(iv) El presupuesto goza de fuerza restrictiva, lo que significa no solo que el Congreso debe definir el monto máximo del gasto estatal, sino también, apropiar las partidas para un fin específico, de manera que éstas sean ejecutadas por el Gobierno de acuerdo con lo prescrito en la ley de presupuesto.

(v) La ley anual de presupuesto tiene, en sentido material, un contenido normativo específico y propio, en cuanto sus disposiciones se erigen en auténticas autorizaciones para efectos de decretar gastos y en verdaderas prohibiciones al Gobierno, pues éste no puede superar los límites de gastos aprobados por el legislador ni otorgarles una destinación distinta a las partidas aprobadas;

(vi) La ley de presupuesto tiene un alcance temporal y, en consecuencia, su vida jurídica se encuentra limitada a la vigencia fiscal respectiva que comienza a contarse el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año;

(vii) La ley anual de presupuesto debe ceñirse a los principios y normas orgánicas del Presupuesto, cuya transgresión lleva consigo la violación de los artículos 151 y 352 de la

Constitución Política.

(viii) la ley anual de presupuesto se compone de tres partes: el presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y las disposiciones generales.

(ix) la función específica de las disposiciones generales es la de facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, razón por la cual a dichas normas se les ha reconocido un contenido instrumental, lo que significa que deben circunscribirse al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasen temporal, temática o finalísticamente su materia propia.

(x) Dado su carácter instrumental, las disposiciones generales no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal. Tampoco pueden derogar o modificar normas orgánicas o sustantivas, pues perderían su condición de herramientas destinadas a asegurar la ejecución del presupuesto aprobado, convirtiéndose en medidas portadoras de decisiones autónomas modificatorias del ordenamiento jurídico.

6. Análisis del primer cargo. La disposición acusada no viola la reserva de ley orgánica

6.1. De acuerdo con lo sostenido en la demanda, el artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, al prever que los recursos apropiados a la Rama Judicial para descongestión durante la vigencia fiscal del año 2015, sean ejecutados por “doceavas”, desconoce la reserva de ley orgánica, pues se trata de una medida relacionada con las condiciones de ejecución de los recursos apropiados a la Rama Judicial, siendo esta una materia exclusiva de la ley orgánica de presupuesto y, por tanto, no pueden ser regulados a través de una ley ordinaria, como lo es la ley anual de presupuesto.

6.2. Conforme quedo explicado, la ley anual de presupuesto debe ser expedida de acuerdo con el denominado Estatuto Orgánico del Presupuesto, actualmente recogido en el Decreto 111 de 1996.

6.3. El artículo 11 de dicho estatuto, dispone expresamente que la ley anual de presupuesto se compone de tres partes: el presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos; el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que autoriza los gastos; y las disposiciones generales, cuyo propósito es “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”.

6.4. Atendiendo al objetivo que persiguen las disposiciones generales, cual es, como se ha dicho, facilitar y agilizar la adecuada ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, la jurisprudencia constitucional, de conformidad con la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, ha fijado unos criterios a partir de los cuales es posible determinar cuándo las disposiciones generales violan la Constitución y la Ley Orgánica de Presupuesto. Ello, sobre la base de reconocerle a dichas disposiciones un contenido instrumental, en el sentido de tener que circunscribir sus contenidos al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasen temporal, temática o finalísticamente su materia propia. Se trata, entonces, de medidas que contienen indicaciones que debe seguir el Gobierno Nacional y los demás ejecutores del gasto público, para una correcta ejecución del presupuesto.

6.5. En concordancia con ello, ha puesto de presente la jurisprudencia que las disposiciones generales: (i) no pueden contener regulaciones con vocación de permanencia, pues ello desbordaría el ámbito propio de la ley anual como es el de modificar el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal; (ii) tampoco pueden derogar o modificar normas sustantivas, en especial las de superior jerarquía como lo es el Estatuto Orgánico de Presupuesto, al cual deben ajustarse; y, finalmente, (iii) no pueden adoptar medidas que vayan más allá de su objetivo, cual es el de asegurar la correcta ejecución del presupuesto.

6.6. Según quedó señalado en los antecedentes de esta providencia, la Ley 1737 de 2014 contiene el presupuesto para la vigencia fiscal de 2015 y, en concordancia con lo establecido en la correspondiente ley orgánica, su articulado se ocupa: en la primera parte, (i) del presupuesto de rentas y recursos de capital (Capítulos I y II, arts. 1º y 2º); en la segunda parte, (ii) del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones (art. 3º); y, en la tercera parte, (iii) de las disposiciones generales (arts. 4º a 125). Las disposiciones generales, a su vez, se agrupan en cinco capítulos que regulan las siguientes materias: el Capítulo I, las Rentas y Recursos (arts.5º a 13); el Capítulo II, los Gastos (arts.14 a 32); el

Capítulo III, las Reservas Presupuestales y Cuentas por Pagar (arts. 33 y 34); el Capítulo IV, las Vigencias Futuras (arts. 35 a 38); y, finalmente, el Capítulo V, trata sobre Disposiciones Varias (arts. 39 a 125).

6.7. En ese contexto, el artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, acusado en esta causa, se integra, según la organización adoptada por el legislador, a la parte correspondiente a las disposiciones generales de la citada ley, en el acápite de las disposiciones varias, que, al tenor de lo dispuesto en el literal c) del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), tienen la finalidad de “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”. Conforme con dicha finalidad, la citada norma contiene dos mandatos específicos:

- (i) Que “[l]os recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1º de enero hasta el 31 de diciembre”, y
- (ii) Que tales recursos “serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales”.

6.8. Pues bien, acorde con los mandatos contenidos en la norma acusada, y con los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional, coincide la Corte con la mayoría de intervinientes, en el sentido de considerar que la misma no desconoce las disposiciones constitucionales y orgánicas citadas como violadas en la demanda. Ello, sobre la base de sostener que la preceptiva citada se limita a prever una forma específica de ejecución presupuestal de los recursos destinados a la Rama Judicial para descongestión, cuyo propósito exclusivo y específico es el de lograr una correcta y ordenada ejecución de los mismos.

6.9. Es en ese contexto, en el de contribuir a la buena y normal ejecución de los recursos apropiados para descongestión, que la norma acusada dispone que ellos deben gastarse mes a mes, es decir, por “doceavas”, de manera que se asegure que los mismos alcancen para financiar el gasto apropiado durante la respectiva vigencia fiscal -del 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2015-, sin que exista riesgo de que tales recursos puedan ser invertidos en su totalidad antes del vencimiento de la vigencia fiscal respectiva.

6.11. En relación con este último aspecto, en los distintos debates al proyecto de ley de

presupuesto para la vigencia fiscal 2015, que concluyó con la expedición de la Ley 1737 de 2014, demandada en esta causa, se hizo mención a los recursos adicionales para descongestión de la Rama Judicial, destacándose la necesidad de apropiarlos, dentro del interés nacional de contribuir con ellos a la creciente demanda del servicio de administración de justicia. Al respecto, se cita el siguiente comentario, incluido en el informe de ponencia para primer debate en Comisiones Económicas Conjuntas de Senado y Cámara:

“Rama Judicial. Garantizar a toda la población colombiana el derecho de acceder a la justicia contribuye a aumentar la credibilidad y confianza de los ciudadanos en las instituciones jurídicas y en el estado en general, además le permite al país avanzar en mayor equidad y en la construcción de una convivencia pacífica. Por ello se están incluyendo \$100 mm adicionales para apoyar el programa de descongestión de la Rama Judicial que permita atender la creciente demanda de estos servicios”[49].

6.12. Acorde con lo anterior, en el mismo informe de ponencia se menciona el compromiso que le asiste al Congreso de la República, de adoptar las medidas que correspondan para lograr que el monto, contenido y ejecución de las apropiaciones incorporadas al presupuesto se inviertan con eficiencia y eficacia. En esa dirección, se dijo lo siguiente:

“Consciente de sus responsabilidades, el Congreso de la República, en ejercicio del control político, velará para que el monto, contenido y ejecución de las apropiaciones incorporadas en el presupuesto de 2015 y los recursos que las financian respondan a los propósitos para los cuales fueron programados, de forma que los dineros públicos se inviertan con eficiencia y eficacia.

(...)

Muchos ejemplos, a lo largo de los años, demuestran que el legislativo colombiano, a diferencia de otros países, incluso desarrollados, ha dejado de lado sus diferencias ideológicas y partidistas siempre que se ha requerido actuar en procura del bienestar colectivo y el fortalecimiento de las finanzas públicas. En la legislatura que corre mantendremos esta misma orientación y estaremos atentos a analizar y mejorar con juicio crítico y ánimo constructivos las propuestas que se pongan a nuestra consideración, más, si se trata de temas tan importantes ligados al diario vivir de nuestros compatriotas[50]”.

6.13. Sobre esa base, la norma acusada contiene, entonces, claras indicaciones que deben seguir los órganos de administración de la Rama Judicial, como ordenador de los gastos para descongestión, dirigida a que la inversión de tales recursos se haga mensualmente, en procura de imprimirle un mayor nivel de orden a su ejecución, con lo cual se da estricto cumplimiento al mandato contenido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), que le atribuye a las previsiones adoptadas en la parte tercera de la ley anual de presupuesto, correspondiente a las disposiciones generales, precisamente, la finalidad de “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”. La citada disposición orgánica, a su vez, encuentra pleno respaldo en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, el primero de los cuales faculta al legislador para expedir las normas orgánicas “sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones”, mientras el segundo dispone que, “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 esa manera, la norma acusada se ajusta también a tales lineamientos superiores, en cuanto desarrolla aspectos relacionados con la forma de ejecución presupuestal de los recursos apropiados para descongestión, en plena correspondencia con las directrices que para esos efectos fija el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

6.14. Esa forma de ejecución de los recursos para descongestión por “doceavas”, además, no tiene una vocación de permanencia, dado que la norma impugnada es clara en determinar que aplica solo respecto de la vigencia fiscal comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 2015, lo que resulta compatible con la exigencia de anualidad que gobierna la ley de presupuesto.

6.15. Como quiera que el propósito de la medida es la correcta ejecución de los recursos apropiados a la Rama Judicial para descongestión, ese modo de ejecución concreto del presupuesto, por “doceavas”, no tiene que ver con las materias reservadas a la ley orgánica, pues, como se reseñó previamente, es una medida de la esencia de la buena y normal disposición de un presupuesto, y, por tanto, responde al objetivo de las disposiciones generales a la que pertenece la medida.

6.16. A este respecto, cabe destacar que el Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, se ocupa de lo relacionado con la ejecución presupuestal en el Capítulo XI,

artículos 76 a 89. A través de tales normas, el Estatuto Orgánico fija directrices, criterios y mandatos en materia de ejecución, que deben ser atendidas y observadas en el proceso presupuestal y, particularmente, por las leyes anuales de presupuesto, en los temas relacionados con: (i) el registro presupuestal y la cofinanciación de proyectos (arts. 68, 69 y 70); (ii) el certificado de disponibilidad presupuestal (arts. 71 y 72); (iii) el programa anual mensualizado de caja -PAC- (arts. 73 y 74); (ii) el recaudo de las rentas y del giro de los gastos (art. 75); (iii) las modificaciones al presupuesto (arts. 76 a 88); y (iv) el régimen de las apropiaciones y reservas (art. 89).

6.17. Revisado el contenido de tales disposiciones, ninguna de ellas regula aspectos vinculados a una forma específica de ejecución de los recursos del presupuesto, así como tampoco establecen prohibiciones en la materia, ni limitan las facultades del legislador ordinario para incluir medidas de ese tipo en las leyes anuales de presupuesto. En ese sentido, la forma de ejecución por “doceavas”, prevista en la norma impugnada, no guarda relación con las materias reservadas a la ley orgánica, ni se encuentra contenida de manera diferente en dicha ley, y, por tanto, no invade su órbita de regulación. Tampoco modifica ni deroga normas del estatuto Orgánico del Presupuesto, ni ninguna otra norma sustantiva relacionada con la materia, pues, se trata, en realidad, insiste la Corte, de una medida de tipo instrumental, dirigida a buscar la correcta ejecución del presupuesto apropiado para descongestión, de manera que, en contraposición a lo sostenido en la demanda, la misma resulta compatible con lo previsto en los artículos 151 y 352 de la Carta Política y con las normas orgánicas del presupuesto, en particular, con lo previsto en el literal c) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996.

6.18. De conformidad con lo expuesto, por el cargo de violación de la reserva de ley orgánica, la disposición acusada se entiende ajustada a la Constitución.

7. Análisis del segundo cargo. La norma acusada no desconoce la autonomía presupuestal de la Rama Judicial

7.1. Como complemento del cargo anterior, el demandante sostiene igualmente que el artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, al prever que los recursos apropiados a la Rama Judicial para descongestión durante la vigencia fiscal del año 2015, sean ejecutados por “doceavas”, desconoce también la autonomía presupuestal de la Rama Judicial prevista en

el artículo 256-5 de la Constitución Política, que, precisamente, habilita al Consejo Superior de la Judicatura para elaborar el proyecto de presupuesto y para ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso. Cabe destacar que el actor sustenta este segundo cargo, a partir de considerar que, de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 256-5 de la Carta, el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con un privilegio de postulación del presupuesto de la rama judicial, que es la nota característica de su autonomía para el manejo y ejecución de su presupuesto, y sin el cual “en la práctica, el poder judicial dependería de las ‘buenas voluntades’ de los otros poderes”.

7.2. Con respecto a dicha acusación, advierte la Corte que la misma tampoco está llamado a prosperar, tal y como se pasa a explicar.

7.3. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 256 de la Constitución Política, corresponde al Consejo Superior de la Judicatura o a los Consejos Seccionales, según el caso y “de acuerdo con la ley”, “[e]laborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso”.

7.4. El citado mandato constitucional, fue a su vez recogido y desarrollado por el numeral 1º del artículo 85 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, en el que se prevé que, corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura “[e]laborar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá remitirse al Gobierno Nacional, el cual deberá incorporar el proyecto que proponga la Fiscalía General de la Nación”.

7.5. Es importante destacar que mediante el Acto Legislativo 02 del 1º de julio de 2015, “Por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”, se modificaron las normas contenidas en el Capítulo 7 del Título VIII de la Constitución Política y se introdujo una reforma sustancial al sistema de gobierno y administración de la Rama Judicial. Así, a través de los artículos 15, 16 y 17 del citado acto legislativo, se suprimió el Consejo Superior de la Judicatura y se dispuso que el gobierno y la administración de la Rama Judicial “estarán a cargo del Consejo de Gobierno Judicial y la Gerencia de la Rama Judicial”, órganos que “ejercerán las funciones que les

atribuya la ley con el fin de promover el acceso a la justicia, la eficiencia de la Rama Judicial, la tutela judicial efectiva y la independencia judicial”.

En ese contexto, el artículo 15 del Acto Legislativo 02 de 2015, que modificó el artículo 254 de la Constitución Política, le asigna al Consejo de Gobierno Judicial, entre otras competencias, la de “aprobar el proyecto de presupuesto de la Rama Judicial que deberá ser remitido al Gobierno”. En plena correspondencia con dicho mandato, el artículo 16 del citado Acto Legislativo, mediante el cual se modificó el artículo 255 de la Carta, le atribuye a la Gerencia de la Rama Judicial, como órgano subordinado al Consejo de Gobierno Judicial, la administración de dicha rama y la función de “elaborar para aprobación del Consejo de Gobierno Judicial el proyecto de presupuesto que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.”

Dentro del propósito de garantizar la continuidad en el ejercicio de las funciones que se encontraban a cargo del Consejo Superior de la Judicatura, y de permitir que las mismas puedan ser asumidas de forma adecuada por los nuevos órganos, el propio Acto Legislativo 02 de 2015, en los artículos 18 y 19, adoptó las correspondientes medidas de transición. Al respecto, el artículo 18 transitorio le impone al Gobierno Nacional el deber de presentar al Congreso, antes del 1º de octubre de 2015, un proyecto de ley estatutaria que regule el funcionamiento de los órganos de gobierno y de administración judicial creados por la aludida reforma. Acorde con ello, la citada disposición dispuso las medidas de gobierno y administración de la Rama Judicial que regirán hasta que entre en vigencia dicha ley estatutaria, precisando en el literal e) del numeral 1º, que: “[l]a Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial y la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, continuarán ejerciendo sus funciones hasta que sea integrado el Consejo de Gobierno Judicial y sea elegido el Gerente de la Rama Judicial (...)”.

En consecuencia, la Constitución Política, antes y después de la reforma introducida por el Acto Legislativo 02 de 2015, en concurrencia con la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, le atribuye a la Rama Judicial, a través de sus órganos de gobierno y administración, facultad, no solo para elaborar el proyecto de presupuesto que deberá remitir al Gobierno, sino también para ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso.

7.6. Por su parte, el artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, dispone que el Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión, y que cada uno de esos gastos se presentará clasificado “en diferentes secciones” que corresponderán, entre otros órganos y ramas del poder público, “a la rama judicial”. En plena correspondencia con dicho mandato, el artículo 110 del mismo estatuto establece que: “[l]os órganos que son una sección en el presupuesto general de la nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano, quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces...” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

7.7. Atendiendo al contenido de las disposiciones citadas, es posible advertir que la Rama Judicial, a través de sus órganos de gobierno y administración, goza, en principio, de autonomía presupuestal para elaborar su propio proyecto de presupuesto y para ejecutarlo de conformidad con la aprobación que del mismo haga el Congreso. No obstante, de acuerdo con la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la autonomía presupuestal de la Rama Judicial se concreta, en la instancia de elaboración, en la preparación del anteproyecto de presupuesto y en la remisión del mismo al Gobierno Nacional para su incorporación al proyecto de presupuesto general que éste debe presentar anualmente al Congreso para su aprobación; conservando el Gobierno, como titular de la iniciativa presupuestal y responsable de la política económica del Estado, la potestad para disponer racionalmente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto[51]. En materia de ejecución, por su parte, la autonomía presupuestal de la Rama Judicial comprende la potestad para el manejo, administración y disposición de las partidas que hayan sido incluidas por el Congreso en la ley anual de presupuesto, lo que significa que tiene capacidad para contratar y comprometer a nombre de la Rama Judicial, así como también, de ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto.

7.8. A la luz de tal razonamiento, una lectura sistemática de las disposiciones constitucionales y orgánicas que regulan la materia presupuestal, permite concluir que la

elaboración y ejecución del presupuesto por parte de los órganos de administración de la Rama Judicial, debe llevarse a cabo con plena observancia, no solo de los parámetros fijados en la propia Carta Política, sino también, conforme con las regulaciones legales en la materia, es decir, de acuerdo con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto y la ley anual de presupuesto.

7.9. Acorde con lo anterior, esta Corporación ha puesto de presente que[52], aun cuando la Constitución le reconoce a los órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial, en ejercicio de su autonomía presupuestal, la facultad para elaborar el proyecto de presupuesto y para ejecutarlo, de ello no se deriva la atribución de dicho organismo para llevar a cabo tales acciones sin observancia de los principios que informan el proceso presupuestal, en particular, los principios de unidad presupuestal y universalidad.

7.10. Como ya fue explicado, el principio de unidad le impone a todas las instituciones del sector público, la obligación de llevar a cabo el proceso de elaboración y ejecución de sus presupuestos, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con estricta sujeción a la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley. Sobre el principio de unidad, ha sostenido la jurisprudencia constitucional que el mismo “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”[53]. Por su parte, el principio de universalidad exige 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, en particular, de aquellos que gozan de autonomía presupuestaria.

7.11. Bajo los anteriores supuestos, advierte la Corte que lo que se plantea en la presente causa es una tensión entre los principios de autonomía presupuestal y de unidad y universalidad presupuestal, la cual, a juicio de la demanda, debe resolverse a favor del primero, sobre la base de considerar que la autonomía presupuestal reconocida a la Rama Judicial comporta la elaboración y ejecución de su presupuesto sin ningún tipo de limitación.

7.12. En punto a la autonomía presupuestal reconocida a ciertas entidades públicas, la jurisprudencia constitucional ha señalado que, de manera general, su contenido esencial “reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad”[54]. Sobre esa base, también la Corporación ha puesto de presente que “la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”[55].

7.14. No obstante lo anterior, también la Corte ha destacado que la autonomía presupuestal “no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal”[56]. Ello, sobre la base de considerar que la autonomía presupuestal debe ser ejercida de conformidad con la Constitución y la ley, y, concretamente, en plena correspondencia con los principios que gobiernan el sistema presupuestal.[57]

7.15. Ya la Corte, en anteriores pronunciamientos[58], había tenido oportunidad de precisar que, dentro del propósito de hacer realidad las importantes finalidades económicas y políticas que persigue el presupuesto, las cuales se concretan en la realización de los objetivos sociales del Estado, el principio de autonomía presupuestal debe armonizarse con los demás principios que informan el presupuesto, en particular, con los principios de unidad presupuestal y universalidad. Sin embargo, en caso de que tal armonización no sea posible, la jurisprudencia ha reconocido que, dada la característica de “República unitaria” adoptada por el Estado colombiano y las responsabilidades fiscales y macroeconómicas impuestas al Gobierno, el principio de autonomía presupuestal debe ceder ante los principios de unidad presupuestal y universalidad, de manera que se entienda que la autonomía reconocida a ciertos órganos en la materia es objeto de algunas limitaciones en su ejercicio que no comportan, por sí mismas, un desconocimiento de dicha autonomía ni de su independencia[59]. Ello, “no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general[60]”[61], como es el caso de la Rama Judicial.

7.16. Sobre el particular, este Tribunal ha sostenido que la autonomía presupuestal de que gozan algunos organismos del Estado no puede entenderse en términos absolutos ni omnímodos, pues, en realidad, la misma se supedita “al manejo de la política fiscal que corresponde al Gobierno en lo concerniente a la fijación de las directrices formuladas por este, como responsable de la política económica y de desarrollo del país, de la cual desde luego no se puede hacer uso desmesurado y arbitrario, sino que por el contrario, debe actuar razonablemente y ceñirse a los principios que caracterizan el sistema presupuestal consagrado en la ley orgánica del presupuesto”[62]. Al respecto, el artículo 346 de la Carta señala que el presupuesto debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 del mismo ordenamiento Superior, “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”.

7.17. En ese sentido, las limitaciones impuestas al principio de autonomía presupuestal frente a los principios de unidad y universalidad, se fundan en la necesidad de garantizar el logro de las metas macroeconómicas del Estado y el equilibrio del sistema presupuestal, buscando impedir que los órganos que son una sección en el presupuesto, puedan adquirir compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o en el caso de que lo hagan, se lleve a cabo teniendo en cuenta las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios[63]. Desde ese punto de vista, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal, con lo cual, dicha autonomía debe cumplirse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (C.P. art. 341 C.P.) y el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (C.P. art. 373).[64]

7.18. De acuerdo con tales explicaciones, es importante destacar que el tema relacionado con las limitaciones al principio de autonomía presupuestal frente a los principios de unidad presupuestal y universalidad, fue abordado por la Corte de manera concreta en la Sentencia C-592 de 1995, al llevar a cabo el juicio de constitucionalidad del aparte del artículo 52 de la Ley 43 de 1993, en el que se preveía que la Contraloría, en ejercicio de su

autonomía e independencia, estaba facultada para elaborar anualmente su proyecto de presupuesto, el cual debía ser presentado a la Dirección General de Presupuesto para que el mismo fuera incorporado al respectivo proyecto de ley anual de presupuesto que el Gobierno debe llevar al Congreso para su aprobación. En esa oportunidad, la citada norma fue demandada, tras considerar el actor que la misma violaba el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría, al permitir la intervención del Gobierno en el proceso de presentación del proyecto de presupuesto de dicho organismo de control al Congreso. Adelantado el respectivo estudio de constitucionalidad del artículo 52 de la Ley 43 de 1993, la Corte desestimó el cargo y declaró la exequibilidad de la citada norma, tras considerar que la autonomía presupuestal reconocida a ciertos órganos constitucionales se encuentra sujeta a los principios de unidad presupuestal y universalidad, sin que sea posible equiparar dicha autonomía al concepto de soberanía presupuestal. La posición de la Corte fue explicada en dicho fallo, de la siguiente manera:

“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 Apropiações (CP 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 (CP 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 prevalencia 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.

(...)

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 el Congreso de la República. De 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 al proyecto de presupuesto general, por sí sola no conduce al recorte o afectación de la autonomía e independencia de este órgano de control.

(...)

“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 (CP 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...”

7.19. La posición adoptada por la Corte en la providencia citada, fue posteriormente reiterada en la Sentencia C-101 de 1996, al llevar a cabo el estudio de constitucionalidad

del actual artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, en el que, precisamente, se le reconoce a los órganos que son una sección en el presupuesto general de la Nación, entre ellos la Rama Judicial, la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, y en el que se define tal capacidad como constitutiva de la autonomía presupuestal que la Constitución Política y la ley otorgan a ciertos órganos. Dicha norma fue cuestionada en esa oportunidad, sobre la base de considerar el actor que la misma definía de manera impropia e incompleta el concepto de autonomía presupuestal, particularmente frente a la Contraloría General, al ignorar el legislador que la autonomía reconocida a ciertos órganos del Estado, para que sea efectiva, ha de contemplar el manejo o gestión presupuestal. En dicho fallo, la Corte declaró exequible la mencionada disposición, señalando que los límites impuestos al principio de autonomía presupuestal con respecto al principio de unidad presupuestal opera en todos los ámbitos del proceso presupuestal, con lo cual cobija no solo los aspectos relacionados con la formulación, presentación y aprobación del presupuesto, sino que se extiende también al ámbito de la ejecución. Sobre ese particular, explicó la Corte:

“6. Las anteriores razones también son aplicables en el ámbito de la ejecución presupuestal. Principios medulares del ordenamiento constitucional en materia de régimen presupuestal – unidad del presupuesto, universalidad, unidad de caja, coordinación y eficiencia – gobiernan igualmente la distribución de los propios recursos de conformidad con los planes y programas de financiación y de inversión previamente acordados entre el Gobierno, como responsable de la política fiscal, y los respectivos órganos que son sección del Presupuesto.

La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas

macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352)".

7.20. Dentro del contexto anterior, en la misma Sentencia C-101 de 1996, la Corte abordó el estudio sobre el alcance de la autonomía presupuestal reconocido por la Constitución a ciertos órganos, entre ellos a la Rama Judicial, de acuerdo con la delimitación que en materia de ejecución del presupuesto está prevista en el ya mencionado artículo 110 del Estatuto Orgánico. Al respecto, precisó que el "Legislador puede determinar el contenido y los alcances de la autonomía presupuestal de rango constitucional, siempre y cuando no vulnere el núcleo esencial de la misma en materia de programación, ejecución y control del presupuesto". De esa manera, solo en "el evento de que la norma legal afectara el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida constitucionalmente a determinados órganos del Estado -v.gr. la Contraloría General de la República-, el pronunciamiento de la Corte tendría que condicionar el concepto de la autonomía presupuestal a su conformidad con los valores constitucionales y a las reglas orgánicas que rigen la materia (CP art. 352)".

7.21. Sobre esa base, se afirmó en dicho fallo que el concepto de ordenador del gasto que tienen ciertos órganos en virtud de la autonomía presupuestal, se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Al respecto, señaló que "Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto"[65]. Conforme con ello, concluyó la Corte que "la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado...".[66] En consecuencia, a la luz de la citada jurisprudencia, en materia de ejecución, el ámbito de autonomía reconocido a los órganos que son una sección en el presupuesto se circunscribe, de conformidad con lo previsto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, a la capacidad para contratar y comprometer a nombre del respectivo órgano, así como también, de ordenar el gasto en

plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto y con la finalidad dispuesta para ellas.

7.22. Ahora bien, en la Sentencia C-192 de 1997, esta Corporación tuvo oportunidad de referirse nuevamente a las limitaciones impuestas al principio de autonomía presupuestal frente al principio de unidad presupuestal, en esta oportunidad, de manera concreta, frente a la autonomía reconocida por el artículo 256-5 de la Constitución Política a la Rama Judicial. Ello, a propósito de una demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, por medio del cual se permite al Gobierno en ciertos eventos reducir o aplazar, total o parcialmente, la ejecución de las apropiaciones presupuestales aprobadas en la ley de presupuesto. La acusación contra dicha disposición, partía de considerar que tal autorización vulneraba la autonomía presupuestal de la Rama Judicial, por considerar que ésta goza de una garantía institucional según la cual el Consejo Superior de la Judicatura ejecuta el presupuesto “de conformidad con la aprobación que haga el Congreso”, de manera que el Gobierno no puede afectar las apropiaciones para el sector justicia, una vez éstas fueron fijadas en la ley anual de presupuesto. En el referido pronunciamiento, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 76 del Decreto 111 de 1996, “en el entendido de que la reducción o aplazamiento, total o parcial, de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto, y que el Gobierno debe ejercer esa facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y entidades autónomas...”. Para llegar a dicha conclusión, la Corte recogió la tesis expuesta en la Sentencia C-101 de 1996, sobre las limitaciones impuestas al principio de autonomía presupuestal sobre el principio de unidad en todos los ámbitos del proceso presupuestal, incluyendo también la etapa de ejecución, a partir de lo cual reiteró que la autonomía en la ejecución presupuestal no conlleva una independencia del gasto de los órganos autónomos frente a las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal. Al respecto, sostuvo este Tribunal:

“12- En ese orden de ideas, la Corte reitera lo señalado en la sentencia C-101/96, esto es, que la autonomía en la ejecución presupuestal no implica una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal. Dijo entonces esta Corporación:

...la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352)[67].

Por ello la Corte considera que la norma acusada encuentra perfecto sustento constitucional, pues la ordenación autónoma del gasto por parte de las entidades debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.

13- Por todo lo anterior, y como bien lo destaca la Vista Fiscal, la Corte concluye que el artículo 256 ordinal 5º de la Carta, según el cual el Consejo Superior de la Judicatura ejecutará el presupuesto “de conformidad con la aprobación que haga el Congreso” no puede ser asumido literalmente, pues tal hermenéutica contradice principios constitucionales esenciales, ya que conduce a una fragmentación de la ejecución del presupuesto, cuando el conjunto de disposiciones constitucionales reafirman la unidad presupuestal también en este campo.”

7.23. Resulta de interés destacar que, en la citada Sentencia C-192 de 1997, dentro del contexto del problema jurídico que le correspondía resolver, la Corte se refirió al alcance de la autonomía presupuestal reconocida por el artículo 256-5 de la Carta a la Rama Judicial, al tenor del mandato que le reconoce al Consejo Superior de la Judicatura competencia para ejecutar el presupuesto “de conformidad con la aprobación que haga el Congreso”. Sobre el particular, señaló este Tribunal que “tal expresión tiene un significado profundo, ya que esta disposición establece la autonomía fiscal de la rama judicial, esto es, que la ejecución y ordenación del gasto corresponde a una autoridad del propio poder judicial, y no a una entidad externa del mismo, como sucedía en el pasado, que el presupuesto de la rama judicial era ejecutado por el Ministerio de Justicia”. Sobre esa base, destacó que “esta autonomía debe interpretarse tomando en cuenta el principio de legalidad del gasto y

entonces la disposición adquiere un sentido perfectamente razonable, pues significa simplemente la sujeción que a la ley de presupuesto deben los ejecutores del gasto en la rama judicial, por lo cual el Consejo Superior de la Judicatura no puede desbordar los parámetros establecidos por el Congreso al apropiar las distintas partidas para la rama judicial”.

7.24. El alcance fijado en la citada Sentencia C- 192 de 1997 al artículo 256-5 de la Constitución Política, fue recientemente reiterado por la Corte en la Sentencia C-334 de 2012, al adelantar el juicio de constitucionalidad del artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, norma que radica en cabeza del Consejo de Estado la facultad de intervenir en la confección y aprobación de un Plan Especial de Descongestión de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con implicaciones en las apropiaciones y los gastos judiciales. La mencionada disposición fue acusada de violar, precisamente, el numeral 5º del artículo 256 de la Carta, que, como ya se ha mencionado, le asigna al Consejo Superior de la Judicatura la elaboración del proyecto de presupuesto de la rama judicial y su ejecución. La acusación contra dicho mandato Superior se basó en una supuesta “usurpación de competencias constitucionales” y en el desconocimiento de la ley del plan nacional de desarrollo y el plan general de descongestión judicial. En la mencionada providencia, la Corporación declaró la exequibilidad del artículo 304 de la Ley 1437 de 2011, tras sostener que la autonomía presupuestal de los órganos autónomos, en particular de la Rama Judicial, debe enmarcarse en los límites que imponen los fines constitucionales superiores y los parámetros establecidos por el Congreso, entendiendo que el artículo 256 constitucional no contiene, en realidad, un listado taxativo de atribuciones propias del Consejo Superior de la Judicatura ni está excluyendo al legislador de la regulación de tales competencias. El punto fue tratado por la sentencia de la siguiente manera:

“4.1.1. El artículo 256 de la Carta regula las atribuciones que corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, “según el caso y de acuerdo a la ley”. El numeral 5º dispone como competencia específica de dicho órgano, la de “elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial que deberá ser remitido al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso”.

4.1.2. En la sentencia C-265 de 1993, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 4º

del Decreto Ley 2652 de 1991 frente a lo dispuesto en los artículos 265 y 257 superiores. Allí concluyó que la Constitución asignó una serie de competencias al Consejo Superior de la Judicatura, cuyo desarrollo corresponde al Legislador, cuestión que se desprende del propio artículo 256, en la expresión “de acuerdo a la ley”. En ese sentido, se consideró lo siguiente:

“Ahora bien, de manera más específica, los artículos 256 y 257 de la Carta Política que relacionan las funciones que le son propias al Consejo Superior, tienen a éste como titular de las mismas “de acuerdo a la ley” o “con sujeción a la ley”. De manera que el constituyente delegó en la ley la ordenación de las competencias, que le son propias”.
(Subraya fuera del original)

A su vez, los artículos 85 y 88[2] de la Ley estatutaria de Justicia, en materia presupuestaria, merecieron declaración de exequibles en la sentencia C-037 de 1996. Y en sentencia C-192 de 1997, la Corte decretó la constitucionalidad de los artículos 34 de la Ley 179 de 1994 y 76 del decreto 111 de 1996[3], considerando que la norma acusada era exequible y no atentaba contra el artículo 256 constitucional, ya que la autonomía presupuestal de los órganos autónomos ha de enmarcarse en los límites que imponen los fines constitucionales superiores y los parámetros establecidos por el Congreso. Esta interpretación concuerda con la fijada en la sentencia C-265 de 1993, que concibe las funciones constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura como competencias que se ejercen en los términos fijados por el Legislador. De este modo, el Congreso de la República tiene un ámbito propio de configuración normativa en esta materia, pudiendo precisar las atribuciones constitucionales del Consejo Superior de la Judicatura, para lo cual fue autorizado expresamente por el Constituyente. En este caso, y para usar los términos de la demanda, la Constitución no ha reducido el campo de regulación del Legislador hasta el punto de anularlo, sino por el contrario, ha admitido la participación del mismo en el desarrollo de las competencias de este órgano de la rama judicial.

4.1.3. Así, el artículo 256 constitucional, que según la demandante ha sido vulnerado, en realidad no contiene un listado taxativo de atribuciones propias del Consejo Superior de la Judicatura -como lo manifiesta la demanda- ni excluye al Legislador de la regulación de tales competencias. En cuanto a lo primero, cabe destacar que el numeral 7 del mismo artículo, tras enunciar funciones precisas del Consejo Superior, agrega “las demás que

señale la ley”. En relación con lo segundo, la Corte concuerda con la Procuraduría y la intervención del Ministerio de Justicia en que las funciones de dicha Corporación se ejercen y desarrollan de conformidad con parámetros normativos establecidos en la Ley, siendo ese el sentido del artículo 256 al establecer, respecto de las competencias en cuestión, que ‘corresponden al Consejo Superior de la Judicatura o a los consejos seccionales, según el caso y de acuerdo a la ley’. (Subrayas fuera de original)”

7.25. De este modo, la jurisprudencia constitucional ha coincidido en sostener que la autonomía presupuestal que el ordenamiento jurídico reconoce a ciertas entidades y órganos de naturaleza pública, tal y como ocurre con la Rama Judicial, no consiste en que el proceso de ejecución presupuestal quede desvinculado del presupuesto anual de gastos y apropiaciones, o que el mismo se lleve a cabo sin observancia de los principios que rigen el presupuesto, en particular, los de legalidad, unidad y universalidad presupuestal. Lo que persigue dicha autonomía, es que se respete el derecho del órgano autónomo para preparar el anteproyecto de presupuesto, y que, en la ejecución de los presupuestos, se respeten las facultades de los ordenadores del gasto, las cuales se manifiestan en la posibilidad de manejo, administración y disposición directa de las partidas incluías en la ley anual de presupuesto, esto es, en la capacidad para contratar y comprometer a nombre del respectivo órgano, así como también, de ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto y la finalidad dispuesta para ellas.

7.26. Así las cosas, las limitaciones impuestas al principio de autonomía presupuestal en favor de los principios de unidad y universalidad presupuestal, deja entonces sin soporte la afirmación del demandante, con la que intenta fundamentar el segundo cargo de inconstitucionalidad que promueve contra la norma acusada, consistente en sostener que el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con un privilegio de postulación del presupuesto de la rama judicial, que es la nota característica de su autonomía para el manejo y ejecución de su presupuesto, y sin el cual “en la práctica, el poder judicial dependería de las ‘buenas voluntades’ de los otros poderes”. Tal hipótesis, sin duda, entra en abierta contradicción con la filosofía y el diseño del sistema presupuestal previsto por la propia Constitución Política, y cuya estructura y fundamento están soportados en la participación concurrente de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, en el sentido de reconocerle al Gobierno la iniciativa presupuestal, es decir, la facultad de formular

autónomamente el presupuesto, el cual debe ser unitario y universal (C.P. art. 346), y al Congreso de la República la competencia para discutirlo y aprobarlo; todo ello, con estricta sujeción a las reglas de la ley orgánica del presupuesto (C.P. art. 349) y atendiendo al contenido de la ley anual de presupuesto.

7.27. Como ya se ha señalado, por expresa disposición del artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, los gastos de la Rama Judicial son una sección en el presupuesto general de la Nación, con lo cual resulta equivocado sostener, como lo hace el demandante, que una clara manifestación de la autonomía presupuestal de dicha rama es la posibilidad que le reconoce la Constitución para presentar el presupuesto (C.P. art- 256-5), y por esa vía, concluir que el legislador ordinario no se encuentra habilitado para regular aspectos relacionados con las formas de ejecución del presupuesto.

7.28. La autonomía presupuestal reconocida a la Rama Judicial no conlleva, como parece haberlo entendido el actor, la habilitación para que sus órganos de representación y administración presenten en forma separada el presupuesto correspondiente a dicha rama y, una vez aprobado éste, lo puedan ejecutar sin ningún tipo de condición o limitación legal más allá de las previstas en la ley orgánica del presupuesto. Cabe insistir al respecto, que es la propia Constitución Política, a través de los artículos 345, 346, 348 y 349, la que le asigna al Gobierno la iniciativa presupuestal privativa y al Congreso, como titular de la soberanía presupuestal, la facultad de aprobar el presupuesto propuesto por el Gobierno dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales.

7.29. Desde ese punto de vista, el segundo cargo propuesto, relacionado con el presunto desconocimiento de la autonomía presupuestal de la Rama Judicial, carece de fundamento, pues el mismo parte de considerar que solo el legislador orgánico puede regular formas de ejecución, desconociendo las competencias reconocidas al legislador, orgánico y ordinario, en la materia, adoptadas a través del Estatuto Orgánico del Presupuesto y de la expedición de la ley anual de presupuesto.

7.30. En relación con esto último, cabe insistir en el hecho de que la Constitución Política no le reconoce a los órganos de gobierno y administración de la Rama Judicial, competencia en materia de ejecución presupuestal sin contar con la injerencia previa del legislador orgánico y ordinario. Por el contrario, según lo señaló la Corte en la Sentencia C-192 de 1997, dicha

autonomía debe interpretarse tomando en cuenta los principios que gobiernan el proceso presupuestal, en particular el principio de legalidad del gasto, lo que significa la sujeción de los ejecutores del gasto en la Rama Judicial a la ley de presupuesto, es decir, la limitación impuesta a sus órganos de gobierno y administración para no desbordar los parámetros establecidos por el Congreso al apropiar las distintas partidas para la Rama Judicial.

7.31. De ese modo, la norma impugnada, al fijar las condiciones de ejecución de los recursos apropiados a la Rama Judicial para descongestión durante la vigencia fiscal del año 2015, disponiendo que lo sea por “doceavas”, no desconoce la autonomía presupuestal de dicha rama, pues, en materia presupuestal, la ejecución del gasto debe realizarse respetando el principio de unidad presupuestal y de acuerdo con las reglas que expida el legislador, es decir, conforme con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico de Presupuesto y lo aprobado por el Congreso en la ley anual de presupuesto.

7.32. Sobre el particular, no sobra reiterar lo dicho en el acápite anterior, en el sentido de señalar que el modo de ejecución por “doceavas”, contenido en la norma acusada, constituye una medida instrumental con la que se prevé una forma específica de ejecución de los recursos destinados a la Rama Judicial para descongestión, y cuyo objetivo es lograr una correcta y ordenada destinación de los mismos. Atendiendo a dicho propósito, la norma desarrolla el mandato contenido en el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, que le atribuye a las previsiones contenidas en el acápite de las disposiciones generales, del que hace parte la norma acusada, la finalidad de “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”.

7.33. En ese contexto, el artículo 102 de la Ley 1737 de 2014 no regula materias que la Constitución haya reservado a la ley orgánica en el ámbito propio de la ejecución presupuestal, sino aspectos relacionados con la ejecución en un determinado periodo fiscal que pueden estar contenidos en la ley anual de presupuesto, y que no afectan la autonomía de la Rama Judicial, en cuanto respeta las facultades reconocidas a los ordenadores del gasto, relacionadas con el manejo, administración y disposición directa de las partidas incluías en la ley anual de presupuesto, su capacidad para contratar y comprometer a nombre del respectivo órgano y ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto y la finalidad dispuesta para ellas.

7.34. Así las cosas, frente al cargo por la presunta violación de la autonomía presupuestal de la Rama Judicial, la disposición acusada también se entiende ajustada a la Constitución.

8. Conclusiones

8.1. En los acápites anteriores, la Corte expuso los argumentos por los cuales será declarada exequible la expresión “Los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1o de enero hasta el 31 de diciembre y serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales”, contenida en artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2015”.

8.2. De acuerdo con la acusación formulada en la demanda, el estudio de constitucionalidad de la expresión acusada se circunscribió a los cargos relacionados con (i) la presunta violación de la reserva de ley orgánica y (ii) el aparente desconocimiento del principio de autonomía presupuestal de la Rama Judicial.

8.2.1. Para resolver el primer cargo, la Corte tuvo en cuenta, entre otras, las siguientes reglas: (i) la ley anual de presupuesto debe ceñirse a los principios y normas orgánicas del presupuesto, cuya transgresión lleva consigo la violación de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política; (ii) la ley de presupuesto tiene un alcance temporal y, en consecuencia, su vida jurídica se encuentra limitada a la vigencia fiscal respectiva; (iii) la ley anual de presupuesto se compone de tres partes: el presupuesto de rentas, que contiene la estimación de los ingresos, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y las disposiciones generales, cuya finalidad es facilitar y agilizar la correcta ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal; (iv) las disposiciones generales, tiene un contenido instrumental, lo que significa que deben circunscribirse al cumplimiento de su objetivo y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasen temporal, temática o finalísticamente su materia propia.

8.2.1.1. A partir de lo anterior, la Corte concluyó que la acusación por violación de la reserva de ley orgánica no estaba llamada a prosperar, en razón a que la forma de ejecución por “doceavas” no invade la órbita de regulación del Estatuto Orgánico del Presupuesto

(Decreto 111 de 1996), así como tampoco lo modifica ni lo deroga. Ello, teniendo en cuenta que se trata de una medida de tipo instrumental, de alcance temporal, dirigida a buscar la correcta ejecución del presupuesto apropiado para descongestión, garantizando que los recursos alcancen para financiar dicho gasto durante la respectiva vigencia fiscal -del 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2015-, sin que exista riesgo de que puedan ser invertidos en su totalidad antes del vencimiento del aludido periodo, con lo que se evitan situaciones de inestabilidad presupuestal en ese rublo que puedan afectar la buena marcha de la administración de justicia.

8.2.1.2. Desde ese punto de vista, como quiera que la medida de ejecución por “doceavas” se ubica en el acápite de las disposiciones generales de la ley de presupuesto para la vigencia fiscal 2015, la Ley 1737 de 2014, la misma, antes que desconocer la reserva de ley orgánica, se ajusta a los designios del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), en particular, a lo previsto en el literal c) del artículo 11 de dicho Estatuto, que le atribuye a ese tipo de disposiciones la finalidad de “asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación”, propósito que, como se dijo, persigue la norma impugnada. Sobre esa base, la Corte encontró que, a su vez, la aludida medida encuentra pleno respaldo en los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, en cuanto desarrolla aspectos relacionados con la forma de ejecución presupuestal de los recursos apropiados para descongestión, en plena correspondencia con las directrices que para esos efectos fija el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

8.2.2. En cuanto al cargo por violación del principio de autonomía presupuestal, el mismo fue abordado de acuerdo con los siguientes presupuestos: (i) la autonomía presupuestal de que gozan algunos organismos del Estado, entre ellos la Rama Judicial, no puede entenderse en términos absolutos ni omnímodos, pues dicha autonomía se supedita al manejo de la política fiscal del Estado; (ii) el principio de autonomía presupuestal debe armonizarse con los demás principios que informan el presupuesto, en particular, con los principios de unidad y universalidad; (iii) de no ser posible dicha armonización, el principio de autonomía presupuestal debe ceder ante los principios de unidad y universalidad, de manera que se entienda que tal autonomía es objeto de algunas limitaciones en su ejercicio que no comportan desconocimiento de la misma; (iv) la autonomía que la Constitución le reconoce a la Rama Judicial en materia de ejecución presupuestal, debe ejercerse de conformidad con lo dispuesto por el legislador orgánico y ordinario, esto es, de conformidad

con el Estatuto Orgánico de Presupuesto y lo aprobado en la ley anual de presupuesto; (v) bajo ese entendido, en materia de ejecución presupuestal, el ámbito de autonomía se circunscribe, según lo previsto en el artículo 110 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, a la capacidad para contratar y comprometer a nombre del respectivo órgano, así como también, de ordenar el gasto en plena correspondencia con las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto y con la finalidad dispuesta para ellas.

8.2.2.1. A partir de tales premisas, esta Corporación concluyó que la forma de ejecución por “doceavas” tampoco desconoce la autonomía presupuestal de la Rama Judicial, pues se trata de una medida instrumental cuyo objetivo es contribuir a la correcta ejecución del presupuesto apropiado para descongestión; aspecto que desarrolla el propio Estatuto Orgánico de Presupuesto (art. 11), y que no interfiere en las facultades de ejecución de la Rama Judicial, propias del ejercicio de su autonomía, relacionadas con el manejo, administración y disposición directa de las partidas incluídas en la ley anual de presupuesto, en plena correspondencia con la finalidad dispuesta para ellas.

8.3. No obstante que, como ha quedado explicado, el modo de ejecución por “doceavas” de los recursos apropiados a la Rama Judicial para descongestión durante la vigencia fiscal del año 2015, no viola la reserva de ley orgánica ni contradice el principio de autonomía presupuestal, en razón a que la medida se inscribe en el ámbito de manejo de la política fiscal en cabeza del Gobierno y el Congreso, considera la Corte importante hacer la siguiente advertencia:

8.3.1. Si bien el manejo de la política fiscal corresponde al Gobierno en concurrencia con el Congreso, el ejercicio de dicha atribución no puede traducirse en una anulación de la autonomía presupuestal que la propia Constitución Política le reconoce a la Rama Judicial para el adecuado ejercicio de sus funciones.

8.3.2. En ese sentido, es importante destacar que la autonomía presupuestal que la Constitución reconoce a ciertos órganos del Estado, en particular a la Rama Judicial, solo puede materializarse si de manera permanente se incorporan en el presupuesto todos los recursos que son necesarios para llevar a cabo en forma eficiente y eficaz el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, en procura de contribuir a garantizar una pronta y cumplida administración de justicia.

8.3.3. Por eso, aun cuando es posible que mediante disposiciones generales, en la ley de presupuesto se impongan algunas limitaciones operativas a las competencias de ejecución de los órganos que cuentan con autonomía presupuestal, ello debe hacerse sin desconocimiento del deber constitucional de desarrollar dicha atribución en forma responsable y racional, y sin desatender las necesidades presupuestales de la Rama Judicial -en principio recogidas en el pre-proyecto de presupuesto que esta debe entregar al Ejecutivo-, de manera que se termine por afectar su autonomía y, por esa vía, el cumplimiento de sus funciones constitucionales en perjuicio de la colectividad que demanda el servicio de justicia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE la expresión “Los recursos apropiados a la Rama Judicial para Descongestión son para cubrir dicho gasto del 1o de enero hasta el 31 de diciembre y serán ejecutados por doceavas incluyendo los gastos generales”, contenida en artículo 102 de la Ley 1737 de 2014, por los cargos analizados en la presente providencia.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (E)

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-478 de 1992 y C-557 de 2000.

[2] Sentencia C-292 de 2015, recogiendo lo expresado en las Sentencias C-015 de 1996, C-577 de 2000, C-1065 de 2001 y C-077 de 2012.

[3] Sentencia C-292 de 2015.

[4] Sentencia C-015 de 1.996, reiterada en la sentencia C-1065 de 2001.

[6] De conformidad con esta norma en los planes y presupuestos de la Nación y de las

entidades territoriales, el gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

[7] Sentencia C-557 de 2000.

[8] Sentencia C-557 de 2000.

[9] Sentencia C-2912 de 2015, reiterando las Sentencias, C-015 de 1996, C-191 de 1996, C-557 de 2000, C-524 de 2003 y C-077 de 2012.

[10] Sobre el tema de pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-015 de 1996 y C-191 de 1996. En esta última sentencia la Corte precisó: “Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el Plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, una tal interpretación reduce el alcance del Plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del Plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica esa disposición [...] sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación”.

[11] Cft. Sentencias C-478 de 1992, C-557 de 2000 y C-292 de 2015.

[12] Cft. Sentencias C-478 de 1992 y C-557 de 2000.

[13] Sentencia C-557 de 2000.

[14] Sentencia C-478 de 1992.

[15] Sentencia C-557 de 2000.

[16] Sentencia C-524 de 2003. En el mismo sentido se pueden confrontar, entre otras, las Sentencias C-015 de 1996, C-191 de 1996 y C-077 de 2012.

[17] Sentencia C-524 de 2003.

[18] El artículo 5º de la Ley 152 de 1994, desarrolla el artículo 339 de la Constitución

Política, en lo relacionado con el contenido de la parte general del Plan, disponiendo que:

“ La parte general del plan contendrá lo siguiente: (a) Los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales; (b) Las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo y los procedimientos y mecanismo generales para lograrlos; (c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido; (d) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas; y de aquellas otras entidades territoriales que se constituyan en aplicación de las normas constitucionales vigentes”.

[19]El artículo 6º de la Ley 152 de 1994 , desarrolla el artículo 339 de la Constitución Política, en lo relacionado con el contenido del plan de inversiones, disponiendo que: “El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente: (a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución y su armonización con los planes de gasto público; (b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas nacionales, regionales y sectoriales y los proyectos prioritarios de inversión; (c) Los presupuestos plurianuales mediante los cuales se proyectarán en los costos de los programas más importantes de inversión pública contemplados en la parte general; (d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución.

Parágrafo (adicionado por la Ley 1473 de 2011). El Plan de Inversiones del Proyecto de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo deberá guardar consistencia con la regla fiscal contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

[20] Sentencia C-685 de 1996.

[21] Sentencias C-685 de 1996, C-177 de 2002, C-077 de 2012 y C-292 de 2015.

[22] Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

[23] De acuerdo con la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en Colombia el sistema presupuestal se encuentra gobernado por los siguientes principios:

legalidad, planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macro económica, homeóstasis y autonomía.

[24] Sentencia C-685 de 1996, reiterada, entre otras, en la Sentencia C-192 de 1997.

[25] Sentencia C-562 de 1998.

[26] Sentencia C-562 de 1998.

[27] Sentencia C-177 de 2002. Recogiendo lo señalado en las Sentencias C-1433 de 2000 y C-1064 de 2001.

[28] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-592 de 1995, C-192 de 1997, C-315 de 1997 y C-292 de 2015.

[29] Consultar la Sentencia C-685 de 1996, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-201 de 1998 y C-177 de 2002.

[30] Sentencia C-177 de 2002.

[31] Sentencia C-592 de 1995.

[32] Consultar la Sentencia C-315 de 1997.

[33] El principio de especialización se encuentra contenido en el artículo 345 de la Carta Política y desarrollado en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual establece que “las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

[34] Sentencia C-201 de 1998.

[35] Sobre el tema de pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-185 de 1993, C-039 de 1994, C-201 de 1998 y C-292 de 2015.

[36] Sentencia C-685 de 1996.

[37] Sentencia C-1379 de 2000.

[38] Sentencia C-142 de 2015.

[39] Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

[40] Sentencia C-1379 de 2000.

[41] Sentencia C-803 de 2003.

[42] Sentencia Ibídem.

[43] Sobre el punto se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-685 de 1996, C-201 de 1998, C-562 de 1998, C-177 de 2002, C-803 de 2002, C-142 de 2015 y C-292 de 2015.

[44] Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002.

[45] Sentencias C-177 de 2002 y C-803 de 2003.

[46] Consultar las Sentencias C-803 de 2003, C-1124 de 2008 y C-142 de 2015.

[47] Sentencia C-177 de 2002.

[48] Sentencia C-803 de 2003.

[49] Gacetas del Congreso 526 y 527 de 2014. Ponencia para primer debate en Comisiones Económicas conjuntas al Proyecto de Ley 37 de 2014 Senado, 052 de 2014 Cámara, “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 2015”. Numeral 4, correspondiente al acápite de las consideraciones finales.

[51] Cfr. Sentencias C-592 de 1995, C-101 de 1996, C-192 de 1997 y C-334 de 2012.

[52] Cfr. Sentencia C-192 de 1997.

[53] Sentencia C-592 de 1995.

[54][54] Sentencia C-192 de 1997.

[55] Sentencia C-101/96. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 6.

[56] Sentencia C-101 de 1996, reiterada, entre otras, en las Sentencias C-192 de 1997 y C-768 de 2010.

[57] Sentencias C-101 de 1996, C-192 de 1997, C-592 de 1999 y C-768 de 2010.

[58] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-478 de 1992, C-592 de 1995, C-192 de 1997 y C-315 de 1997.

[59] Sentencias C-478 de 1992, C-592 de 1995, C-192 de 1997, C-315 de 1997 y C-334 de 2012.

[60] Ver Sentencia C-592/95 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 3. Ver igualmente la sentencia C-478/92.

[61] Sentencia C- 192 de 1997.

[62] Sentencia C-315 de 1997.

[63] Cfr.Sentencia C-315 de 1997.

[64] Cfr. Sentencia C-101 de 1996.

[65] Sentencia C-101 de 1996.

[66] Sentencia C-101 de 1996.

[67] Sentencia C-101/96. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico No 6.