

Sentencia C-821/04

PRESUPUESTO DEL ESTADO-Competencia del parlamento para la aprobación producto de la evolución política y constitucional de occidente

PRINCIPIO DE DERECHO DEL PARLAMENTO A LA APROBACION DEL TRIBUTOS-Historia constitucional inglesa

PRESUPUESTO DEL ESTADO-Facultad parlamentaria de aprobación como regla general producto de la evolución política y constitucional de occidente/PRINCIPIO NO TAXATION WITHOUT APPROBATION-Historia constitucional inglesa

IMPUESTO-Facultad parlamentaria de establecimiento como regla general producto de la evolución política y constitucional de occidente

PRESUPUESTO DEL ESTADO-Competencias compartidas entre el Congreso y el Gobierno

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Expedición/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Formación y expedición

PROCESO PRESUPUESTAL-Principios y reglas/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Objetivo

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO-Expedición/ESTATUTO PRESUPUESTAL-Existencia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PRESUPUESTOS DE LA NACION, ENTIDADES TERRITORIALES Y ENTES DESCENTRALIZADOS-Manifestación respecto de la programación, aprobación, modificación y ejecución/ESTATUTO PRESUPUESTAL-Potestad legislativa amplia en regulación

Al tenor de los artículos 151 y 352 la libertad de configuración legislativa se expresa en torno a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Vale decir, este espectro de verbos rectores comprende el procedimiento relativo a la elaboración y presentación del proyecto de ley anual de presupuesto por parte del Ministro de Hacienda; la discusión, modificación y aprobación del proyecto que le corresponde surtir al Congreso; la sanción de la ley correspondiente por parte del Presidente, y la ejecución presupuestal en cabeza de los ordenadores del gasto. Consecuentemente,-reiterando jurisprudencia de esta Corporación en relación con las leyes orgánicas-al expedir las reglas concernientes al Estatuto Presupuestal el Congreso tiene amplias potestades para regular íntegramente la materia, esto es, con toda la extensión y profundidad que el ingreso y el gasto públicos ameriten en la dimensión legislativa.

LEY-Requisitos

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Regulación/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Desarrollo de potestad legislativa a través de la concurrencia de voluntades entre el ejecutivo y legislativo

Para la regulación del tema presupuestal el Congreso tiene plenas facultades al tenor de los

artículos 150, 151 y 352 del ordenamiento supremo, y claro, al amparo de los valores, principios, deberes, derechos y prohibiciones que la Carta establece. Igualmente, que para el cabal desarrollo de esa potestad legislativa se debe tener en cuenta que el querer del Constituyente en materia presupuestal ha sido el de la concurrencia de voluntades entre el Ejecutivo y el Legislativo para efectos de la expedición del acto programático de mayor incidencia fiscal durante cada vigencia, esto es, la ley anual de presupuesto, en una suerte de participación interinstitucional pluralista, de mutuo control y apoyo.

LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Término preclusivo para expedición

PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Sesión conjunta para primer debate por comisiones del Senado y Cámara se efectúa por cuatro comisiones/PROYECTO DE LEY DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Representatividad de inclusión de modificaciones aprobadas en primer debate al no expedirse la ley en el término previsto

Cuando las comisiones de asuntos económicos de Senado y Cámara sesionan conjuntamente para dar primer debate al proyecto de presupuesto general, en realidad no se están reuniendo dos comisiones como es la regla general; sino que en el presente caso dicha sesión conjunta es efectuada por cuatro comisiones, es decir las comisiones tercera y cuarta de ambas Cámaras. En este orden de ideas, y respecto al caso concreto, “.las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate... “gozan de una gran representatividad por cuanto su aprobación cuenta con la participación de cuatro comisiones, lo que realza el principio democrático

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Vigencia de proyecto del Gobierno con inclusión de modificaciones aprobadas en primer debate al no expedirse la ley en el termino previsto

Las modificaciones aprobadas en el primer debate deben haberse hecho, con sujeción a los artículos 349 y 351 de la Constitución Política colombiana. De un análisis sistemático de la norma sujeto de estudio puede derivarse que el primer debate es ajustado a la Constitución, que dicha competencia por parte del Congreso hace parte de la regla general esbozada según la cual el órgano legislativo es quien aprueba el presupuesto, no siendo radical dicho esquema en nuestro Estado; que la sesión conjunta para primer debate contó con la participación de cuatro comisiones de las Cámaras, lo que realza el principio democrático. Agregando entonces, que esta norma se encuentra dentro del margen de configuración legislativa que asiste al Congreso de la República, quien determinó con base en dicha facultad la posibilidad de incluir las modificaciones que hubieren sido realizadas en primer debate.

Referencia: expediente D-5067

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 59 (parcial) del decreto ley 111 de 1996.

Demandantes: Carlos Andrés Vásquez V. y Javier Alonso Redondo H.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de agosto de dos mil cuatro (2004).

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

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

### I. LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a la edición oficial.

Decreto ley 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

ART. 59.- Si el Congreso no expidiere el presupuesto general de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate.

### III- LA DEMANDA

Consideran los demandantes que la expresión “incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate” contenida en el artículo 59 del decreto ley 111 de 1996, contraviene el artículo 348 superior. Sus argumentos se resumen así:

- Teniendo en cuenta que el artículo 151 de la Constitución facultó al Congreso para expedir leyes orgánicas, a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 4 ibídem, la parte acusada del artículo 59 constituye una extralimitación del Congreso.

- Dada la importancia del presupuesto para la realización de las tareas públicas, el artículo 348 superior estableció la “expedición anormal del presupuesto”, la cual se presenta en dos casos: (i) cuando el Congreso no expide el presupuesto dentro de los términos señalados en la Carta y en la ley orgánica del presupuesto; (ii) cuando falta la presentación del proyecto de ley de presupuesto por parte del ejecutivo, o se hace en forma extemporánea. Para el

primer caso el artículo 348 establece una sanción por la negligencia del legislativo, quedando por tanto inhabilitado para introducirle modificaciones al proyecto del gobierno. De otra parte, se le permite al gobierno que ponga en vigencia el proyecto de presupuesto presentado por él, sin modificaciones del legislativo.

- Con esta norma el Congreso se autohabilitó para introducirle modificaciones al proyecto de presupuesto presentado por el gobierno, cuando en la Carta no existe tal autorización, contrariando así el artículo 348 constitucional.

- Un argumento adicional a la inexecutable de la norma lo hallamos en el artículo 157 de la Carta, de acuerdo con el cual ningún proyecto será ley sin los requisitos que al efecto relaciona el mismo artículo. De acuerdo con esto, para que un proyecto se convierta en ley necesita ser aprobado en segundo debate en sesiones plenarias de cada cámara, requisito que olvida el aparte del artículo acusado, al decir caprichosamente que se incluirán las modificaciones hechas en primer debate. Por contraste, esta excepción no la previó el artículo 157 del ordenamiento superior.

## I. INTERVENCIONES

### 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa interviene en representación de este Ministerio para defender la constitucionalidad de la expresión demandada. Al respecto expresó:

- Tratándose de recursos del presupuesto general de la Nación, el artículo 151 superior determina que el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa, entre las cuales obran las de preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Es la propia Constitución la que le permite a la ley orgánica del presupuesto fijar parámetros y reglas adicionales a las previstas por la Carta, lo que le da un claro sustento a la constitucionalidad del aparte censurado.

- En armonía con lo sostenido por la Corte Constitucional (C-685 de 1996) el aparte del artículo 59 crea condiciones adicionales a las que la propia constitución ha establecido, con el fin de regular la actividad legislativa. En el presente caso, en lo atinente al proceso que debe seguir la formación de la ley anual de presupuesto. Al respecto deben tenerse también en cuenta los artículos 348 y 346 de la Constitución.

- En caso de ser declarado inexecutable el segmento demandado, no podría un nuevo gobierno adecuar el presupuesto general de la Nación a los lineamientos de su plan de desarrollo. Quiso el legislador, que si el Congreso no es lo suficientemente expedito en la expedición de la ley anual de presupuesto, por lo menos el trabajo que haya realizado, sea tenido en cuenta y rija junto con el resto del proyecto presentado por el gobierno. Se le quiso dar efectos al grado de discusión en el primer debate.

- De otra parte, para el presente caso las reglas del artículo 157 superior no son aplicables,

ya que es el artículo 348 constitucional el que establece una excepción a las reglas de aquél. Si tal como lo dice el actor, el presupuesto que debería regir es el presentado por el gobierno, no cumpliéndose en absoluto las reglas del artículo 157 (que él mismo denuncia como infringido), no se ve por qué deba declararse inexecutable una norma que le permite al Congreso, al menos ser tenido en cuenta para desarrollar sus postulados, sin por ello contradecirlos.

## I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto de dieciséis (16) de abril de dos mil cuatro (2004) solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas. Sus argumentos se resumen así:

- El contenido del artículo 348 de la Carta no puede limitar la órbita funcional del Congreso, ni la labor de control que cumple cuando se tramita el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.
- De acuerdo con los artículos 150-11, 346 y 349 de la Constitución, en la preparación y aprobación el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones tiene una importante participación el Congreso, quien debe tramitar y aprobar el proyecto de presupuesto que el gobierno le presenta, con lo cual cumple una función de control (C-201 de 1998).
- El constituyente previó la eventualidad de que el Congreso no cumpliera con su función de aprobar el presupuesto, disponiendo en el artículo 348 que en tal caso regirá el presentado por el gobierno. Esta disposición en modo alguno limita las atribuciones que la Carta le dio al Congreso en materia presupuestal. La única limitación radica en los artículos 349 y 351 de la Constitución, en tanto exigen el concepto previo y favorable del ministro del ramo para aumentar los cómputos de las rentas de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro, así como para aumentar las partidas del presupuesto de gastos.
- El hecho de que el Congreso no cumpla adecuadamente con la expedición del presupuesto en tiempo, no significa que durante el trámite que se alcance a imprimir al proyecto presentado por el gobierno, lo que el Congreso le hubiere incluido no pueda hacer parte del proyecto, máxime cuando hay una salvaguarda del manejo presupuestal a través de las prohibiciones contenidas en los artículos 349 y 351 de la Constitución, limitaciones en las que participa el gobierno para que el Congreso pueda efectuarle modificaciones sustanciales al proyecto presentado por aquél, pues sólo así se garantiza la función de control que implica el trámite congresional.
- Adicionalmente, de acuerdo con la Constitución y la ley 5ª de 1992, lo dispuesto en la norma acusada se justifica porque el proyecto de presupuesto debe ser tramitado en primer debate por las comisiones conjuntas de asuntos económicos de Senado y Cámara, lo que en principio implica una garantía de que el mencionado proyecto ha sido analizado por los congresistas de ambas cámaras. Además, las modificaciones se hacen previa anuencia del ejecutivo.

- El legislador tiene una amplia libertad de configuración para establecer las normas orgánicas que rigen la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.
- Con apoyo en los artículos 151 y 352 el legislador tramitó las leyes 38 de 1989 (sic) y 179 de 1994, modificadas a su vez por la ley 225 de 1995 y compiladas en el decreto 111 de 1996
- Tanto en el artículo 59 impugnado, como en el artículo 29 de la ley 179 de 1994, se establece que en el caso de que el Congreso no expida el presupuesto regirá el proyecto presentado por el gobierno, incluidas las modificaciones efectuadas en primer debate. Esta regla armoniza con los artículos 151 y 352 de la Carta que le conceden al Congreso una amplia libertad de configuración para establecer las normas orgánicas que rigen la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto, tal como se hace en la norma acusada al crear las condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa en materia presupuestal.

## I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Esta Corporación es competente para decidir en definitiva sobre la constitucionalidad de la norma acusada, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Carta Política, toda vez que ellas forman parte integrante de una ley.

### 1. Planteamiento del problema

El demandante formula glosas contra el artículo 59 del decreto 111 de 1996, en lo tocante al segmento que dice: “(...) incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate”, por considerarlo contrario al artículo 348 de la Constitución Política. En este sentido afirmó que

- Teniendo en cuenta que el artículo 151 de la Constitución facultó al Congreso para expedir leyes orgánicas, a las cuales está sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 4 ibídem, la parte acusada del artículo 59 constituye una extralimitación del Congreso.
- Dada la importancia del presupuesto para la realización de las tareas públicas, el artículo 348 superior estableció la “expedición anormal del presupuesto”, la cual se presenta en dos casos: (i) cuando el Congreso no expide el presupuesto dentro de los términos señalados en la Carta y en la ley orgánica del presupuesto; (ii) cuando falta la presentación del proyecto de ley de presupuesto por parte del ejecutivo, o se hace en forma extemporánea. Para el primer caso el artículo 348 establece una sanción por la negligencia del legislativo, quedando

por tanto inhabilitado para introducirle modificaciones al proyecto del gobierno. De otra parte, se le permite al gobierno que ponga en vigencia el proyecto de presupuesto presentado por él, sin modificaciones del legislativo.

- Con esta norma el Congreso se autohabilitó para introducirle modificaciones al proyecto de presupuesto presentado por el gobierno, cuando en la Carta no existe tal autorización, contrariando así el artículo 348 constitucional.

- Un argumento adicional a la inexecutableidad de la norma lo hallamos en el artículo 157 de la Carta, de acuerdo con el cual ningún proyecto será ley sin los requisitos que al efecto relaciona el mismo artículo. De acuerdo con esto, para que un proyecto se convierta en ley necesita ser aprobado en segundo debate en sesiones plenarias de cada cámara, requisito que olvida el aparte del artículo acusado, al decir caprichosamente que se incluirán las modificaciones hechas en primer debate. Por contraste, esta excepción no la previó el artículo 157 del ordenamiento superior.

En orden a la resolución del presente asunto la Sala abordará el examen de los siguientes temas: (i) preceptiva presupuestal y competencia legislativa en la Carta Política; (ii) el caso concreto.

### 3. Preceptiva presupuestal y competencia legislativa en la Carta Política

Se debe afirmar , en primer lugar, que la competencia de los Parlamentos en materia de aprobación del presupuesto , es un logro que se ha obtenido fruto de la evolución política y constitucional de Occidente.

Ciertamente, durante el origen del sistema parlamentario, producto de la evolución política inglesa, se vivió una lucha constante entre la Corona y la sociedad , debido a la gran cantidad de impuestos que esta le imponía a aquella; situación que dio paso, igualmente , al cuestionamiento respecto del manejo del presupuesto por parte del gobernante.

Así las cosas, entre los documentos que conforman la Constitución Inglesa<sup>1</sup> se halla intrínseco el principio , producto de la historia constitucional de Inglaterra , según el cual asiste el derecho al parlamento para la aprobación de los tributos<sup>2</sup>. Dicho principio es conocido actualmente como “ no taxation without approbation ”<sup>3</sup> .

Pues bien, desde aquellas épocas se ha entendido como regla general, que es facultad del Parlamento la aprobación del Presupuesto y el establecimiento de impuestos. Dicho asentimiento es trasladado de manera similar al régimen presidencial instaurado en Norteamérica , de donde se extiende a los países latinoamericanos.

Por consiguiente, el constitucionalismo moderno incorpora la prerrogativa del parlamento referida a la aprobación de los impuestos y adiciona , igualmente, dicha anuencia al presupuesto del Estado.

En muchos países, como por ejemplo en Estados Unidos de América, es necesario que el Congreso apruebe el presupuesto; de modo que mientras el Congreso no apruebe el presupuesto, no existe el presupuesto y el Gobierno no puede expedir ningún otro presupuesto, debiendo esperar que el Congreso lo apruebe; así éste se demore un largo

tiempo en su aprobación. Este sistema tiene la dificultad de que el ejecutivo puede quedarse sin presupuesto para ejecutar y se puede paralizar la administración pública.

En términos actuales, dichas instituciones son conocidas como la “ Dictadura Fiscal “ del Parlamento o Congreso.

No obstante lo mencionado, nuestro Estado no adoptó de manera radical la regla general establecida con anterioridad . Por ende, el esquema planteado si bien parte de la base de la regla general - la aprobación del Congreso del presupuesto- permite compartir competencias en materia del presupuesto , entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional.

En este orden de ideas, el presupuesto general de la Nación lo expediría el Congreso de acuerdo con el proyecto de ley que al respecto formulara el Gobierno Nacional cada año, tal y como en efecto ha venido ocurriendo hasta nuestros días. Quedando igualmente claro que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República concurrirían armónicamente al proceso de formación y expedición de la ley anual de presupuesto en los siguientes términos: el Gobierno, ejerciendo la iniciativa legislativa y sancionando la ley, el Congreso, debatiendo y haciendo la ley.

A estos efectos, mediante los artículos 345 a 353 de la Constitución se configuró el cuerpo de principios y reglas que rige todas las etapas de proceso presupuestal, incluida su ejecución.

En lo tocante al control sobre la gestión fiscal el ordenamiento superior inscribió lo pertinente en su artículo 267 y siguientes. Asimismo, destacando el sentido de planeación que anima las tareas públicas, en virtud del artículo 346 superior se dispuso que el Gobierno Nacional formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. Todo lo cual se conjuga en términos del artículo 345 ibídem con el principio de legalidad del presupuesto, tanto en el ámbito del ingreso como en el del gasto.

Es decir, que a la luz de este principio cardinal no puede aforarse ingreso público ni apropiarse gasto público sin ley previa que haya establecido uno y otro.

En este orden de ideas el artículo 352 de la Carta Política previó que además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. Seguidamente, en consonancia con el principio de autonomía territorial, el artículo 353 superior estipula que los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

De acuerdo con el artículo 151 constitucional el Estatuto Orgánico del Presupuesto se debe expedir a través de una ley orgánica, siguiendo las directrices señaladas en los artículos 345 a 353 del ordenamiento superior, y por supuesto, acatando los valores, principios, derechos y prohibiciones que campean por todo el entramado constitucional en relación con las potestades del Congreso de la República. En este sentido la ley 38 de 1989 y la ley 179 de

1994 accedieron a la categoría de Estatuto Orgánico del Presupuesto según lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación y del Consejo de Estado; tiempo después, la ley 225 de 1995 se integró a este espectro normativo introduciendo las correspondientes modificaciones, al propio tiempo que le otorgó facultades extraordinarias al Presidente para compilar las tres leyes ya mencionadas, esto es, las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995. Lo cual se cumplió mediante el decreto 111 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Cabe observar también que, con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 9 y 43 de la ley 179 de 1994 el Presidente expidió el decreto 115 de 1996, por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras. Así entonces, a la fecha se cuenta en Colombia con dos estatutos presupuestales en el orden nacional, a saber: (i) el correspondiente a las entidades del Estado en general; (ii) el atinente a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de las Empresas, vinculadas a actividades no financieras.<sup>4</sup>

En concordancia con lo anterior, al tenor de los artículos 151 y 352 la libertad de configuración legislativa se expresa en torno a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo. Vale decir, este espectro de verbos rectores comprende el procedimiento relativo a la elaboración y presentación del proyecto de ley anual de presupuesto por parte del Ministro de Hacienda; la discusión, modificación y aprobación del proyecto que le corresponde surtir al Congreso; la sanción de la ley correspondiente por parte del Presidente, y la ejecución presupuestal en cabeza de los ordenadores del gasto. Consecuentemente, -reiterando jurisprudencia de esta Corporación en relación con las leyes orgánicas- al expedir las reglas concernientes al Estatuto Presupuestal el Congreso tiene amplias potestades para regular íntegramente la materia, esto es, con toda la extensión y profundidad que el ingreso y el gasto públicos ameriten en la dimensión legislativa.

#### 4. El caso concreto

El artículo 348 superior establece que:

Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; (...).

Por su parte el artículo 59 del decreto 111 de 1996 expresa que:

Si el Congreso no expidiere el presupuesto general de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate.

El actor objeta el segmento resaltado, pues en su opinión, el mismo quebranta el contenido del artículo 348 de la Constitución. De lo cual surge al instante la siguiente pregunta: ¿qué fuerza vinculante pueden tener las decisiones adoptadas por el Congreso en el primer debate del proyecto de presupuesto?. Para dar respuesta al interrogante se hace necesario dejar sentada una premisa fundamental.

De acuerdo con el artículo 157 de la Constitución ningún proyecto será ley sin el cumplimiento de los requisitos que al efecto se relacionan en el mismo artículo, dentro de los cuales milita el concerniente al segundo debate que debe adelantarse, tanto en el Senado como en la Cámara. Por consiguiente: (i) si después de realizado el primer debate en la comisión permanente de cada Cámara, el proyecto continúa su curso normal en las plenarias de Senado y Cámaras; (ii) por el contrario, si después de realizado el primer debate en la comisión permanente de cada Cámara, cesa definitivamente toda actividad legislativa frente al respectivo proyecto, y por tanto, el mismo nunca es considerado por las plenarias de Senado y Cámara, las decisiones que el Congreso haya podido adoptar en el primer debate no tienen ningún valor vinculante en el marco de la producción de la ley, pues como es apenas obvio, un proyecto que no cumpla cabalmente con los requisitos exigidos por la Constitución, simplemente no se convierte en ley, carece de toda vocación legal, nunca podrá ser ley en virtud de la solución de continuidad legislativa que se acota.

Pues bien, ocurre que esta no es la hipótesis que tanto le preocupa al actor, toda vez que, según se desprende del cotejo realizado entre el segmento acusado y el artículo 348 superior, la hipótesis cuestionada está ligada, no a la expedición de la ley anual de presupuesto, que sí al decreto, que en ausencia de esta ley, le corresponde dictar al Presidente para aforar los ingresos y apropiar los gastos de la vigencia fiscal correspondiente. Evento en el cual no se ve razón o motivo que justifique la declaratoria de inexequibilidad de la expresión combatida.

En efecto, nótese primeramente que para la regulación del tema presupuestal el Congreso tiene plenas facultades al tenor de los artículos 150, 151 y 352 del ordenamiento supremo, y claro, al amparo de los valores, principios, deberes, derechos y prohibiciones que la Carta establece. Igualmente, que para el cabal desarrollo de esa potestad legislativa se debe tener en cuenta que el querer del Constituyente en materia presupuestal ha sido el de la concurrencia de voluntades entre el Ejecutivo y el Legislativo para efectos de la expedición del acto programático de mayor incidencia fiscal durante cada vigencia, esto es, la ley anual de presupuesto, en una suerte de participación interinstitucional pluralista, de mutuo control y apoyo.

Con arreglo a estos lineamientos el artículo acusado le fija al legislador un término preclusivo para expedir la ley contentiva del presupuesto general de la Nación, advirtiendo que, si antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo el Congreso no ha expedido dicha ley, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate. Modificaciones que per se no resultan violatorias de la Constitución en la perspectiva de la participación concurrente que le asiste al Congreso de la República en el ámbito presupuestal; antes bien, la participación de las comisiones de Senado y Cámara en primer debate contribuye al esclarecimiento, definición y consolidación matemática de los aforos y de las apropiaciones propuestos por el Ejecutivo, al propio tiempo que se actualiza el carácter pluralista que debe animar el proceso de formación y expedición del presupuesto general de la Nación.

Especial atención llama la participación de las comisiones de Senado y Cámara en primer debate. Esto por cuanto dicha intervención no es de aquellas que normalmente se presentan en el trámite legislativo de un proyecto de ley diferente al que se trata acá. Normalmente,

cuando sesionan conjuntamente comisiones de ambas Cámaras, la sesión se conforma por dos comisiones legales . En el presente caso, la sesión conjunta se efectúa por cuatro comisiones.

En otras palabras, a la luz de la ley 38 de 1989 ( Estatuto Orgánico del Presupuesto ) , las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras del Congreso de la República sesionarán conjuntamente para dar primer debate al proyecto de presupuesto general. Norma mencionada igualmente en la ley 5 de 1992 Art. 169.

Pues bien, las normas mencionadas hacen referencia a aquellas comisiones del Congreso que traten asuntos económicos ; por consiguiente , y según la ley 3 de 1992, referente a las Comisiones del Congreso, aquellas comisiones que tratan asuntos económicos son la Tercera y la Cuarta. ( Art. 2 ley 3 de 1992 )

Así las cosas, cuando las comisiones de asuntos económicos de Senado y Cámara sesionan conjuntamente para dar primer debate al proyecto de presupuesto general, en realidad no se están reuniendo dos comisiones como es la regla general; sino que en el presente caso dicha sesión conjunta es efectuada por cuatro comisiones , es decir las comisiones tercera y cuarta de ambas Cámaras.

En este orden de ideas, y respecto al caso concreto, “ ...las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate... ” , gozan de una gran representatividad por cuanto su aprobación cuenta con la participación de cuatro comisiones , lo que realza el principio democrático

De otra parte , cierto es que en la hipótesis del segmento censurado, por vía subsidiaria se confunde en cabeza del Gobierno la iniciativa legislativa con la competencia para expedir el presupuesto nacional, pero ocurre que así lo quiso el Constituyente ante la inminencia del próximo año fiscal que reclama la oportuna aprobación del presupuesto indispensable para la concreción de las tareas públicas. En consonancia con lo cual, aún bajo el espectro del decreto gubernamental contentivo del presupuesto general de la Nación, la participación que le pueda caber al Congreso en primer debate está llamada a incidir en los conceptos y cifras fiscales propuestos por el Presidente ante el Congreso. Participación que a su vez armoniza con el deber de colaboración armónica que estipula el artículo 115 superior.

La Sala estima pertinente hacer las siguientes precisiones, a saber: (i) de acuerdo con el artículo 349 de la Constitución, “Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo”; (ii) asimismo, según el artículo 351 superior, “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo”.

De acuerdo con esto, las modificaciones aprobadas en el primer debate deben haberse hecho, con sujeción a los artículos 349 y 351 de la Constitución Política colombiana.

En conclusión, de un análisis sistemático de la norma sujeto de estudio puede derivarse que el primer debate es ajustado a la Constitución, que dicha competencia por parte del

Congreso hace parte de la regla general esbozada según la cual el órgano legislativo es quien aprueba el presupuesto , no siendo radical dicho esquema en nuestro Estado; que la sesión conjunta para primer debate contó con la participación de cuatros comisiones de las Cámaras , lo que realza el principio democrático . Agregando entonces, que esta norma se encuentra dentro del margen de configuración legislativa que asiste al Congreso de la República, quien determinó con base en dicha facultad la posibilidad de incluir la modificaciones que hubieren sido realizadas en primer debate.

## VII- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites y requisitos que contempla el decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

### RESUELVE

1. Declarar la EXEQUIBILIDAD de la expresión: “incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate”, contenida en el artículo 59 del decreto 111 de 1996.
2. Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

Salvamento de voto a la Sentencia C-821/04

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN MATERIA PRESUPUESTAL-Exigencia por regla general/PRESUPUESTO DEL ESTADO-Funcionamiento en determinados casos mediante decretos (Salvamento de voto)

Si bien por regla general en materia presupuestal es exigible el acatamiento del principio de legalidad, conforme al cual, en tiempo de paz, no se podrá percibir contribución o impuesto, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en la ley anual del presupuesto y ley de apropiaciones; en ciertos casos, expresamente señalados por la Constitución, es viable poner en funcionamiento el presupuesto del Estado mediante decretos.

PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y LEY DE APROPIACIONES-Regla exceptiva de vigencia del presentado por el Gobierno si el Congreso no lo expidiere (Salvamento de voto)

NORMA CONSTITUCIONAL EXCEPTIVA-Interpretación de forma restrictiva (Salvamento de voto)

Como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, las normas superiores que reconocen excepciones deben interpretarse de forma restrictiva, es decir, limitando su contenido normativo a la expresamente dispuesto en ellas.

NORMA CONSTITUCIONAL EXCEPTIVA-No ampliación a una hipótesis no prevista/PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Vocación normativa sólo del proyecto presentado por el Gobierno (Salvamento de voto)

No podía esta Corporación ampliar el contenido imperativo del artículo 348 del Texto Superior, a una hipótesis no prevista en dicha norma, como ocurrió en el caso sub-judice, al permitirse la inclusión en el decreto aprobatorio del presupuesto anual de rentas y de apropiaciones, de las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate por las Comisiones Conjuntas Económicas de Cámara y Senado, pues la Constitución es categórica el limitar el alcance de dicho decreto exclusivamente al proyecto "presentado por el gobierno". Nótese como, a contrario de lo expuesto por la Corte, la Constitución se limita a reconocerle vocación normativa solamente al proyecto presentado por el Gobierno, y no al proyecto presentado junto con las modificaciones que se estimen pertinentes por las Comisiones de cada Cámara.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Alcance (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO EN PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y LEY DE APROPIACIONES-Condición indispensable para fuerza normativa/PRINCIPIO DE CONSECUTIVIDAD EN PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO-Observancia/LEY-Observancia de requisitos (Salvamento de voto)

Para que el principio de legalidad del presupuesto tenga fuerza normativa, es indispensable que el proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones presentado por el Gobierno (C.P. art. 346), cumpla los requisitos previstos en el artículo 157 de la Constitución Política, referentes a las exigencias de un proyecto para convertirse en ley. En esta medida, los numerales 2° y 3° de dicha disposición, exigen como conditio sine quo non para la aprobación del proyecto anual del presupuesto, no sólo el agotamiento del primer debate en las correspondientes Comisiones Permanentes de cada Cámara, sino también con posterioridad la aprobación en cada una de ellas en segundo debate. Este trámite escalonado de creación normativa se denomina principio de consecutividad y pretende garantizar la participación de todas las fuerzas políticas y sociales representadas en el Congreso, en el proceso de producción de la ley. En estos términos, solamente cuando se acredita la declaración soberana del Estado a través de una ley, previo cumplimiento de las formas y exigencias previstas en la Constitución, es posible otorgarle a dicho acto la capacidad de mandar, prohibir, permitir o sancionar. De suerte que mientras un proyecto no se transforme en ley, por la falta de observancia de los requisitos previstos para el efecto, dicho acto es simplemente una propuesta de regulación normativa, que conforme al Texto Superior carece de toda virtualidad jurídica obligatoria.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL PRESUPUESTO-Desconocimiento al no completar todo el trámite de creación de la ley (Salvamento de voto)

CONTROL POLITICO-Tipos/CONTROL POLITICO-Ejercicio respecto de la actividad financiera del Estado (Salvamento de voto)

CONTROL POLITICO EN MATERIA DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO DE RENTAS Y LEY DE APROPIACIONES-Fraccionamiento del ejercicio (Salvamento de voto)

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

Expediente D-5067.

Actor: Carlos Andrés Vásquez y Javier Alonso Redondo.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria acogida en la presente sentencia, por las siguientes razones:

1. Los accionantes presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 59, parcial, del Decreto-Ley 111 de 1996. A su juicio, la citada disposición es inconstitucional porque al autohabilitarse el Congreso para introducirle modificaciones al proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno<sup>5</sup>, desconoce lo prescrito en el artículo 348 de la

Constitución Política, según el cual, si el Congreso no expide el presupuesto en el término constitucional señalado, rige en su integridad el presentado por el Gobierno a su consideración.

2. En opinión de la Corte, el precepto normativo acusado es constitucional, no sólo porque garantiza la competencia que en materia de aprobación presupuestal ha sido reconocida al legislador, sino también porque hace efectivos los principios democráticos y de colaboración armónica. Esta Corporación textualmente expresó:

“(…) de un análisis sistemático de la norma sujeto de estudio puede derivarse que el primer debate es ajustado a la Constitución, que dicha competencia por parte del Congreso hace parte de la regla general esbozada según la cual el órgano legislativo es quien aprueba el presupuesto, no siendo radical dicho esquema en nuestro Estado; que la sesión conjunta para primer debate contó con la participación de cuatro comisiones de las Cámaras, lo que realza el principio democrático, Agregando entonces, que esta norma se encuentra dentro del margen de configuración legislativa que asiste al Congreso de la República, quien determinó con base en dicha facultad la posibilidad de incluir las modificaciones que hubieren sido realizadas en primer debate.”

3. Contrario a lo resuelto por esta Corporación, considero que la norma acusada debió declararse inexecutable, por cuanto desconoce el contenido normativo previsto en los artículos 114, 157 y 348 de la Constitución Política.

Brevemente expondré las razones que fundamentan mi posición:

4. Si bien por regla general en materia presupuestal es exigible el acatamiento del principio de legalidad, conforme al cual, en tiempo de paz, no se podrá percibir contribución o impuesto, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en la ley anual del presupuesto y ley de apropiaciones; en ciertos casos, expresamente señalados por la Constitución, es viable poner en funcionamiento el presupuesto del Estado mediante decretos.

Uno de dichos casos ocurre cuando el Gobierno le presenta al Congreso el proyecto de ley referente al presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, pero este último no lo expide en el término previsto por la Constitución. En este caso, según lo dispone el artículo 348 del Texto Superior, regirá el presupuesto presentado por el Gobierno, para lo cual, ante la ausencia de ley, el Presidente de la República profiere un decreto para aforar los ingresos y apropiar los gastos de la vigencia fiscal correspondiente. Así las cosas, el artículo 348 de la Constitución Política introduce una regla clara y expresa de naturaleza exceptiva, que se convierte en un límite a la libre configuración normativa del legislador.

En este contexto, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, las normas superiores que reconocen excepciones deben interpretarse de forma restrictiva, es decir, limitando su contenido normativo a la expresamente dispuesto en ellas<sup>6</sup>.

Por lo anterior, no podía esta Corporación ampliar el contenido imperativo del artículo 348 del Texto Superior, a una hipótesis no prevista en dicha norma, como ocurrió en el caso sub-judice, al permitirse la inclusión en el decreto aprobatorio del presupuesto anual de rentas y

de apropiaciones, de las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate por las Comisiones Conjuntas Económicas de Cámara y Senado, pues la Constitución es categórica el limitar el alcance de dicho decreto exclusivamente al proyecto “presentado por el gobierno”.

Nótese como, a contrario de lo expuesto por la Corte, la Constitución se limita a reconocerle vocación normativa solamente al proyecto presentado por el Gobierno, y no al proyecto presentado junto con las modificaciones que se estimen pertinentes por las Comisiones de cada Cámara.

5. Por otra parte, el principio de legalidad del presupuesto se manifiesta en la expedición de una ley por parte del Congreso que permita reunir en un sólo universo, los ingresos y gastos que se proponen realizar en una determinada vigencia fiscal. Al respecto, ha dicho esta Corporación:

“(…) En los artículos 346 y 347 de la Constitución Política se encuentra consagrado el principio de legalidad del presupuesto. De acuerdo con ellos, el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso. (…)

El artículo 346 es claro al indicar que las prescripciones sobre el presupuesto allí contenidas, rigen en tiempos de paz, esto es, en tiempos de normalidad institucional. De acuerdo con ello, en tiempos de paz no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas ni tampoco hacer erogación que no se halle incluida en el de gastos.

Esa exigencia traduce una cara conquista de las democracias occidentales y es inherente a la racionalidad de un Estado de derecho pues un poder tan grande como el impositivo y una atribución tan delicada como la del manejo de los recursos estatales exige una regulación que consulte el principio democrático y ello se logra mediante el concurso de la instancia parlamentaria. Ésta está habilitada no sólo para expedir el presupuesto de rentas y gastos sino también para modificarlo, competencia que es coherente con las cambiantes circunstancias del mundo económico y cuya regulación, entre otros temas, defirió el constituyente a la ley orgánica del presupuesto -Artículo 352 de la Carta- (…)<sup>7</sup>.

Para que el principio de legalidad del presupuesto tenga fuerza normativa, es indispensable que el proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones presentado por el Gobierno (C.P. art. 346), cumpla los requisitos previstos en el artículo 157 de la Constitución Política, referentes a las exigencias de un proyecto para convertirse en ley. En esta medida, los numerales 2° y 3° de dicha disposición, exigen como *conditio sine quo non* para la aprobación del proyecto anual del presupuesto, no sólo el agotamiento del primer debate en las correspondientes Comisiones Permanentes de cada Cámara<sup>8</sup>, sino también con posterioridad la aprobación en cada una de ellas en segundo debate.

Este trámite escalonado de creación normativa se denomina principio de consecutividad y pretende garantizar la participación de todas las fuerzas políticas y sociales representadas en el Congreso, en el proceso de producción de la ley.

En estos términos, solamente cuando se acredita la declaración soberana del Estado a través de una ley, previo cumplimiento de las formas y exigencias previstas en la Constitución, es posible otorgarle a dicho acto la capacidad de mandar, prohibir, permitir o sancionar. De suerte que mientras un proyecto no se transforme en ley, por la falta de observancia de los requisitos previstos para el efecto, dicho acto es simplemente una propuesta de regulación normativa, que conforme al Texto Superior carece de toda virtualidad jurídica obligatoria.

En el caso sub-examine, se pretende habilitar al Congreso para que pueda introducir modificaciones al proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno, a través de un acto carente de toda fuerza normativa, pues los proyectos aprobados en primer debate por las Comisiones Permanentes Constitucionales respectivas, son simplemente proyectos de ley, los cuales no corresponden a una declaración formal y material de producción legislativa.

Partiendo de las citadas consideraciones, es posible concluir que esta Corporación en la sentencia de la cual me aparto, le otorgó a un proyecto de ley la misma normativa que ostenta una ley creada al amparo del artículo 157 de la Constitución Política, estableciendo una nueva fuente del derecho no prevista en ningún momento por el Constituyente.

Adicionalmente, al haberle otorgado fuerza normativa a un proyecto de ley, esta Corporación cercenó el principio de legalidad del presupuesto, pues dicha exigencia constitucional obliga a que se complete todo el trámite de creación de la ley para unificar en un sólo universo el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; y no - como lo determinó la Corte - limitándolo a que se surta simplemente una parte de dicho trámite, ya que con ello se desconocería la finalidad de garantizar la participación de todas las fuerzas políticas y sociales representadas en el Congreso, como manifestación del principio democrático.

6. En apoyo de lo anterior, la Constitución Política de 1991, reconoció la existencia del control político en el artículo 114. Sus distintas modalidades se encuentran dispersas alrededor del texto fundamental, las cuales se dividen en dos grandes tipos de control político, el primero, referido a la actividad político-administrativa del Estado y, el segundo, a la actividad financiera del mismo.

El control a la actividad financiera se manifiesta en la obligación del Gobierno de presentar anualmente al Congreso para su estudio y aprobación, el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones (C.P. art. 346), frente al cual el Congreso en pleno: Comisiones y Plenarias; tiene el derecho de fiscalizar el estado de cuentas de los gastos e inversiones que se pretenden realizar.

La declaratoria de exequibilidad de la norma demandada, conduce al desconocimiento del artículo 114 de la Constitución política, ya que permite el fraccionamiento del ejercicio del control político, al otorgarle solamente a una parte del Congreso, el derecho a realizar modificaciones obligatorias al estado de cuentas presentado por el Gobierno, a la vez que le cercena el derecho que les asiste al resto de parlamentarios de someter a control y debate público dicho proyecto de presupuesto.

Así las cosas, fácilmente se podría manipular el trámite en las Comisiones para que el proyecto de presupuesto no llegue a las plenarias, e impedir el ejercicio del control político como derecho fundamental de los parlamentarios vinculado al desarrollo de su *ius in officium*

(C.P. art. 40).

7. Finalmente, las Comisiones Permanentes son instancias técnicas que no permiten garantizar la proyección del pluralismo y la participación como elementos fundantes del principio democrático, pues el verdadero debate constitucional, con la intervención de todas las fuerzas políticas de la nación, se produce dentro de las plenarios.

Esta Corporación, en mi opinión, debió apelar al principio de maximización de la fuerza normativa de la Constitución, y determinar que el artículo 348 del Texto Superior es inequívoco al establecer que la falta de aprobación del proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno, en el término constitucionalmente dispuesto, conduce como conclusión a que debe regir el “presentado” por dicha autoridad gubernamental.

La anterior conclusión había sido objeto de reconocimiento jurisprudencial, en la sentencia C-1645 de 2009. En dicha oportunidad, la Corte textualmente declaró:

“Al confrontar el precepto demandado con la Constitución, advierte la Corte que contraría lo dispuesto en el artículo 348 superior, pero únicamente en el aparte que ordena repetir el presupuesto cuando éste no es aprobado por el Congreso. Dice así el precepto constitucional citado:

“Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente: si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.” (Lo resaltado es de la Corte)

Las consecuencias que, según esta norma constitucional, se producen cuando el Gobierno incumple el deber de presentar el proyecto de presupuesto son distintas de las que se generan cuando el proyecto no es expedido por el Congreso. En el primer caso, esto es, cuando el proyecto no es presentado por el Gobierno dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, como se lo impone el artículo 346 de la Constitución, recobra vigencia el presupuesto del año anterior, evento en el cual el Gobierno podrá reducir gastos. En el segundo, es decir, cuando el proyecto ha sido presentado por el Gobierno en tiempo, pero no es expedido o aprobado por el Congreso rige el presentado por el Gobierno.

Si la Constitución establece que cuando el presupuesto no es expedido por el Congreso, rige el presentado por el Gobierno, mal podía la ley orgánica en la disposición demandada parcialmente, asignar a ese hecho una consecuencia diferente de la señalada (repetición del presupuesto), pues al hacerlo lesionó el artículo 348 del ordenamiento supremo. El carácter prevalente que tiene la ley orgánica del presupuesto sobre las demás leyes que rigen la materia, no la exime del cumplimiento y observancia de los distintos mandatos constitucionales. Dicha ley como cualquiera otra, debe ajustarse al orden superior y en el presente caso no ocurrió así.”.

Conforme a lo anterior, dejo consignando mi salvamento de voto a la sentencia C-821 de 2004, pues en mi opinión con dicha jurisprudencia se desconoce lo previsto en los artículos 114, 157 y 348 de la Constitución Política.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL Magistrado

1 Charta Magna Libertatum ( 1215 ) , Act of Proclamations ( 1539 ) , Petitions of Rights ( 1628 ) , Bill of Rights ( 1689 ) , Triennial Act ( 1694 ) y el Act of Settlement ( 1701 )

2 Afirmaba la Carta Magna “ No se podrá exigir fonsadera ni auxilio en nuestro reino sin el consentimiento general “.

3 Ferrando Badía, Juan. “ Regímenes Políticos Actuales “ Editorial Tecnos, Madrid , España. Pag 77

4 En virtud del artículo 5 del decreto 111 de 1996 también se sujetan a este estatuto las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más.

5 Se transcribe el texto objeto de acusación: “Si el Congreso no expidiere el presupuesto general de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el gobierno, incluyendo las modificaciones que haya n sido aprobadas en el primer debate.”.

6 Véase, sentencias C-641 de 2002 y C-095 de 2003.

7 Sentencia C-148 de 2003. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

8 Según el artículo 346 de la Constitución Política, las Comisiones Permanentes de asuntos Económicos de cada Cámara, deliberarán en forma conjunta para el primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

9 M.P. Carlos Gaviria Díaz.