

C-685-96

Sentencia C-685/96

NORMA ORGANICA PRESUPUESTAL TRANSITORIA-Agotamiento del contenido normativo/RESERVA PRESUPUESTAL-Pronunciamiento de fondo

No procede efectuar un pronunciamiento de fondo sobre una disposición que no sea susceptible de seguir produciendo efectos. Ahora bien, ello ocurre no sólo cuando la norma ha sido derogada por otra posterior sino también cuando se trata de una disposición cuyo contenido normativo se ha agotado, por haber sido realizadas las prescripciones que ella contenía. En tales casos la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo pues la decisión carece de todo objeto. Sin embargo, lo anterior no implica que la Corte deba inhibirse de conocer de la constitucionalidad de los artículos demandados, pues si bien esas normas se aplican a la vigencia fiscal de 1995, la cual ya expiró, ello no significa que esas disposiciones hayan dejado de producir totalmente efectos, por cuanto el mecanismo de las reservas presupuestales permite que determinadas apropiaciones puedan ser ejecutadas una vez concluido el período fiscal. Por consiguiente, es factible que al momento de pronunciarse la Corte, y debido al mecanismo de las reservas, los artículos sigan produciendo efectos, por lo cual la Corte debe pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de las disposiciones.

LEY ORGANICA Y ANUAL DEL PRESUPUESTO-Diferencias

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, 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. Por ende, así como es inconstitucional que una ley anual del presupuesto incorpore disposiciones propias de la ley orgánica, igualmente es contrario a la Carta que la ley orgánica del presupuesto regule asuntos que son competencia de una ley anual del presupuesto. Por ello esta Corporación ya había señalado que “la ley orgánica del presupuesto regula el proceso presupuestal en general y no el de una específica vigencia presupuestal”.

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Vulneración del ámbito propio/NORMA ORGANICA PRESUPUESTAL TRANSITORIA-Desbordamiento del contenido propio

Las normas parcialmente acusadas no son propiamente disposiciones orgánicas transitorias, pues no están estableciendo un mecanismo de ajuste al proceso presupuestal, teniendo en cuenta las modificaciones que se hubieren introducido a la legislación orgánica, sino que son artículos que están autorizando la ejecución de un gasto en un período fiscal específico, el año de 1995, con lo cual han desbordado el contenido propio de la ley orgánica y han invadido el campo de la ley anual de presupuesto de esa vigencia fiscal. Por ende, la Corte concluye que estas normas son inconstitucionales, por violación del ámbito propio de la ley anual de presupuesto.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Naturaleza/PRESUPUESTO-Ley de autorización

de gastos/PRINCIPIO DE ESPECIALIZACION DEL GASTO PUBLICO

El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas. No se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, regla que es la materialización del principio de la legalidad del gasto en el campo presupuestal. El presupuesto es una ley de autorización de gastos, por cuanto limita jurídicamente su ejecución en tres aspectos: 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. Por ello se considera que una obvia consecuencia de la legalidad del gasto es el llamado principio de “especialización”, donde se señala que no se podrá “transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. Esta norma constitucional está prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada.

MODIFICACION DEL PRESUPUESTO-Competencia /CREDITOS ADICIONALES Y TRASLADOS PRESUPUESTALES-Naturaleza

Si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito). Sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el Ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto. Por ello, si el Gobierno se encuentra obligado a efectuar créditos adicionales o traslados presupuestales debe presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley.

DECRETO DE LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO-Improcedencia de modificación por Gobierno

El Decreto de liquidación no es en sí mismo un acto normativo capaz de modificar los alcances de aquello que fue aprobado en el Congreso, sino una operación destinada a clarificar los resultados del debate legislativo y especificar el gasto, todo con el fin de facilitar la correcta ejecución del presupuesto, así como el control más apropiado del mismo por parte de las distintas instancias competentes. Es claro que mediante el decreto de liquidación el Gobierno puede detallar el gasto pero no tiene la facultad, en manera alguna, de modificar su monto o su destinación, pues ello entraría en contradicción con los principios de legalidad y

de especialización del gasto. Este decreto es un mecanismo para facilitar y hacer más transparente la ejecución del presupuesto, tal y como fue aprobado por el Congreso, por lo cual mal podría utilizarse ese instrumento jurídico ejecutivo para contradecir los mandatos del órgano legislativo. Para la Corte es claro que por medio del decreto de liquidación no puede el Gobierno efectuar traslados presupuestales o abrir créditos adicionales sino que para tal efecto debe presentar los correspondientes proyectos de ley, tal y como lo señala el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Otra cosa diferente es que por medio de tal decreto el Gobierno pueda ubicar en el sitio adecuado las partidas que estén incluidas en numerales rentísticos, secciones, programas y subprogramas que no estén de acuerdo con su naturaleza.

FONDOS DE COFINANCIACION-Naturaleza

TRASLADOS PRESUPUESTALES PARA FONDOS DE COFINANCIACION-Violación de principios/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Definición del gasto público

El artículo acusado está permitiendo que el Gobierno, por medio del decreto de liquidación, efectúe traslados que modifican el sentido mismo de las erogaciones apropiadas por el Congreso en la ley de presupuesto, ya que se transfieren partidas de una entidad a otra y, de esa manera, se modifican además sus finalidades, con lo cual se violan los principios de legalidad y de especialización del gasto. La prioridad del gasto social no justifica que la ley desconozca las competencias que la Carta ha establecido entre el Congreso y el Gobierno en el proceso presupuestal. Esta prevalencia del gasto social opera entonces en el marco del proceso presupuestal, tal y como lo define la norma superior. Según la Constitución, es al Congreso a quien corresponde, por medio de la ley del presupuesto, apropiar las partidas y sus orientaciones, por lo cual no puede la ley trasladar al Ejecutivo esa competencia para la definición última del gasto público, ni siquiera en materia de inversión social, pues se estaría rompiendo la legalidad del gasto que es uno de los fundamentos del constitucionalismo democrático.

Referencia: Expediente D-1320

Normas acusadas: Artículo 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), artículo 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y artículo 59 de la Ley 224 de 1995.

Actores: Angel Castañeda Manrique y Juan Camilo Restrepo.

Temas:

Ley orgánica del presupuesto, disposiciones transitorias y vigencias fiscales específicas

Legalidad del gasto, traslados presupuestales, decreto de liquidación y fondos de

cofinanciación.

Cosa juzgada constitucional y objeción presidencial.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Angel Castañeda Manrique y Juan Camilo Restrepo presentan demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 121 (parcial) del decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), 18 (parcial) de la Ley 225 de 1995 y 59 de la Ley 224 de 1995, la cual fue radicada con el número D-1320. El Magistrado Ponente inadmitió la demanda por cuanto los actores no precisaron las razones por las cuales la Corte era competente para conocer de la misma, vicio que fue corregido en tiempo por los demandante. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

Conviene aclarar que el artículo 121 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto tiene exactamente el mismo contenido normativo del artículo 18 de la Ley 225 de 1995, puesto que el primer decreto se limitó a compilar las normas orgánicas tributarias, para facilitar su consulta, sin modificar su sentido. A continuación se transcribe el tenor literal de esas disposiciones y se subraya la parte demandada.

ARTICULO TRANSITORIO: Para la vigencia fiscal de 1995 los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación y sus distribuciones, adquieren viabilidad condicional siempre y cuando se presenten antes del 31 de diciembre y en consecuencia se firmará el respectivo convenio.

Con este convenio los fondos de cofinanciación realizarán la reserva presupuestal y otorgarán a la entidad territorial 90 días improrrogables para presentar los documentos necesarios a fin de autorizar los respectivos desembolsos.

En caso de que la presente ley no se sancione antes del 31 de diciembre del presente año, las entidades territoriales tendrán plazo hasta diez días después de la sanción para presentar los proyectos; y en todo caso se realizarán las reservas presupuestales y se harán los convenios.

Por su parte, el artículo 59 de la Ley 224 de 1995 señala:

LEY 224 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1995

POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROBACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1996.

(...)

ARTICULO 59. Facúltase al Gobierno Nacional para que a través del Decreto de Liquidación del Presupuesto, previo concepto del Departamento Nacional de Planeación, efectúe los traslados presupuestales necesarios entre los Fondos de Cofinanciación: Fondo de Cofinanciación de Vías (FCV), Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV), Fondo de Infraestructura Urbana (FIU), Fondo para el Desarrollo Rural Integrado (DRI), Fondo de Inversión Social (FIS) e INURBE y de otros gastos de inversión, a fin de atender las demandas que se requieren en los diferentes proyectos de inversión social regional.

III. LA DEMANDA.

Los actores consideran que las normas demandadas violan los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política, en la medida en que facultan al Gobierno para que a través del decreto de liquidación del presupuesto modifique la ley anual del mismo, y ordene gasto público por medio de traslados presupuestales entre los fondos de cofinanciación, con lo cual se desconoce la atribución constitucional del Congreso en este campo.

Los demandantes comienzan por señalar las características y la importancia del presupuesto, y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo, sobre todo en materia de gastos públicos. Así, según su criterio, al Ejecutivo corresponde presentar el proyecto de presupuesto, el cual debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar en la vigencia fiscal respectiva. Igualmente, durante el trámite del proyecto, “corresponde a cada ministro autorizar el aumento de las partidas incluidas en el presupuesto de gastos asignadas a su ramo”. Por ende, señalan los actores, sólo “excepcionalmente, la Carta Política consagra la posibilidad de que el Gobierno decrete gastos”, esto es, de un lado, cuando el Congreso no aprueba el proyecto de ley anual de presupuesto, caso en el cual rige el presentado por el gobierno nacional y del otro, “cuando, de acuerdo con las causas excepcionales, se decreta el estado de Emergencia Económica o el de Conmoción Interior”.

Por ello, señalan los demandantes, es el Congreso quien tiene como papel fundamental la aprobación de los gastos de la administración, lo cual es expresión de la clásica doctrina constitucional según la cual “sólo los representantes del pueblo pueden disponer de la propiedad del pueblo”. El Congreso ejerce así una función doble, pues controla el gasto público y participa en la forma como el mismo se gasta, por lo cual su papel “en el trámite

del presupuesto, es uno de los fundamentos de control y participación de los entes del Estado". Por ende, concluyen en este punto los actores, "es claro que el Congreso a través de la ley anual de presupuesto aprueba los gastos y no compete al Gobierno ir más allá de estos, salvo cuando expresamente lo señale la Constitución Política", pues "en tiempos de paz, el Congreso es el único que puede decretar gasto, el cual se incluye en la ley anual de presupuesto".

Luego los demandantes analizan las características del decreto de liquidación del presupuesto y resaltan que "no es un acto creativo de ninguna disposición legal" sino una simple "operación técnica y material" para presentar en mejor forma el presupuesto y hacerlo más "comprensible para el público y útil para los funcionarios ordenadores". Este decreto de liquidación se justifica, según su parecer, porque de las cámaras el presupuesto sale disperso en cuatro documentos, a saber, el proyecto original presentado por el gobierno, el pliego de contracréditos aprobados por el Congreso, el pliego de créditos aprobados por el Congreso, y finalmente, las disposiciones generales y modificaciones de redacción. Esto lo explican los actores así:

Con base en tales criterios, los actores consideran que la norma acusada del estatuto orgánico viola la Constitución, de un lado, por cuanto una disposición de "naturaleza orgánica, no puede pronunciarse sobre una ley anual de presupuesto de carácter particular", ya que su función es la de "dictar los parámetros dentro de los cuales deben elaborarse las leyes anuales de presupuesto". Además, consideran que esa disposición "está dando la facultad al Gobierno para que a través del decreto de liquidación, cree un gasto, es decir que lo decrete", cuando esa función corresponde al Congreso, salvo "las contadas excepciones" establecidas por la Carta. Según su criterio, la posibilidad de que el Ejecutivo cree gasto es clara pues la norma "faculta para gastar en los proyectos de cofinanciación, autorizándoles su viabilidad, sin que se conozca la destinación específica del gasto y mucho menos el monto de la misma".

Igualmente los actores consideran que el artículo 59 de la ley 224 de 1995, ley anual de presupuesto, "tiene vicios de inconstitucionalidad aún más flagrantes", por dos razones que exponen así:

1. Al permitir que el Gobierno mediante el decreto de liquidación modifique la destinación de los fondos de cofinanciación, descritos en el artículo mismo y sobre los cuales el Congreso se pronuncia en la ley anual de presupuesto, definiendo el monto y el destino de los mismos. Con esta facultad, que no corresponde a las excepciones bajo las cuales el gobierno pueda decretar gasto, se está modificando mediante decreto una disposición cuyo origen exclusivo es la ley, y violentando competencias y facultades de la rama legislativa.

2. Al facultar al gobierno para modificar "otros gastos de inversión", con los que ni siquiera se limita el espectro en cuanto a la naturaleza del gasto como es el caso de los fondos de cofinanciación. Los gastos de inversión pueden ser cualquiera que no este dentro de los propios de funcionamiento del Estado. Es claro que al igual que el numeral primero, se está facultando al Gobierno ya sea para decretar gasto, mediante la creación, la modificación del que se decreto por ley o mediante la supresión del mismo.

Según los actores, las normas son no sólo inconstitucionales por violar las competencias del

congreso sino que, además, en la práctica han permitido revivir los llamados “auxilios parlamentarios” sobre los cuales “la Constitución de 1991 estableció una clara prohibición”. Así, estas disposiciones permiten que exista “un sistema irregular en el cual el gobierno le confiere a los parlamentarios unos “cupos” para que estos postulen proyectos ante los diversos fondos del sistema nacional de cofinanciación. Dichos proyectos, que desde el punto de vista técnico son apropiaciones presupuestales de gasto que aparecen relacionadas en el decreto de liquidación y no en la ley anual de presupuesto como sería lo que se ajusta a la carta política, según se explica en esta demanda”.

Finalmente los actores reiteran la importancia del tema de la presente demanda pues consideran que “el presupuesto es uno de los principales elementos a través de los cuales el Estado Colombiano se puede consolidar como tal, y como Estado Social y de Derecho”. Por ello consideran que si bien es posible que “para cuando la sentencia que se produzca con ocasión de la presente acción pública, la ley 224 de 1995 ya no tenga vigencia”, el pronunciamiento de la Corte debe ser de fondo a fin de que la “misma sentencia sirva de sendero para el respeto de las normas constitucionales”.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

La ciudadana Blanca Elisa Acosta Suárez, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad de las normas acusadas.

Según su criterio, los actores fundan sus cargos en una inadecuada interpretación de la naturaleza del decreto de liquidación y de las competencias del Congreso y el Ejecutivo en materia de gasto público. Por ello la ciudadana comienza por precisar que “una cosa es decretar los gastos, y, otra, es incluirlos en la ley anual del presupuesto de manera posterior”. Así, el Congreso, mediante ley previa, ordena el gasto público, que es una “etapa anterior a la realización misma del gasto, que se hace a través del presupuesto, pues, indispensable para hacer realidad la ley anterior es el presupuesto, porque la ley anual del presupuesto señala precisamente cuáles son las cuantías, partidas de gasto que se hacen para ese año.”

Luego la interviniente estudia las principales normas constitucionales y orgánicas relativas al proceso de preparación y aprobación del presupuesto, así como la regulación del decreto de liquidación del mismo. Igualmente destaca la especial importancia que en esta normatividad ha adquirido el tema de la “cofinanciación, acorde con las políticas de descentralización en boga desde décadas pasadas y que alcanzan suma relevancia al expedirse la Constitución Política de 1991, lo cual se refleja en la preocupación del Legislador por plasmar en la Ley Orgánica del Presupuesto normas que permitan ciertas garantías sobre la aprobación y ejecución de dichas partidas, logrando una mayor participación de la colectividad, en aras de la atención de necesidades básicas cuya satisfacción es prevalente en un Estado Social de Derecho.” Este recorrido normativo la lleva a señalar al respecto:

Queda claro el proceso y la manera agregada como se presenta al Congreso, se debate y aprueba, el presupuesto de gastos o ley de aprobaciones, a nivel de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión.

De suerte que, acorde con la disponibilidad de recursos y el Plan de Desarrollo, se incluyen las apropiaciones que permiten satisfacer las necesidades prioritarias de inversión, consultando fines de interés general, con el propósito de lograr la justicia distributiva que persigue el Estado Social de Derecho, siendo éste el norte que debe seguir, por mandato Constitucional, la República de Colombia.

Esto en virtud de lo ordenado por el Artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, al consagrar que corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación, el cual se acompaña con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.

La ciudadana enfatiza entonces “que el decreto de liquidación no reemplaza la ley anual del presupuesto, ni mucho menos puede decretar un gasto, ya que ni siquiera en la misma ley anual de presupuesto puede hacerse, pues el gasto se decreta en leyes anteriores a ésta”. Según su criterio, el anexo del decreto de liquidación con la desagregación definitiva de las partidas no hace parte integral del decreto, ni tiene fuerza normativa propia pues simplemente pretende “facilitarle a los diferentes órganos que conforman el presupuesto la contabilización y las operaciones de ejecución presupuestal, inclusive sirve para que los particulares ajenos a la técnica sui-generis de la materia, puedan comprender y fiscalizar la actuación de quienes de una u otra manera participan en el proceso en mención.” Por ello considera que los cargos de los actores carecen de fundamento y concluye al respecto:

De manera que, los argumentos expuestos en su momento en el Congreso por el Senador Juan Camilo Restrepo Salazar y que se invocan por los actores en esta demanda, se desvirtúan en la medida que el decreto de liquidación no aprueba gastos que no hubieran pasado por el tamiz del Congreso, sino que en el anexo se desagregan las partidas con un detalle mayor al de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión, las cuales han sido ya autorizadas como gasto por el Congreso.

Bajo la óptica del Senador Restrepo, tendría que el legislador aprobar hasta el más mínimo detalle de los gastos y precisamente eso no es lo previsto por las normas que regulan la materia, otra interpretación llevaría a un debate infinito, puesto que debería, entonces, contemplarse específicamente las partidas destinadas a materiales y suministros, servicios públicos, comunicaciones y transporte, por citar algunos ejemplos, lo cual es aprobado en la ley al nivel de gastos de funcionamiento, pero que si se hace de otra manera significaría una total inflexibilidad de los órganos que conforman el Presupuesto General de la nación para la ejecución del mismo, con las consecuencias que esto conlleva.

Siendo el proceso presupuestal dinámico y no estático, no puede darse la posibilidad de que el presupuesto sea aprobado al máximo de detalle, pues implicaría estar permanentemente tramitado en el Congreso modificaciones al mismo.

Finalmente la interviniente estudia la transitoriedad de la medida impugnada y considera que la Corte no debe decidir de fondo, pues ésta se aplicaba a la vigencia fiscal de 1995, por lo cual “es evidente, que ni siquiera al momento de la presentación de la demanda se encontraba vigente”. En todo caso, agrega la ciudadana, esta naturaleza transitoria no implica la inconstitucionalidad de la medida incorporada al estatuto orgánico presupuestal pues “el tránsito de una normatividad a otra requiere, en ciertas ocasiones, la necesidad de

consagrar mecanismos de transición, que, precisamente, permiten hacer efectivos los nuevos preceptos, sin generar traumatismos en la aplicación de lo vigente hasta esa fecha.” En ese orden de ideas, señala la interviniente, “el mecanismo previsto en la norma transitoria de la ley orgánica, que, se repite, hoy en día no es aplicable, por ser únicamente para la vigencia fiscal de 1995, era el de otorgarle una viabilidad condicional a los proyectos de cofinanciación identificados en el decreto de liquidación, es decir gastos ya aprobados por el Congreso en la Ley Anual de Presupuesto.”

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación (E), José León Jaramillo Jaramillo, solicita a la Corte que declare la inexecutable del artículo 59 de la Ley 224 de 1995 y que se inhiba de pronunciarse en relación con los artículos 121 del decreto 111 de 1996 y 16 de la Ley 225 de 1995.

Así, en relación con el artículo 121 del Decreto 111 de 1996, el Procurador considera que la Corte no es competente pues “el texto demandado pertenece a un decreto ejecutivo cuyo conocimiento está atribuido al máximo Tribunal de la jurisdicción contencioso-administrativa”. Según su criterio, de acuerdo a la propia jurisprudencia de la Corte, este decreto compilador no tiene fuerza de ley, pues no puede derogar, suprimir o modificar los preceptos compilados

De otro lado, respecto del artículo 16 de la Ley 225 de 1995 también se solicita a la Corte inhibirse pues “el contenido normativo demandado no guarda ninguna conexión con los cargos aducidos”, por lo cual considera que el precepto impugnado carece “de concepto de violación y por ende la demanda es inepta en tal sentido.”

Por ello el Procurador centra su examen en el artículo 59 de la Ley 224 de 1995 y considera que el punto esencial de debate es “si el Legislador puede autorizar al Ejecutivo para que por medio del decreto de liquidación del presupuesto, efectúe traslados presupuestales entre los fondos de cofinanciación y de otros gastos de inversión.” Para responder a ese interrogante el Ministerio Público estudia brevemente el proceso presupuestal colombiano, al que califica de “sistema integrado por un conjunto de preceptos constitucionales y orgánicos de naturaleza eminentemente procesal, que regula, de un lado, los distintos aspectos y etapas que lo componen, y de otro, las funciones de las autoridades que participan en su desarrollo.” Considera entonces que el camino presupuestal comprende cuatro etapas, “que en su orden lógico y cronológico corresponden a las de preparación y formulación; discusión y aprobación; liquidación y ejecución del presupuesto, donde los protagonistas son el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, correspondiéndole al primero su preparación y formulación. como también su liquidación y ejecución, mientras que en observancia del principio democrático, al segundo le está asignada su discusión y aprobación.”

Luego el Procurador destaca la especial naturaleza de la ley anual de presupuesto, la cual únicamente pretende efectuar una correcta ejecución fiscal dentro del período fiscal correspondiente, por lo cual tiene una duración y extensión efímera y no puede regular aspectos que son más propios de la ley orgánica. Concluye entonces el Procurador:

Las disposiciones generales de la Ley Anual del Presupuesto no pueden establecer principios, asignar competencias ni convertirse en el sistema legal que organice el proceso presupuestal.

En lo concerniente al decreto de liquidación del presupuesto, se tiene que éste no es un acto legal creador de la ley de presupuesto sino, por el contrario es un procedimiento de publicación del mismo con un marcado acento técnico material, en el que no le es dable al Gobierno dictar disposición alguna de carácter sustantivo. Por ello, para la Ley Orgánica de Presupuesto el Decreto Liquidación es simplemente un procedimiento final en el cual se insertan las modificaciones de carácter numérico y de lectura que el Congreso le introduce al proyecto de ley anual presentado por el Gobierno.

Bajo estas premisas, es claro que al expedir la norma censurada, el Legislador transgredió los preceptos constitucionales en materia presupuestaria, pues no podía estatuir en la Ley Anual de la presente vigencia, que el Gobierno en el Decreto de Liquidación pueda llevar a cabo traslados presupuestales entre los fondos de cofinanciación y de otros gastos de inversión, puesto que el Congreso no puede delegar su facultad constitucional de decretar el gasto público, dado que los traslados autorizados tienen la virtualidad de permitir el flujo de recursos financieros de un artículo a otro dentro del mismo capítulo del presupuesto, modificando las partidas inicialmente aprobadas por el legislativo, y de otra parte, porque la citada preceptiva tiene una vocación de permanencia y un sentido normativo distinto al que le es propio a las disposiciones de una ley del presupuesto.

De otro lado, conviene recordar que ese tipo de ajustes presupuestales implica una modificación del presupuesto, atribución ésta que en tiempos normales le corresponde al Congreso y excepcionalmente en Estado de Conmoción Interior al Gobierno Nacional, tal como lo ha dejado sentado la constante jurisprudencia de la Corte Constitucional. (Cfr. Sentencia C-023 de 1993). Por lo tanto, la facultad concedida al Ejecutivo por la disposición acusada resulta también, desde este punto de vista inconstitucional.

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley 224 de 1995, pues se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma que hace parte de una ley. De otro lado, la Corte destaca que si bien los actores se refirieron formalmente al artículo 16 de la Ley 225 de 1995, lo cierto es que transcribieron el contenido del artículo 18 de esa misma ley y formularon todos los cargos contra esa disposición, por lo cual la Corte considera que la demanda se dirige contra el artículo 18 de la Ley 225 de 1995, norma frente a la cual esta Corporación también es competente, de conformidad con el artículo 241 ordinal 4º de la Carta.

2- Según la Vista Fiscal, la Corte no es competente para conocer del artículo 121 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, pues ese decreto tiene naturaleza ejecutiva, ya que se limita a compilar las normas legales orgánicas del presupuesto, sin cambiar su redacción ni contenido. Sin embargo, en reciente decisión, esta Corporación¹

estableció que, “conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales”. La Corte señaló que lo anterior no implicaba ningún cambio de jurisprudencia sino una precisión de sus alcances. Dijo entonces la Corporación:

¿Significa lo anterior un cambio de la jurisprudencia de la Corte en este campo? En manera alguna, pues nótese que en la sentencia C-305/96 la Corte se inhibió de conocer de una acusación contra la totalidad de un decreto compilador, pero no contra uno o varios de los artículos que lo integran, pues consideró que el decreto como tal es de naturaleza ejecutiva y, por ende, su conocimiento corresponde al Consejo de Estado. Esta tesis se reafirma en esta sentencia, por lo cual corresponde al supremo tribunal de lo contencioso conocer de las acusaciones que pongan en cuestión el decreto compilador como tal, por ejemplo, porque se considere que hubo vicios de forma en su expedición. Sin embargo, no puede ese tribunal pronunciarse sobre los artículos y los contenidos normativos que integran tales decretos, pues se trata de normas legales, cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional. Es pues obvio que las decisiones del Consejo de Estado sobre los decretos ejecutivos compiladores sólo recaen sobre la compilación misma, pero no pueden afectar las normas materialmente legales que integran esos decretos, cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Corte Constitucional.

Se trata pues de una compleja distribución de competencias, la cual deriva de la particular naturaleza de esos decretos compiladores².

La Corte es entonces también competente para el estudio del artículo 121 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Normas orgánicas transitorias y pronunciamiento de fondo

3- Los artículos 121 del decreto 111 de 1996 y 18 de la Ley 225 de 1995 parcialmente acusados tienen exactamente el mismo contenido normativo, puesto que el primer decreto se limitó a compilar las normas orgánicas tributarias, para facilitar su consulta, sin modificar su sentido. Ambos artículos consagran una disposición transitoria en materia presupuestal, la cual sólo tiene efectos para “la vigencia fiscal de 1995”, pues el inciso primero impugnado señala que para tal período “los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación y sus distribuciones, adquieren viabilidad condicional siempre y cuando se presenten antes del 31 de diciembre de ese año”.

Como se puede observar, esos artículos tienen efectos temporales, pues sus mandatos se aplican a la vigencia fiscal de 1995, por lo cual la ciudadana interviniente considera que tales normas no están produciendo efectos, y la Corte debe inhibirse en relación con ellas, por cuanto su pronunciamiento no tendría ningún objeto.

4- La Corte coincide con la interviniente en que no procede efectuar un pronunciamiento de fondo sobre una disposición que no sea susceptible de seguir produciendo efectos, tal y como esta Corporación lo ha señalado en numerosas sentencias³. Ahora bien, ello ocurre no sólo cuando la norma ha sido derogada por otra posterior sino también cuando se trata de una disposición cuyo contenido normativo se ha agotado, por haber sido realizadas las

prescripciones que ella contenía. En tales casos la Corte debe inhibirse de pronunciarse de fondo pues la decisión carece de todo objeto. Así, ha dicho al respecto esta Corporación:

Cuando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida.

En efecto, si hallara exequible la norma impugnada no haría otra cosa que dejar en firme su ejecutabilidad y, habiéndose dado ya la ejecución, la resolución judicial sería inútil y extemporánea. Y si la encontrara inexecutable, no podría ser observada la sentencia en razón de haberse alcanzado ya el fin propuesto por quien profirió la disposición; se encontraría la Corte con hechos cumplidos respecto de los cuales nada podría hacer la determinación que adoptase⁴.

Sin embargo, lo anterior no implica que la Corte deba inhibirse de conocer de la constitucionalidad de los artículos 18 de la Ley 225 de 1995 y 121 del decreto 111 de 1996, pues si bien esas normas se aplican a la vigencia fiscal de 1995, la cual ya expiró, ello no significa que esas disposiciones hayan dejado de producir totalmente efectos, por cuanto el mecanismo de las reservas presupuestales permite que determinadas apropiaciones puedan ser ejecutadas una vez concluido el período fiscal. Así, el artículo 89 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, que regula esta figura de las reservas presupuestales, establece con claridad al respecto:

Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva.

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse ni contracreditarse.

Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación. Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen.

Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente artículo (L. 38/39, art. 72; L. 179/94, art. 38; L. 225/95, art. 8º) (subrayas no originales).

Ley orgánica del presupuesto, disposiciones transitorias y vigencias fiscales específicas

5- Según los actores, los artículos 18 de la Ley 225 de 1995 y 121 del decreto 111 de 1996

son inconstitucionales por violación del contenido propio de la ley orgánica del presupuesto ya que, según su criterio, el estatuto orgánico no puede pronunciarse sobre una ley anual de presupuesto de carácter particular, puesto que su función es la de dictar los parámetros dentro de los cuales deben elaborarse las leyes anuales de presupuesto. Por el contrario, la ciudadana interviniente considera que la naturaleza transitoria de estas disposiciones no implica la inconstitucionalidad de la medida incorporada al estatuto orgánico presupuestal, pues la reforma de la legislación orgánica requiere, en ciertas ocasiones, de mecanismos de transición que permitan hacer efectivos los nuevos preceptos, sin generar traumatismos en la aplicación de la normatividad vigente hasta ese momento. Comienza pues la Corte por analizar si estos artículos tienen un contenido que desborda el campo propio de la ley orgánica del presupuesto.

6- La Corte coincide con la ciudadana interviniente en que es posible que el estatuto orgánico del presupuesto contenga disposiciones transitorias que eviten los traumatismos en los cambios de normatividad en este campo. Sin embargo, debe tratarse de normas de transición que respondan al contenido propio de la legislación orgánica presupuestal, y que por ende no invadan la competencia específica de las leyes anuales de presupuesto, por cuanto la Carta distingue nítidamente entre ambos tipos de leyes. Así, 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 (CP 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 (CP arts 346 y ss). Por ende, así como es inconstitucional que una ley anual del presupuesto incorpore disposiciones propias de la ley orgánica, igualmente es contrario a la Carta que la ley orgánica del presupuesto regule asuntos que son competencia de una ley anual del presupuesto. Por ello esta Corporación ya había señalado que “la ley orgánica del presupuesto regula el proceso presupuestal en general y no el de una específica vigencia presupuestal”⁵.

7- Ahora bien, en el presente caso los artículos parcialmente acusados establecen que para “la vigencia fiscal de 1995 los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación y sus distribuciones, adquieren viabilidad condicional siempre y cuando se presenten antes del 31 de diciembre de ese año”. Es pues claro que estas normas no son propiamente disposiciones orgánicas transitorias, pues no están estableciendo un mecanismo de ajuste al proceso presupuestal, teniendo en cuenta las modificaciones que se hubieren introducido a la legislación orgánica, sino que son artículos que están autorizando la ejecución de un gasto en un período fiscal específico, el año de 1995, con lo cual han desbordado el contenido propio de la ley orgánica y han invadido el campo de la ley anual de presupuesto de esa vigencia fiscal. Por ende, la Corte concluye que estas normas son inconstitucionales, por violación del ámbito propio de la ley anual de presupuesto.

Conforme a lo anterior, la Corte retirará del ordenamiento los artículos 18 de la Ley 225 de 1995 y 121 del decreto 111 de 1996. Es cierto que los actores sólo acusaron parcialmente estos artículos, pues únicamente demandaron el inciso primero. Sin embargo, lo cierto es que ese inciso forma una unidad indisoluble de sentido con el resto del artículo del cual hace parte, puesto que los otros incisos establecen algunas regulaciones transitorias para dar cumplimiento al mandato contenido en el inciso primero demandado, como que los fondos de cofinanciación realizarán la reserva presupuestal y otorgarán a la entidad territorial 90

días improrrogables para presentar los documentos necesarios a fin de autorizar los respectivos desembolsos. Por consiguiente, la Corte, dando aplicación al artículo 6º del decreto 2067 de 1991, conformará unidad normativa y declarará la inexecutable de la totalidad de los artículos.

El asunto material bajo revisión.

8- Según los actores y el Ministerio Público, la otra norma impugnada, esto es, el artículo 59 de la Ley 224 de 1995, es inconstitucional pues desconoce el principio de legalidad del gasto, al autorizar al gobierno para que efectúe traslados presupuestales entre los distintos fondos de cofinanciación y otros gastos de inversión, por medio del decreto de liquidación del presupuesto. Según su criterio, finalmente es el Gobierno, por medio de tal decreto, y no la ley de presupuesto, como lo ordena la Constitución, quien apropia y autoriza los gastos definitivos para los distintos fondos y los diferentes proyectos de inversión. En cambio, según la ciudadana interviniente, la norma impugnada se ajusta a la Carta pues respeta las competencias propias del Congreso y el Gobierno en materia fiscal, ya que la ley de presupuesto, al apropiar los gastos, no puede entrar en el detalle de los distintos proyectos, labor que corresponde adelantar al Gobierno por medio del decreto de liquidación. En tales circunstancias, la Corte procederá a recordar brevemente los alcances del principio de legalidad del gasto y la naturaleza jurídica del decreto de liquidación, con el fin de responder al interrogante de si el Gobierno puede efectuar esos traslados entre los fondos de cofinanciación y otros gastos de inversión, mediante tal decreto.

Legalidad del gasto, principio de especialización, decreto de liquidación y traslados presupuestales.

9- El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (CP art. 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (CP art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art. 345) para poder ser efectivamente realizadas.

10- Conforme a lo anterior, y como claramente lo señala el artículo 345 superior, no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, regla que es la materialización del principio de la legalidad del gasto en el campo presupuestal. Esta fuerza restrictiva del presupuesto, según la cual sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en esta ley anual, tiene gran trascendencia, ya que el presupuesto no es sólo un instrumento contable sino que tiene importantes finalidades económicas y políticas, que explican a su vez, su fisonomía jurídica⁶. Así, tal y como esta Corporación ya lo había destacado⁷, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje

y se encuentre sujeto al plan de desarrollo (CP arts 342 y 346). Pero el presupuesto es igualmente 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. Finalmente, esto 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 de gasto gubernamental.

Por ello se considera que una obvia consecuencia de la legalidad del gasto es el llamado principio de “especialización”, que se encuentra expresamente consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, el cual señala que no se podrá “transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”. En efecto, en la nomenclatura de la Hacienda Pública, la palabra crédito no tiene el significado técnico del derecho privado ya que en materia presupuestal, se denomina crédito a la “autorización conferida al Gobierno por el Congreso para invertir determinada suma en un servicio dado”⁸. Por consiguiente, esta norma constitucional está prohibiendo que el Gobierno utilice una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual ésta fue apropiada. Así, el artículo 18 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto especifica los alcances del principio de especialización y 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”. Y no podía ser de otra forma pues poca eficacia tendría el principio de legalidad si, una vez aprobado el presupuesto, el Gobierno pudiera variar a su arbitrio los montos de las partidas o la destinación de las mismas.

11- En ese orden de ideas, si debido a naturales cambios económicos o de prioridades, el Gobierno necesita modificar la destinación de determinadas apropiaciones fiscales, crear nuevas o aumentar el monto de las existentes, debe recurrir a los llamados créditos adicionales y traslados presupuestales. En virtud de los primeros, se busca aumentar la cuantía de una determinada apropiación (créditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (créditos extraordinarios). En virtud de los traslados, se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), por lo cual esta Corporación ya había indicado que en estas operaciones “simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”⁹.

Ahora bien, la Constitución de 1991 quiso fortalecer las prerrogativas del Congreso durante todo el proceso presupuestal, con el fin de reforzar el principio de legalidad del gasto, tal y como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades¹⁰. Así, en particular, en materia de gastos, la Carta eliminó la figura de los créditos o traslados adicionales administrativos que preveía la anterior Constitución, por lo cual se puede concluir que, tal y como esta Corte ya lo ha establecido, sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el Ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto. Ha dicho con claridad al respecto esta Corporación:

Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad

La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el de Gastos. Y le otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos.

Mal puede, en consecuencia, la ley de Presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga.

En conclusión: si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios (subrayas no originales)¹¹.

Por ello, si el Gobierno se encuentra obligado a efectuar créditos adicionales o traslados presupuestales debe presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley, tal y como lo estatuyen los artículos 79 y ss del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto.

12- Un interrogante obvio surge: ¿cómo se articula ese principio de legalidad del gasto con el llamado decreto de liquidación del presupuesto? Para comprender el alcance de este decreto, es necesario tener en cuenta que el proceso presupuestal implica un complejo reparto de competencias entre los distintos órganos de poder. Así, el Ejecutivo prepara y presenta el proyecto, el Congreso lo aprueba, luego compete al Ejecutivo la responsabilidad principal en la ejecución del mismo, mientras que el control “corresponderá a varios órganos dependiendo del ángulo desde el cual se ejerza”¹².

En particular, durante el trámite de aprobación en el Congreso, y como bien lo señalan los actores, la ciudadana interviniente y el Ministerio Público, opera un sistema particular ya que los parlamentarios eliminan o disminuyen las partidas presentadas por el gobierno -los llamados contracréditos- en un pliego separado al de la ley, e igualmente proceden a crear o aumentar partidas -los llamados créditos- también en pliego separado. Por consiguiente, por ese particular trámite, el presupuesto sale disperso de las cámaras en cuatro documentos, a saber, el proyecto original presentado por el gobierno, el pliego de contracréditos aprobados por el Congreso, el pliego de créditos aprobados por el Congreso, y finalmente, las disposiciones generales y modificaciones de redacción. Esto explica el sentido del decreto de liquidación, que no es una figura expresamente consagrada en la Carta pero que se encuentra regulada por el artículo 65 decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto. Según tal norma, el Gobierno dicta ese decreto tomando como base el proyecto original de presupuesto, en el cual se insertan las modificaciones parlamentarias y se agrega

un anexo en donde se detalla el gasto para el período fiscal respectivo. Como vemos, este decreto de liquidación no es en sí mismo un acto normativo capaz de modificar los alcances de aquello que fue aprobado en el Congreso, sino una operación destinada a clarificar los resultados del debate legislativo y especificar el gasto, todo con el fin de facilitar la correcta ejecución del presupuesto, así como el control más apropiado del mismo por parte de las distintas instancias competentes. En reciente decisión, la Corte precisó la importancia y los límites de este decreto en los siguientes términos:

Es evidente, entonces, que el decreto de liquidación del presupuesto cumple una función de trascendental importancia, pues en él habrán de quedar consignados, en forma definitiva, todos los ingresos y gastos con las correspondientes partidas tal y como fueron aprobadas por el Congreso, sin que pueda el Gobierno aumentar o disminuir su cuantía ni introducir cambios en cuanto a su asignación y destino, respetando íntegramente el contenido de los preceptos que dicho órgano haya expedido (subrayas no originales)¹³.

13- Es pues claro que mediante el decreto de liquidación el Gobierno puede detallar el gasto pero no tiene la facultad, en manera alguna, de modificar su monto o su destinación, pues ello entraría en contradicción con los principios de legalidad y de especialización del gasto. Este decreto es un mecanismo para facilitar y hacer más transparente la ejecución del presupuesto, tal y como fue aprobado por el Congreso, por lo cual mal podría utilizarse ese instrumento jurídico ejecutivo para contradecir los mandatos del órgano legislativo. Conforme a lo anterior, para la Corte es claro que por medio del decreto de liquidación no puede el Gobierno efectuar traslados presupuestales o abrir créditos adicionales sino que para tal efecto debe presentar los correspondientes proyectos de ley, tal y como lo señala el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Otra cosa diferente es que por medio de tal decreto el Gobierno pueda ubicar en el sitio adecuado las partidas que estén incluidas en numerales rentísticos, secciones, programas y subprogramas que no estén de acuerdo con su naturaleza, según lo establece el artículo 50 de la Ley 224 de 1995, norma declarada exequible en reciente decisión de esta Corporación. La Corte precisó entonces que esa disposición era constitucional por cuanto no autorizaba traslados presupuestales ni créditos adicionales. Dijo entonces la Corporación:

Además, la función atribuida al Gobierno es organizativa y en ningún momento le permite introducir nuevos ingresos o gastos ni variar o derogar los ya aprobados por el Congreso, simplemente se busca corregir las imprecisiones en que se haya incurrido al expedir la ley anual, respecto a la ubicación de las partidas dando así cabal cumplimiento al principio de especialización (subrayas no originales).¹⁴

La inconstitucionalidad del artículo 59 de la Ley 224 de 1995.

14- Las anteriores consideraciones permiten entonces a la Corte entrar al estudio específico de la norma impugnada. Así, la disposición autoriza al Gobierno para que a través del Decreto de Liquidación, y previo concepto del Departamento Nacional de Planeación, efectúe traslados presupuestales entre el Fondo de Confinanciación de Vías (FCV), el Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV), el Fondo de Infraestructura Urbana (FIU), el Fondo para el Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Fondo de Inversión Social (FIS) e INURBE y de otros gastos de inversión, a fin de atender las demandas que se requieren en los diferentes

proyectos de inversión social regional. Ahora bien, estos fondos de cofinanciación son entidades diferentes, pues son establecimientos públicos distintos, adscritos a diversos ministerios y con finalidades muy variadas. Por ejemplo, conforme al decreto 2132 de 1992, el Fondo de Inversión Social (FIS) es un establecimiento público adscrito al Departamento Nacional de Planeación, que tiene como objetivo primordial cofinanciar proyectos presentados por las entidades territoriales para subsidio a la demanda en materia de salud, educación, cultura, recreación, deporte y atención de grupos vulnerables de la población. En cambio, conforme al artículo 14 de la Ley 105 de 1993, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales (FNCV) es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Transporte, el cual tiene objetivos institucionales muy diversos.

El artículo acusado está entonces permitiendo que el Gobierno, por medio del decreto de liquidación, efectúe traslados que modifican el sentido mismo de las erogaciones apropiadas por el Congreso en la ley de presupuesto, ya que se transfieren partidas de una entidad a otra y, de esa manera, se modifican además sus finalidades, con lo cual se violan los principios de legalidad y de especialización del gasto.

15- Con todo, podría considerarse que la disposición acusada encuentra sustento en la prioridad que, según la Carta, el gasto público social tiene sobre las otras asignaciones, con excepción de los casos de guerra exterior o las razones de seguridad nacional (CP art. 350), puesto que la norma simplemente permite que el Gobierno efectúe esos traslados con el fin de “atender las demandas que se requieren en los diferentes proyectos de inversión social regional”. Según este argumento, el artículo impugnado no es más que un instrumento para flexibilizar la ejecución del presupuesto y permitir que en la práctica el gasto social tenga prioridad sobre las otras asignaciones, tal y como la Constitución lo ordena.

La Corte reconoce la jerarquía e importancia de la inversión social en el ordenamiento constitucional. Sin embargo, el anterior argumento no es de recibo, pues la prioridad del gasto social no justifica que la ley desconozca las competencias que la Carta ha establecido entre el Congreso y el Gobierno en el proceso presupuestal. Esta prevalencia del gasto social opera entonces en el marco del proceso presupuestal, tal y como lo define la norma superior. Ahora bien, según la Constitución, es al Congreso a quien corresponde, por medio de la ley del presupuesto, apropiar las partidas y sus orientaciones (CP art. 345), por lo cual no puede la ley trasladar al Ejecutivo esa competencia para la definición última del gasto público, ni siquiera en materia de inversión social, pues se estaría rompiendo la legalidad del gasto que, como ya se ha señalado en esta sentencia, es uno de los fundamentos del constitucionalismo democrático. En efecto, de declararse exequible la disposición acusada, la orientación última de la inversión no dependería del debate democrático en el Congreso sino de la decisión discrecional del Ejecutivo al expedir el decreto de liquidación. Así, el Congreso podría aprobar una determinada suma para el Fondo DRI, pues podría considerar que la prioridad en materia de cofinanciación es apoyar el desarrollo del campo; sin embargo, la norma acusada permite que el Gobierno traslade esa partida, por ejemplo, al FIU, que tiene otra finalidad muy diversa, pues está destinado a fortalecer la infraestructura urbana.

La violación de la Constitución es aún más flagrante en relación con la posibilidad de efectuar traslados con “otros gastos de inversión”, como lo establece ese mismo artículo, pues, como bien lo destacan los actores, esta expresión abre la vía a que el Gobierno, por medio del

decreto de liquidación, efectúe modificaciones a cualquiera de los rubros de inversión aprobados en el presupuesto, con lo cual el principio de legalidad del gasto queda prácticamente anulado.

16- En concordancia con lo anterior, la Corte considera que el artículo impugnado también viola la ley orgánica del presupuesto a la cual está estrictamente sujeta toda ley anual del presupuesto. En efecto, la Constitución atribuye a la ley orgánica del presupuesto la condición de instrumento apropiado y especial para gobernar todo el proceso presupuestal, y en especial su modificación. Así, el artículo 352 de la Carta, señala que esa ley orgánica “regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la nación”. Por ende, la ley anual debe sujetarse a lo previsto por esa legislación orgánica en materia de modificaciones al presupuesto, y ésta no prevé que el Ejecutivo, en tiempos de paz, pueda efectuar, de manera autónoma, traslados presupuestales entre distintas entidades. Y no podía ser de otra forma pues, como ya se indicó, esos traslados administrativos desconocen los principios de legalidad y de especialidad del gasto.

17- Igualmente, el artículo impugnado también viola el artículo 11 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual señala el contenido propio de la ley del presupuesto y establece que éste se compone de tres partes esenciales: el presupuesto de rentas, que estima los ingresos, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos, y las llamadas “disposiciones generales”, entre las cuáles se encuentra precisamente el artículo impugnado, y que “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.” Esto significa que estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto, por lo cual sólo se pueden introducir en la ley del presupuesto artículos que busquen ya sea estimar los ingresos (presupuesto de rentas), autorizar los gastos (ley de apropiaciones) o permitir la debida ejecución de lo aprobado (disposiciones generales). Ahora bien, es claro que el artículo impugnado no puede ser incluido en ninguno de esos componentes, pues no estima ingresos, tampoco autoriza gastos, y mal podría ser considerado una disposición instrumental para asegurar la correcta ejecución de lo aprobado por el Congreso ya que, como se mostró anteriormente, se trata de una norma que, por la vía de los traslados presupuestales, permite la modificación gubernamental de la finalidad de las apropiaciones efectuadas por el Congreso, con clara violación del principio de legalidad del gasto.

Efectos de la sentencia, cosa juzgada constitucional y objeción presidencial.

18- Por todo lo anterior, el artículo 59 de la Ley 224 de 1995 será declarado inexecutable en la parte resolutive de esta sentencia. La Corte precisa que por obvias razones de seguridad jurídica, la presente sentencia sigue la regla general, según la cual los efectos de la misma sólo comienzan a partir de su notificación. A partir de tal fecha, el Gobierno dará aplicación a la presente sentencia, conforme lo señala el artículo 115 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual regula los efectos de una inexecutable parcial de normas del presupuesto.

19- La ley de presupuesto se expide anualmente. Ahora bien, ha sido una práctica usual reproducir en los distintos presupuestos muchas de las “disposiciones generales” contenidas en las leyes de años precedentes, por lo cual es factible que el Congreso -en su legítimo ejercicio del poder de aprobar el presupuesto- y el Gobierno -en ejercicio de sus competencias de formulación, liquidación y ejecución del mismo- hayan considerado la posibilidad de introducir en los presupuestos de las próximas vigencias fiscales una disposición con el mismo contenido normativo del artículo 59 de la Ley 224 de 1995, declarado inexecutable en esta sentencia.

En tales condiciones, es necesario resaltar que la Constitución confiere a las decisiones que la Corte Constitucional profiere en ejercicio del control de las normas legales una particular fuerza normativa, puesto que establece que ellas “hacen tránsito a cosa juzgada constitucional” (CP art. 243). Tales decisiones tienen entonces efectos obligatorios erga omnes.

Esta cosa juzgada constitucional, conforme a la Carta, tiene no sólo un alcance formal, esto es, no recae únicamente sobre la disposición específica estudiada por la Corte, sino que tiene también un alcance material, pues se proyecta sobre los otros textos legales que pudieran tener idéntico contenido normativo. En efecto, el artículo 243 de la Carta señala que “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Nótese que esta norma superior se refiere al contenido material del acto declarado inexecutable, y no distingue entre autoridades, por lo cual la disposición constitucional ordena que ninguna autoridad -ni legislativa, ni ejecutiva, ni judicial- puede reproducir, o contribuir a la reproducción, del contenido material declarado inexecutable por la Corte. La cosa juzgada constitucional alcanza así los contenidos mismos de la disposición jurídica y opera “cuando la decisión constitucional resuelve el fondo del asunto objeto de su juicio que ha sido suscitado por el contenido normativo de un precepto”¹⁵. Esta Corporación había definido los alcances de la figura en los siguientes términos:

Como máximo intérprete de la Constitución y guardián de su integridad y supremacía, la Corte Constitucional decide definitivamente sobre la constitucionalidad de las leyes demandadas, luego de confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Carta. La calidad del órgano judicial, la exhaustividad del examen, la necesidad de procurar estabilidad institucional, son los presupuestos que sustentan el carácter de cosa juzgada que revisten las sentencias de la Corte Constitucional (C.P. art. 243). Las decisiones de la Corte proferidas en cumplimiento de su alta misión de asegurar la integridad y la supremacía de la Constitución corresponden a su actualización y elucidación concretas y demandan, como expresión suya viva y auténtica, idéntico acatamiento.

La Constitución firmemente repele los actos de las autoridades que reproduzcan el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y aquella (C.P. art. 243)¹⁶.

Por consiguiente, conforme al artículo 243 de la Constitución, es obvio que el Congreso no

puede aprobar una disposición que tenga el mismo contenido normativo del artículo 59 de la Ley 224 de 1995, mientras subsistan los mandatos constitucionales que fundamentaron la inexecutableidad de ese artículo. En ese mismo orden de ideas, es natural que es deber de todas las otras autoridades constituidas evitar que ese mismo contenido normativo, declarado inexecutable por la Corte, pueda ser incorporado nuevamente al ordenamiento jurídico colombiano. En esa tarea, una importante responsabilidad recae sobre el Presidente de la República, quien, como símbolo de la unidad nacional y garante de los derechos y libertades de los colombianos, debe una especial lealtad a la Constitución (CP art. 188). Por ello la propia Carta dota al Presidente de ciertos instrumentos jurídicos a fin de que pueda contribuir a la preservación de la integridad y supremacía de la Constitución, entre los cuáles se destaca la facultad que tiene esa autoridad de objetar total o parcialmente los proyectos de ley, tanto por razones de inconstitucionalidad como de conveniencia (CP art. 166). Ahora bien, es indudable que la objeción por inconveniencia se fundamenta en una apreciación autónoma de parte del Presidente, por lo cual se trata de una potestad discrecional. En cambio, no sucede lo mismo con la objeción por inconstitucionalidad, cuando se trata de disposiciones legales que vulneran claros mandatos constitucionales o que reproducen contenidos normativos declarados inexecutable por la Corte Constitucional. En efecto, en tales casos, y en virtud de la fuerza de la cosa juzgada constitucional material (CP art. 243) y de la supremacía de la Constitución, como norma de normas que es (CP art. 4º), el Presidente no está simplemente facultado sino que está obligado a objetar los proyectos aprobados por el Congreso que vulneran claros mandatos de la Carta o que reproducen los contenidos normativos de actos declarados inexecutable por la Corte Constitucional. La objeción por inconstitucionalidad es entonces, en tales eventos, un poder-deber radicado en el Presidente de la República. Por ello, en la parte resolutive de esta sentencia, se ordenará remitir copia de la misma al Congreso de la República y al Presidente de la República para efectos de que esas autoridades den cumplimiento, en caso de que sea necesario, a los artículos 167 y 343 de la Constitución.

Consideraciones finales sobre el mecanismo de cofinanciación.

20- Finalmente, esta Corporación aclara que la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada no implica un cuestionamiento al mecanismo de cofinanciación en sí mismo considerado. Ese instrumento permite que existan transferencias financieras del gobierno central a las entidades territoriales que no sean obligatorias y automáticas -como lo son el situado fiscal o la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (CP art. 356 y 357)- sino que puedan ser condicionadas por el Gobierno central, conforme a la Constitución y a la ley. De esa manera se pretende que la Nación pueda orientar la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales, pues lo propio de la cofinanciación es que un componente de la inversión es sufragado por la propia entidad territorial, que se encuentra así incentivada a no dilapidar los recursos¹⁷. En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (CP art. 1). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (CP

art. 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que ésta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo. Y en este caso es claro que la norma impugnada violó tales principios y reglas pues desconoció los principios de legalidad y especialización del gasto, al permitir que el gobierno efectúe, por medio del decreto de liquidación, traslados presupuestales entre gastos de inversión y fondos de cofinanciación.

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

RESUELVE

Primero: Declarar INEXEQUIBLES los artículos 59 de la Ley 224 de 1995, 18 de la Ley 225 de 1995 y 121 del decreto 111 de 1996.

Segundo: COMUNÍQUESE esta sentencia al Congreso de la República y al Presidente de la República para efectos de dar cumplimiento, en caso de que sea necesario, a los artículos 167 y 343 de la Constitución, conforme a lo señalado en los fundamentos jurídicos No 18 y 19 de esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

2Ibídem, Fundamento Jurídico No 5.

3 Al respecto puede verse, entre otras, las sentencias C-454/93, C-457/93, C-467/93, C-541/93, C-103/93, C-377/93, C-047/94 y C-104/94.

4Sentencia C-350/94. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 2.

5Sentencia C-490/94. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Consideración de la Corte 3º a la Primera Objeción Presidencial.

6Ver, entre otros, José Roberto Dromi. Presupuesto y cuenta de inversión. Buenos Aires: Astrea, 1988, pp 15 y ss.

7Ver, entre otras, la sentencia C-478/92. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

8Esteban Jaramillo. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, Ed. Minerva, Bogotá, 1930, p 569.

9Sentencia C-206/93. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte 4.3.4

10 Ver, entre otras, ibídem, Consideración de la Corte 2.2.

11Sentencia C-357/94. MP Jorge Arango Mejía. Consideración de la Corte 2º, k).

12Sentencia C-478/92. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

13Sentencia C-629/96. MP Carlos Gaviria Díaz. Consideración de la Corte No 6.8

14 Ibídem, Consideración de la Corte No 6.8.2

15Sentencia C-247/96. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 2.

16Sentencia C-301/93. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 3

17Ver al respecto, por ejemplo, Tim Campbell et al. Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management. World Bank, Regional Studies Program, 1991, pp 46 y ss.