LISANDRO ROLDAN GONZALEZ
ASESOR FINANZAS PUBLICAS

DECRETO 111 DE 1996
(Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995), LEY 617 Y 718, AMBAS DE 2001. Compilación de normas orgánicas del presupuesto

Aclaración previa:

Además de las normas señaladas, debe indicarse que se encuentra en trámite el proyecto de ley 230 de 2002 (C), "[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal" el cual ya hizo su curso en la Cámara de Representantes quedando pendiente los debates en el Senado de la República. El proyecto pretende incorporar disposiciones en torno a la estabilidad fiscal, la transparencia y coherencia fiscal y macroeconómica, reglas de disciplina fiscal y límites al endeudamiento a nivel territorial. Derogaría de manera expresa el numeral 4° del artículo 10° de la Ley 179 de 1994 (art. 25 numeral 4°, del Decreto 111 de 1996) y el artículo 9° de la Ley 225 de 1995 (art. 78 del Decreto 111 de 1996), a saber ciertas funciones del Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS y el esquema de reducción de los gastos de funcionamiento para cada vigencia fiscal.

Técnica legislativa en materia de la ley orgánica del presupuesto.

En primer lugar, se olvida que la ley en ninguna parte trata de la concesión de facultades extraordinarias. Por este aspecto no hay, no puede haber, quebrantamiento de la Constitución.

La compilación que se autoriza, se limita a ordenar las normas de la ley 38 de 1989, con las de la ley 179, teniendo en cuenta las modificaciones, derogaciones y adiciones hechas por la última ley. Obsérvese bien que la compilación se hace ***sin cambiar la redacción ni el contenido de las normas de las dos leyes.*** *Al respecto, puede consultarse la sentencia número C-129 de marzo 30 de 1995, proferida por esta Corporación, en la cual fue ponente el Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.*

Como se ve, éste es un caso completamente diferente al ocurrido al aprobarse, los artículos 199 de la ley 136 de 1994 y el numeral 5, del 248 de la ley 100 de 1993, normas éstas declaradas inexequibles por esta Corte, en las sentencias C-129 y C-255 de 1995, respectivamente.

Debe advertirse que este decreto ejecutivo no puede derogar, suprimir ni modificar ninguna de las normas de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994. Tal decreto tiene una mera fuerza indicativa y su finalidad no es otra que la de facilitar la consulta de las dos leyes mencionadas. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** Sentencia C-541 de 23 de noviembre de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía)

[…], se advierte que no es exacto afirmar que el artículo 352 exige que se dicte una ley orgánica de presupuesto íntegramente nueva. Bien podía el Congreso, como lo hizo, reformar la ley 38 de 1989. Era suficiente que la ley y sus reformas no fueran contrarias a la nueva Constitución.

En conclusión: al reformar la ley 38 de 1989 por medio de la ley 179 de 1994, el Congreso no incurrió en vicio alguno de trámite. Por este aspecto, pues, se declarará exequible la ley demandada.

[…] *el emplear la expresión "Estatuto Orgánico", no es causal de inconstitucionalidad si está claro, como lo está, que la ley 179 es la ley Orgánica del Presupuesto, prevista por los artículos 151 y 352 de la Constitución. Prueba de ello es el texto inequívoco del artículo 64 de la ley 179 de 1994:*

Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social..." (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-023 de 23 de enero de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía)

¿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 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 pronunciase 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 compiladores. (***CORTE CONSTITUCIONAL,** Sent. C-508 de 8 de octubre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero*)*

I DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

Artículo 1o.- La presente ley constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el Artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal (Ley 38 de 1989, art. 1o., Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1o.).

Conc.: Arts. 151 y 353 C.Pol.

Dentro de los principios que trae el Título XII de la Constitución, se destacan aquellos que se enuncian en los artículos 345 a 352 de la Carta, y que hacen parte del Capítulo 3 sobre el Presupuesto. Esos artículos son, junto con el 353, ***el núcleo rector*** *de la materia presupuestal en Colombia. Un escrutinio de su temática lleva a concluir que, salvo el artículo 350 que establece la novedosa figura del gasto público social, el 368 ya comentado y el 345 que consagra el principio de la legalidad en asuntos presupuestales, todas las demás normas se refieren a una parcela o faceta del procedimiento para elaborar, programar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto de la nación o de una entidad determinada. Los principios presupuestales en el fondo son de naturaleza procesal, sin que sea posible*

en esta materia hacer una diferencia entre las "bases", entendiendo por tales las normas sustantivas que le dan contenido a lo procesal y lo procedimental en sí mismo.

Salvo los artículos 345 inciso segundo, 352, 353, 354 y 355, que mencionan a los presupuestos descentralizados de una u otra forma, el Capítulo 3 del Título XII se ocupa de la programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto nacional. Los procedimientos y salvaguardas allí establecidos son los principios mínimos que deberán regir el proceso presupuestal nacional central y descentralizado, y que podrán ser adicionados por aquellos que el legislador encuentre convenientes y que no contrarien la Constitución. Se aprecia que el núcleo rector se verá ampliado por lo que disponga la ley orgánica de presupuesto.

La nueva Constitución innova en materia presupuestal no sólo al establecer la preeminencia expresa de la ley orgánica de presupuesto, que ahora lo será de todo el proceso presupuestal y no simplemente del presupuesto nacional, sino también al enfrentar directamente la problemática de la concurrencia de competencias. La Carta Fundamental afronta el tema de las competencias superpuestas con tres mecanismos, a saber: a) reitera la supremacía de la Constitución; b) erige a la ley orgánica del presupuesto en la norma rectora de todo el sistema presupuestal colombiano, y c) ordena que los principios constitucionales se apliquen "en lo que fuere pertinente" a las entidades territoriales para la elaboración (programación), aprobación (con sus modificaciones) y ejecución del presupuesto de cada una de ellas.

Las dos primeras reglas de articulación citadas son la expresión concreta y operativa del principio de jerarquía aplicable al sistema presupuestal colombiano y a su proyección en la Carta Fundamental. La tercera, que bien podría denominarse la regla de aplicación analógica de los principios, se trata enseguida

El vocablo "Pertinente" según el Diccionario de la Lengua Española (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Edición, Tomo V, Madrid 1987. p. 1050), significa genéricamente "perteneciente a una cosa", y en Derecho, "conducente o concerniente al pleito". Ambos sentidos dilucidan la razón de ser de su inclusión en el art. 353. Los principios contenidos en el título XII de la Carta Política, y dentro de ellos los que se agrupan bajo el acápite de "presupuesto" en

el Capítulo 3 de ese Título, se aplicarán a los procesos presupuestales territoriales, cuando su sentido, normalmente genérico o encauzado al nivel nacional, tenga alguna proyección en el ámbito local presupuestal.

Las disposiciones del Título XII deberán acatarse a todo lo largo del proceso presupuestal de las entidades territoriales. La enumeración de los segmentos del procedimiento presupuestal donde se aplicarán los principios constitucionales es menos extensa que la del artículo 352 (están ausentes las fases de programación y modificación, que bien pueden estar incluídas en las de elaboración y aprobación respectivamente), pero la idea subyacente es la misma. Se trata de regular todo el proceso presupuestal.

Entre los artículos que integran el Capítulo 3 del Título XII aplicable "en lo pertinente" a los procesos presupuestales de los entes territoriales, merece especial mención el artículo 352. La expresión "Además de lo señalado en esta Constitución..." con la que se inicia el texto del artículo 352 no sólo evidencia la prelación de lo constitucional sobre lo orgánico presupuestal, sino que aclara cómo ambos órdenes actuarán de consuno; lo orgánico presupuestal (que es legal) sumado al núcleo constitucional de disposiciones sobre presupuesto. Además, el artículo 353 debe entenderse como una regla de interpretación adicional que completa lo establecido en el art. 352. A un ente territorial determinado se le aplicará la Constitución en primer término y lo que disponga la respectiva ley orgánica. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-478 de 6 de agosto de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

La expedición de la Ley 168 de 1994, cuyo artículo 1 numeral 2.7 es objeto de la demanda, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 1995, debió sujetarse de manera estricta, a lo dispuesto en la ley orgánica correspondiente, vigente durante el proceso de su trámite y aprobación, que para el caso era la ya citada Ley 38 de 1989.

Esta sujeción no admite condicionamientos dada la jerarquía superior de las leyes orgánicas, y la prevalencia de sus regulaciones sobre el trámite de las leyes ordinarias que desarrollan la materia.

"Se trata de leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art.151)...las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

"Desde luego una ley orgánica es de naturaleza superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben sujetarse a lo que organiza aquella..." (Corte Constitucional, Sentencia C-337 de agosto de 1993, M.P.Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Las leyes orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan; sin embargo, ellas no se "incorporan al bloque de constitucionalidad", como lo afirma en su concepto el Director Nacional de Planeación, sino en los precisos casos en los que la misma Constitución lo disponga como requisito de trámite de las leyes. Sobre el particular ha expresado esta Corporación:

"...la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el estatuto fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a

lo establecido por las leyes orgánicas (art.151)". (Corte Constitucional, Sentencia C-337 de agosto de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Desde esta perspectiva, cualquier distanciamiento del legislador de los preceptos de la norma orgánica vigente durante el proceso de trámite, aprobación y expedición de la ley anual de presupuesto, bien sea contrariando alguno de ellos, desconociéndolo o adicionando nuevos conceptos, implicaría una violación que generaría la inconstitucionalidad de la norma ordinaria violadora.

De darse dicha situación, ella no puede ser "subsanada", tal como lo plantea el Departamento Nacional de Planeación, por otra norma, a la cual equivocadamente le atribuye rango constitucional; de acuerdo con la tesis expuesta por dicho interviniente, la ley 179 de 1994, que introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Ley Orgánica de Presupuesto, cuyo trámite se estaba adelantando en el momento de ser expedida la ley 168 de 1994, en tanto se expediría como norma orgánica, a partir de su vigencia se incorporaría al bloque de constitucionalidad, por lo que su contenido, señala el interviniente, se antepondría y condicionaría la validez y vigencia de normas de inferior jerarquía que hubieren sido expedidas con anterioridad. Así, la ley 168 de 1994, ley ordinaria, cuya vigencia fue anterior a la nueva normativa orgánica, quedaría sujeta al "nuevo bloque de constitucionalidad", del cual desaparecería el concepto de "rentas contractuales", por lo cual era previsible una inconstitucionalidad sobreviniente, que el legislador estaba en la obligación de prevenir; por eso concluye, anticipó la apropiación de los recursos objeto de cuestionamiento como excedentes financieros.

Para esta Sala es inadmisible dicha tesis, primero, porque tal como se ha expresado, las leyes orgánicas a pesar de tener características especiales y gozar de prerrogativas también especiales, no tienen el rango de normas constitucionales, son normas intermedias entre el ordenamiento superior y las normas ordinarias que desarrollan la materia que ellas regulan, las cuales están sujetas en todo a su contenido; y segundo, porque en un régimen en el que prima la Constitución sobre la voluntad del legislador, el único habilitado para convalidar la inconstitucionalidad de una norma por ser contraria o vulnerar con su contenido el bloque de constitucionalidad vigente, es el Constituyente. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-423 de 21 de septiembre de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz)

La Corte en la sentencia C-337/93[1] precisó la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas y su valor normativo de la siguiente manera :

"Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151)[2].

Respecto de la naturaleza jurídica de la ley orgánica de presupuesto y de sus diferencia respecto de la ley anual, también la Corte ha vertido la siguiente doctrina:

"…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

[1] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.
[2]Sentencia C-337/93. MP Vladimiro Naranjo Mesa. Consideración de la Corte 2.1.1

el proceso presupuestal en general y no el de una específica vigencia presupuestal[3]. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-442 de 4 de mayo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

Artículo 2o. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados *y los que se dicten no tendrán ningún efecto* (Ley 179 de 1994, art. 64).

Nota. El aparte en itálicas fue declarado **inexequible**.
El propósito de esta norma ha sido el de centralizar todo lo relativo al proceso presupuestal del Estado y, en general del recurso público para evitar dispersiones y excepcionalidades que no sean las propias que en esa norma superior se indican tal y como la propia Constitución lo exige. No obstante, a esa pretensión de integralidad le salen al paso disposiciones que se apartan de sus lineamientos.

Conc.: Arts. 151, 350, 352 C.Pol. Art. 213 de la Ley 5ª de 1992. Arts. 41, 47 a 89, 110 del Decreto 111 de 1996. Arts. 2°, 6°, 11 y 12 de la Ley 80 de 1993.

El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la ley orgánica del presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango cuasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente.

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de que la ley orgánica de presupuesto era objeto, ya que como se ha indicado en reiterados pronunciamientos[4]*, el artículo 352 Superior la ha*

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

*convertido en instrumento matriz del sistema expresamente les señala la Constitución, condicionan a ellas la actuación administrativa y la expedición de otras leyes que traten sobre la materia, convirtiéndose de esta manera en normas de autoreferencia o pautas para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollarlas, a través de las leyes ordinarias. En aplicación de este principio, es claro entonces que para el caso específico de la ley orgánica del presupuesto a esta debe sujetarse todo asunto relacionado con el sistema presupuestal. (***CORTE CONSTITUCIONAL,** Sentencia C-446 de 19 de septiembre de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara)

19- Con todo, se podría afirmar que las normas acusadas (se refiere a las relacionadas con el límites en los gastos de las entidades territoriales) *son inexequibles por desconocer el contenido específico de la ley orgánica del presupuesto, puesto que corresponde a ese tipo de ley regular el proceso presupuestal pero no determinar el monto de un gasto concreto al interior de las entidades territoriales. Así, una ley de contenido procedimental -como la orgánica del presupuesto- estaría decidiendo sobre un asunto material, como es el monto máximo de un gasto. De esa manera, además, se podría arguir, se está violando el principio de anualidad presupuestal, pues la decisión del gasto corresponde cada año a la autoridad respectiva (Congreso, asamblea o concejo), mientras que la norma acusada limita y predetermina tal facultad. Según estos argumentos, esa norma estaría violando entonces los artículos 151, relativo al contenido propio de la ley orgánica presupuestal, y 346, que señala que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.*

La Corte no comparte esos criterios, pues el artículo 352 permite que la ley orgánica del presupuesto regule lo correspondiente a la elaboración (programación) y aprobación de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual precisamente desarrolla la disposición acusada. Además dicha regulación no excluye la posibilidad de que la referida ley pueda establecer limitaciones generales y abstractas en materia de gastos de funcionamiento, a los proyectos que elaboren los alcaldes y que aprueben los concejos respectivos las contralorías y personerías distritales y municipales, en lo tocante a la presupuestación de sus gastos de funcionamiento, como ocurre con las disposiciones acusadas. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-508 de 8 de octubre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

---

[4]Corte Constitucional Sentencia C-478/92; C-089 A/94; C-546/94; C-538/95

las normas orgánicas de presupuesto que aprueban las asambleas y concejos en desarrollo de las facultades consagradas en los artículos 300-5 y 313-5 de la Constitución Política están limitadas por la naturaleza administrativa de las ordenanzas departamentales y acuerdos municipales y distritales (C.P., arts. 1º, 299 y 312). En consecuencia, tales normas orgánicas están subordinadas a la Constitución y a la Ley Orgánica del Presupuesto. Estas ordenanzas y acuerdos, así se denominen "normas orgánicas de presupuesto", no tienen el mismo nivel, carácter ni naturaleza de una ley orgánica de presupuesto como lo sugiere el demandante.

En concordancia con el artículo 352 de la Constitución y de acuerdo con la tendencia de unificación regulatoria, la Ley Orgánica del Presupuesto es única para los niveles nacional y territorial. La Constitución no prevé la existencia de una ley orgánica exclusiva para regular el sistema presupuestal de las entidades territoriales. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-540 de 22 de mayo de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño)

Artículo 3o. **Cobertura del Estatuto**. Consta de dos (2) niveles: Un primer nivel que corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional y el Presupuesto Nacional.

El Presupuesto Nacional comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la constitución y la ley les otorga.

A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las mencionen (Ley 38 de 1989, art. 2o, Ley 179 de 1994, art. 1o.).

Conc.: Arts. 151 y 352 C.Pol. Arts. 68, 96, 97 del Decreto 111 de 1996. Decreto 115 de 1996. Decreto 1786 de 2001. Ley 489 de 1998.

Nota. Este artículo, así como el artículo 4° del Estatuto, establece un criterio organicista en cuanto a la cobertura el cual está contenido en el artículo 352 constitucional, es decir, regula la actividad de los sujetos que tienen el carácter de públicos. Es de interés plantear si la ley orgánica de presupuesto, independientemente del carácter de quien administre recursos públicos, debe extenderse, en general, al manejo de los recursos públicos, tal y como acontece con el control fiscal.

> *4.4. Ante todo, se precisa por la Corte que la constitucionalidad o inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 97 de la Ley 489 de 1998, no puede analizarse en relación con el Código de Comercio, ni tampoco teniendo como punto de referencia las definiciones que respecto de las sociedades de economía mixta y de otras entidades descentralizadas se hicieron en el Decreto-Ley 1050 de 1968, sino que el juicio de la Corte ha de realizarse mediante la confrontación de la norma acusada con la Carta Política, sin consideración a normas de rango legal como las mencionadas, de las cuales, dicho sea marginalmente, el Decreto-Ley 1050 de 1968 fue expresamente derogado por el artículo 121 de la Ley 489 de 1998.*
>
> *4.5. Sentado lo anterior, encuentra la Corte que, efectivamente, como lo asevera el actor y lo afirma el señor Procurador General de la Nación, la Carta Política vigente, en el artículo 150, numeral 7º, atribuye al legislador la facultad de "crear o autorizar la constitución" de "sociedades de economía mixta", al igual que en los artículos 300 numeral 7º y 313 numeral 6º dispone lo propio con respecto a la creación de este tipo de sociedades del orden departamental y municipal, sin que se hubieren señalado porcentajes mínimos de participación de los entes estatales en la composición del capital de tales sociedades. Ello significa entonces, que la existencia de una sociedad de economía mixta, tan sólo requiere, conforme a la Carta Magna que surja de la voluntad del legislador, si se trata de una perteneciente a la Nación, o por así disponerlo una ordenanza departamental o un acuerdo municipal, si se trata de entidades territoriales, a lo cual ha de agregarse que, lo que le da esa categoría de "mixta" es, justamente, que su capital social se forme por aportes del Estado y de los particulares, característica que determina su sujeción a un régimen jurídico que le permita conciliar el interés*

general que se persigue por el Estado o por sus entidades territoriales, con la especulación económica que, en las actividades mercantiles, se persigue por los particulares.

4.6. Por otra parte, se observa por la Corte que el artículo 210 de la Constitución establece que las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional deben ser creadas por la ley o con su autorización "con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa", norma ésta que en armonía con lo dispuesto por el artículo 150 de la Carta permite que el Congreso de la República en ejercicio de su atribución de "hacer las leyes" dicte el régimen jurídico con sujeción al cual habrán de funcionar los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las empresas de economía mixta. Ello no significa que so pretexto de establecer ese régimen para estas últimas se pueda establecer desconocer que cuando el capital de una empresa incluya aportes del Estado o de una de sus entidades territoriales en proporción inferior al cincuenta por ciento (50%) del mismo, no alcanzan la naturaleza jurídica de sociedades comerciales o empresas de "economía mixta", pues, se insiste, esta naturaleza jurídica surge siempre que la composición del capital sea en parte de propiedad de un ente estatal y en parte por aportes o acciones de los particulares, que es precisamente la razón que no permite afirmar que en tal caso la empresa respectiva sea "del Estado" o de propiedad de "particulares" sino, justamente de los dos, aunque en proporciones diversas, lo cual le da una característica especial, denominada "mixta", por el artículo 150, numeral 7º de la Constitución.

De no ser ello así, resultaría entonces que aquellas empresas en las cuales el aporte de capital del Estado o de una de sus entidades territoriales fuera inferior al cincuenta por ciento (50%) no sería ni estatal, ni de particulares, ni "mixta", sino de una naturaleza diferente, no contemplada por la Constitución.

4.7. No sobra advertir, sin perjuicio de lo expuesto, que en atención al porcentaje de la participación del Estado o de sus entes territoriales en las empresas de economía mixta, puede el legislador en ejercicio de sus atribuciones constitucionales establecer, si así lo considera pertinente, regímenes jurídicos comunes o diferenciados total o parcialmente, pues es claro que para el efecto existe libertad de configuración legislativa. **CORTE CONSTITUCIONAL**, Sent. C-953 de 1° de diciembre de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Artículo 4o. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta o asimiladas a estas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 179 de 1994, art. 63).

Conc.: Arts. 69, 249, 256, numeral 5, 267, 287, numeral 3°, 346 C.Pol. Art. 33, literal b), de la Ley 31 de 1992. Ley 489 de 1998. Arts. 16, 34, 73, 74, 110 Decreto 111 de 1996.

Nota. *Esta norma fue declarada* ***exequible****, mediante la sentencia C-220 de 1997, en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la ley 30 de 1992, y aquéllas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.Pol.*

> *De lo anterior es viable concluir, que definitivamente la autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la C.P., autonomía como sinónimo de legítima capacidad de autodeterminación, no corresponde a la autonomía restringida que la ley le reconoce a los establecimientos públicos, por lo que pretender asimilarlos, así sea únicamente para efectos presupuestales, implica para las universidades viabilizar una constante interferencia del ejecutivo en su quehacer, que se traduce, como ha quedado establecido, en un continuo control de sus actividades por parte del poder central, inadmisible en el caso de las universidades, y en el propósito, como obligación legal por parte del ejecutivo, de ajustar y coordinar las actividades de esas instituciones con la política general del gobierno de turno, aspecto que contradice su misma esencia. (***CORTE CONSTITUCIONAL,** Sent. C-220 de 29 de abril de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz*).*
>
> *Atendiendo, pues, a las distintas clases de recursos que tienen las Corporaciones, la Corte debe hacer la siguiente distinción, en aras de que no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía que la Constitución reconoció a esta clase de entidades: en relación con los recursos provenientes de la*

Nación, resulta procedente la aplicación de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, de conformidad con el artículo 4o. del decreto 111 de 1996, pero esta aplicación no se extiende al manejo de los recursos propios de las Corporaciones, entre los cuales se encuentran los contemplados en el artículo 317 de la Constitución.

La Corte señala que el alcance de esta decisión se extiende exclusivamente a la interpretación constitucional sobre el régimen presupuestal de las Corporaciones Autónomas Regionales; en razón a que el estudio del artículo 4º del decreto 111 de 1996, se realizó confrontando las normas de la Constitución que regulan las Corporaciones Autónomas Regionales, y no con toda la Carta, los efectos de la cosa juzgada son relativos. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-275 de 3 de junio de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía*)*

2.5. Siendo ello así, aparece claro que en la Ley Anual de Presupuesto no pueden establecerse prohibiciones que lesionen la autonomía administrativa de las entidades descentralizadas del orden nacional, ni tampoco puede afectarse la autonomía propia de las universidades oficiales, pues, en tal caso se introducirían reformas a los estatutos particulares de aquellos, sin que para el efecto se encuentre ningún fundamento en el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, o, con grave lesión de la autonomía universitaria que consagra el artículo 68 de la Constitución en armonía con las disposiciones contenidas en la Ley 30 de 1992.

2.6. Al respecto, ha de recordarse que, mientras los establecimientos públicos gozan de una autonomía relativa en cuanto están sometidos al estatuto expedido para su creación y se encuentran durante su existencia supeditados a control y coordinación de su actividad por un ministerio al que se adscriben para el adecuado cumplimiento de su función pública, las universidades estatales, en tanto que se les considera como entes autónomos "no hacen parte de ninguna de las ramas del poder público", como se dijo por la Corte en Sentencia C-220 de 29 de abril de 1997, magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz, por lo que, como allí se dijo no pueden ser tenidas "como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela en gerencia del poder ejecutivo del cual quiso de manera expresa preservarlas el constituyente".

2.7. Adicionalmente, se observa por la Corte que el artículo 55 de la Carta consagra el derecho a la negociación colectiva para la regulación de las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley, norma superior que en la medida en que el artículo 13 inciso final de la Ley 547 de 1999 impone a las entidades descentralizadas y los entes autónomos acordar aumentos salariales de los trabajadores oficiales "dentro de los límites de la Ley 4 de 1992", resulta quebrantada por esta, pues, con antelación, impone limitaciones que se oponen a lo que libremente pueda acordarse en el curso de una negociación colectiva con aquellos trabajadores; e igualmente, deja sin efecto el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), "sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública", el cual fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 411 de 1997, respecto de cuya constitucionalidad ya se pronunció esta Corte en Sentencia C-377 de 27 de julio de 1998, (magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero), convenio que por ministerio de la Constitución hace parte de la legislación interna de Colombia, a tenor de lo dispuesto por el artículo 53, inciso cuarto de la Carta Política. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-1504 de 8 de noviembre de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Artículo 5o. Las empresas de servicios públicos domiciliarios en cuyo capital la Nación o sus entidades descentralizadas posean el 90% o más, tendrán para efectos presupuestales el régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

Para los mismos efectos, las empresas sociales del Estado del orden nacional que constituyan una categoría especial de entidad pública descentralizada, se sujetarán al régimen de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (Ley 225 de 1995 art. 11).

Conc.: Ley 142 de 1994. Decreto 115 de 1996. Arts. 96, 97 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 6o. **Sistema Presupuestal**. Está constituido por un plan financiero, por un Plan Operativo Anual de Inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación (Ley 38 de 1989, art. 3o. Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 5o.).

Conc.: Arts. 1°, 7°, 8°, 9, 12°, 24, 25, 73 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 7o. **El Plan financiero**. Es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal sea de tal magnitud que amerite incluirlas en el plan. Tomará en consideración las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el Programa Anual de Caja y las Políticas Cambiaria y Monetaria (Ley 38 de 1989, art. 4o. Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 5o.).

Conc.: Arts. 6°, 13, 26, numeral 1°, 48, 49, 73 del Decreto 111 de 1996. Decreto 568 de 1996. Ley 31 de 1992.

Artículo 8o. El Plan Operativo Anual de Inversiones señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes (Ley 38 de 1989, art. 5o. Ley 179 de 1994, art. 2o.).

Conc.: Arts. 6°, 13, 26, numeral 2, 36, 37, 43, 49, 63 y 65 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 9o. **Banco Nacional de Programas y Proyectos**. Es un conjunto de actividades seleccionadas como viables, previamente evaluadas social, técnica, económicamente y registradas y sistematizadas en el Departamento Nacional de Planeación.

En el plazo de un año y a partir de la vigencia de la presente ley, el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Fondo Nacional de Proyectos para el Desarrollo, deberán reglamentar el funcionamiento del Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos (Ley 38 de 1989, art. 32, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 12).

Conc.: Arts. 6°, 23, 68 a 70 del Decreto 111 de 1996. Decreto 841 de 1990.

A juicio de la Corte, la prohibición de decretar auxilios o donaciones, no se incumple únicamente con la expedición de la ley anual de presupuesto en el nivel nacional y, en el territorial, con la aprobación de las respectivas ordenanzas y acuerdos. Se trata de una prohibición que cobija a todas las ramas y órganos del poder público y, por ende, comprende todas las fases del proceso de programación, autorización, cálculo y ejecución del gasto. En este sentido sería absurdo pretender que la ley anterior que autoriza o decreta un auxilio, no está viciada de inconstitucionalidad y que sólo lo estará la futura ley de apropiaciones en la que se asignará la partida para llevarlo a cabo.

El plan nacional de desarrollo se consagra en una ley que, como todas, debe sujetarse a la integridad de la Constitución. Los programas que conforman el plan de inversiones públicas, por lo tanto, no pueden violar el artículo 355 de la C.P., ni ninguna otra norma de la misma. Como quiera que las leyes anuales de presupuesto deben corresponder al plan nacional de desarrollo (C.P. art. 346), en éste no pueden contenerse propósitos, objetivos, programas y proyectos que contraríen los mandatos constitucionales y, en el evento de hacerlo, inexorablemente perderá poder vinculante. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el plan nacional de inversiones tiene prelación sobre las demás leyes y que sus prescripciones constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores (C.P. art. 341).

5. La interpretación restrictiva aplicable a toda prohibición, puede servir de apoyo a la idea de que el enunciado normativo del primer inciso del artículo 355 de la C.P., se refiere exclusivamente a negocios jurídicos que estructuralmente tengan una causa "donandi" y no a otros que carezcan de ella. Igualmente, esta postura puede considerar que el radio de la prohibición, excluye a las entidades de origen estatal o mixto receptoras de fondos públicos, así éstas ulteriormente los apliquen o destinen a personas de derecho privado.

En este orden de ideas, varios ciudadanos aducen, en este proceso, que las empresas celebran contratos de mutuo con BANCOLDEX, cuya naturaleza onerosa impide su asimilación a donaciones o auxilios. De otro lado, observan que el receptor de los recursos públicos, de acuerdo con el plan de

inversión, es BANCOLDEX, sociedad de economía mixta, no así las empresas particulares. Con base en estas premisas, se concluye con facilidad que las normas demandadas no consagran auxilio o donación alguno en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

La Corte considera que la prohibición de decretar auxilios o donaciones tiene como destinatarios a las ramas y órganos del poder público. Dado que las autoridades sólo pueden actuar dentro del marco normativo, el alcance de una prohibición en su caso ha de entenderse con la amplitud necesaria para que la misma cumpla cabalmente su objetivo. Si la donación está prohibida, ha de estarlo también así ella sea sólo parcial, se realice de manera indirecta, o se cumpla por interpuesta persona. En uno u otro evento, materialmente pueden concurrir los mismos elementos que caracterizan una erogación fiscal en favor de un particular sin que de su parte exista la correlativa contraprestación. No se comprendería, si así sucede, por qué en estas circunstancias no actúa la prohibición constitucional pese a verificarse la existencia de un desembolso de fondos públicos, que gratuitamente se transfieren a un particular, quedando por fuera del control público, y quebrantando toda idea de racionalidad del gasto y de igualdad en su asignación.

La prohibición del artículo 355 de la C.P., da lugar a un correlativo deber de abstención de las autoridades públicas de decretar auxilios o donaciones. También los deberes se interpretan de manera que se garantice su efectividad (C.P. art. 2). Por consiguiente, no puede descartarse que la ayuda financiera consistente en una tasa de interés o en una condición financiera más favorable de las que habrían sido estipuladas, de no mediar la erogación fiscal a que alude el plan de inversiones, sea catalogada como auxilio o donación. De otro lado, el carácter oficial de BANCOLDEX, en cuyo capital participa el Estado, lo convierte en sujeto destinatario de la prohibición constitucional.

6. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha delimitado el alcance de la prohibición de conceder auxilios o donaciones a particulares.

En primer término, el estudio de los antecedentes de la prohibición en la Asamblea Nacional Constituyente, asunto que se analizó en la sentencia C-372 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), permite concluir que se quiso ante todo erradicar la práctica de los denominados "auxilios parlamentarios", la que se consideró viciosa tanto por pervertir las instituciones democráticas como por

alimentar ilegítimas destinaciones de los fondos del erario. En la sentencia citada, sobre este particular, se expresa:

"En cuanto a los motivos - conviene reiterarlo -, se encuentran, en primer lugar, los evidentes efectos nocivos que suscitó una mala interpretación de la filosofía inspiradora de la reforma de 1968 que, en lugar de fortalecer la justicia social como norma directriz del gasto público, hizo que éste careciera de un control de ejecución. En segundo lugar, los recursos públicos asignados a la entidad privada se estaban manejando con un criterio que no siempre coincidía con los planes y programas de desarrollo, desconociendo así la obligación de procurar el bienestar común, la consolidación de un orden justo y la prevalencia del interés general. Finalmente, la línea determinante en la distribución de recursos no era, propiamente, la justicia, sino la liberalidad; es decir, no había un criterio de dar a cada cual según sus necesidades y de acuerdo con un plan basado en el interés general, sino que se destinaban los bienes del Estado de conformidad con la voluntad subjetiva y algunas veces arbitraria del individuo facultado para ello. En cuanto al fin que busca la norma superior que erradica los denominados "auxilios parlamentarios" (Art. 355 C.P.), es claro que se procura que exista un control previo y posterior al destino y ejecución de los dineros públicos destinados a la realización de actividades conjuntas de interés público o social, siendo esa es la razón de ser del Contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo superior en comento".

La proscripción de los "auxilios parlamentarios", explica la prohibición de decretarlos - la cual sólo está sujeta a las excepciones derivadas de la Constitución Política y que la Corte ha tenido la oportunidad de establecer, como se expondrá más adelante -, lo mismo que la disposición del segundo inciso del artículo 355 de la C.P., en el que se plasma la figura de los contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, a fin de impulsar programas acordes con el plan nacional de desarrollo. Este esquema de apoyo a actividades benéficas, rodeado de controles subjetivos - solamente puede realizarse con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad - y objetivos - la materia del contrato se limita a actividades o programas concretos de interés público y acordes con el plan de desarrollo a nivel nacional o seccional -, a partir de la Constitución de 1991, es el único canal para la función benéfica que el Estado puede llevar a cabo con el concurso de los particulares. Los elementos descritos que entrañan un control previo y posterior a la entrega de los recursos públicos, suponen una

transformación profunda de esta técnica de actuación estatal, radicalmente distinta de la que ha sido objeto de censura.

El alcance de la prohibición, puede inferirse de los distintos pronunciamientos de la Corte que, a continuación, se sintetizan:

(i) Los aportes del Estado a sociedades de economía mixta, no constituyen auxilio o donación, pues el Estado persigue un fin lucrativo que se concreta en la percepción de utilidades o en el reembolso final de su participación y, en todo caso, durante la vida social, tiene control en su condición de socio sobre los recursos aportados (sentencia C-372 de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

(ii) El aporte del Estado a una fundación de carácter mixto, constituye auxilio o donación, y no puede realizarse, en razón de que en aquélla, luego de efectuada la asignación de capital, se pierde su control, que incumbe enteramente a ella, la cual, de otra parte, se gobierna según las reglas del derecho privado (sentencia C-372 de 1994. MP. Vladimiro Naranjo Mesa).

(iii) El Estado, no obstante la prohibición del artículo 355 de la C.P., puede apoyar económicamente a las víctimas de calamidades y desastres naturales, dada su situación de debilidad manifiesta y en atención a los principios constitucionales de solidaridad e igualdad (sentencia C-375 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

(iv) La prohibición del artículo 355 de la C.P., no impide al Estado ofrecer incentivos económicos y colaborar con los particulares en la creación de personas jurídicas dedicadas a la investigación y a la actividad científica y tecnológica. Los anterior en razón de que la finalidad de las personas que reciben su estímulo, corresponde a un cometido que la misma Constitución encomienda expresamente al Estado (C.P. arts. 71 69) (sentencia C-506 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz. En el mismo sentido, la sentencia C-316 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

(v) La financiación de becas con cargo a los recursos provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, está prohibida a la luz del artículo 355 de la C.P., en la medida

en que se traduce en una donación en favor de un particular y puede dar lugar al resurgimiento de la práctica abolida de los auxilios (sentencia C-520 de 1994. M.P. Hernando Herrera Vergara).

(vi) La concesión de subsidios en favor de los pequeños productores sobre las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos públicos de adecuación de tierras, es una forma a través de la cual el Estado cumple claros deberes que la Constitución le impone, tales como el de promover la construcción de obras de infraestructura física y la adecuación de tierras, lo mismo que su deber de fomentar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (C.P. arts 64 y 65). Por consiguiente, la consagración legal de estos subsidios no viola el artículo 355 de la C.P. (sentencia C-205 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

(vii) El ICETEX, a través de un fondo creado con recursos del presupuesto nacional, puede ser garante de los préstamos otorgados por las instituciones financieras a los estudiantes de educación superior, toda vez que dicho fondo tiene la naturaleza de una sociedad de economía mixta y, por lo tanto, los aportes que el estado hace en ella, no tienen el carácter de auxilios por no hacerse a una persona natural o jurídica de derecho privado (sentencia C-547 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz).

De lo expuesto puede concluirse: (1) La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la antigua práctica de los "auxilios parlamentarios", y en buena medida explica su alcance. (2) La prohibición de los auxilios y donaciones, no significa la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad. (3) El auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracterizan por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. Igualmente, corresponden a estas categorías, las transferencias a particulares, que no estén precedidas de un control sobre los recursos o que éste no pueda realizarse con posterioridad a la asignación. Finalmente, se califican de esta manera, las prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios. (4) Por vía negativa, no se consideran auxilios o donaciones, las transferencias presupuestales que se hacen a entidades descentralizadas. (5) No se estima que se viole el artículo 355 de la C.P., cuando el Estado otorga subsidios, estímulos económicos, ayudas o incentivos, en razón del cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables.

7. Las exclusiones que la Corte ha encontrado en relación con la prohibición, si bien se han presentado como excepciones a la misma, en realidad descubren la faz más característica del Estado social de derecho que asume, como función propia y en la que se actualiza el interés general, la puesta en marcha de un sistema prestacional enderezado a asegurar el mínimo vital y al cual resulta connatural la intervención en la vida económica y social (C.P. art. 334). Se torna necesario, pues, distinguir el campo de la prohibición de otorgar auxilios y donaciones, propia de la esfera presupuestal, del concierto de acciones propias del Estado social de derecho imputables al cumplimiento de deberes y principios constitucionales y que, no por representar gasto público, o articularse en bienes o servicios, a veces entregados gratuitamente, ingresan en el campo de la anotada prohibición. El Estado social de derecho, precisamente, reacciona contra la mera proclamación de la libertad y los derechos y, en su lugar, promueve activamente las condiciones reales indispensables para su realización y en ello no solamente está en juego su razón de ser sino su responsabilidad.

Las exigencias del interés público, vinculadas a la garantía del mínimo vital para todos los habitantes, pueden alcanzarse a través de medios directos - como cuando el Estado crea y gestiona un determinado servicio público - o de manera indirecta, lo que sucede cuando el proceso económico es objeto de regulación, dirección e impulso.

En el repertorio de las técnicas de intervención indirectas, sobresalen los estímulos o incentivos al desarrollo económico, los cuales sirven para articular políticas económicas participativas y consensuales, de corte no autoritario. El fomento económico, en los términos del artículo 334 de la C.P., constituye una forma legítima de intervención del Estado en la economía y corresponde a una técnica de dirección y manejo de los agentes y variables que en ella inciden, que por su eficacia resulta imprescindible en las actuales condiciones.

El fomento económico apela a la oferta de estímulos positivos que se formulan a las empresas y personas que libremente colaboren en el logro de los objetivos concretos de una determinada política a través de la cual se satisfacen necesidades de interés público, sin que el Estado se vea en la necesidad de crear o gestionar directamente el servicio o la actividad económica de que se trate. No obstante no existir una contraprestación específica a cargo de las empresas y personas favorecidas

con las medidas de apoyo, el Estado y la sociedad pueden beneficiarse en el mediano y en el largo plazo, pues si éstas tienen éxito el crecimiento de los agentes económicos puede repercutir en mayores impuestos, creación de un mayor número de empleos, aumento de las reservas cambiarias del país y, en fin, un mayor poder de ordenación y control de la administración sobre el respectivo sector de la economía.

Las medidas y medios que conforman una específica política de fomento económico, deben estar autorizadas en la ley. De una parte, las subvenciones y ayudas en las que normalmente se traduce el fomento económico, pueden implicar gasto público. De otra parte, el fomento económico, como forma peculiar de intervención en la economía, se sujeta al mandato legal y a su precisa incorporación en los planes de inversión pública. La reserva de ley, en este caso, obedece también a los efectos que las medidas directas o indirectas de subvención o ayuda a los agentes económicos, tienen sobre la libertad de empresa, la libre competencia y la igualdad. En lo que respecta a las entidades territoriales, dentro del marco de la ley o de su propia autonomía, corresponderá a las asambleas o concejos, según el caso, adoptar las medidas de fomento de carácter local.

La circunstancia de que una política de incentivos involucre la aplicación de recursos del erario y que incida de manera tan nítida en la libertad de empresa y en la libre competencia, exige que la ley establezca el marco dentro del cual la administración proceda a su adjudicación sobre la base de la igualdad, la racionalidad, la transparencia, la concurrencia y la objetividad. Así la distribución de las subvenciones se realice a través de una sociedad de economía mixta, sujeta al derecho privado, aquélla trasluce una clara función pública y como tal no podrá considerarse exenta de fiscalización por parte de los órganos de control.

8. Los estímulos positivos a determinadas actividades económicas, pueden igualmente tener fundamento constitucional en la regulación de la libertad de empresa, que compete al Legislador (C.P. art. 333).

Según la Constitución Política la empresa - base del desarrollo -, tiene una función social que implica obligaciones. Pero, asimismo, corresponde al Estado, estimular el desarrollo empresarial e impedir que se obstruya o restrinja la libertad económica. De la ley surgen, en consecuencia, tanto restricciones

como estímulos a la libertad de empresa. Siempre que se respete el núcleo esencial de la libertad de empresa, debe reconocerse un amplio poder configurativo de esta libertad atribuido a la ley.

Concretamente la función social, asociada a la empresa, es fuente de un sinnúmero de intervenciones legítimas del Estado que se instrumentalizan a través de la ley. Entre otros criterios relevantes que en este sentido pueden tomarse en cuenta, se mencionan los siguientes: la actividad de la empresa; su estructura organizativa; el mercado en el que se inserta; el tipo de financiamiento al cual apela; el producto o servicio que presta; la importancia de su resultado económico etc. Los anteriores factores pueden determinar variadas formas de inspección, control, regulación y existencia de estímulos e incentivos.

Sobre este último punto es importante advertir que el resultado económico de las empresas no es indiferente para el Estado. En algunos casos se desearía favorecer la industrialización de una determinada región; en otros, los objetivos de la política económica, pueden orientarse a desestimular ciertas iniciativas y empresas, ya sea por una excesiva oferta en el mercado o por sus efectos perjudiciales en términos de absorción de determinadas materias primas o recursos financieros. En estos casos, aparte de los medios de intervención directa, el Estado puede legítimamente establecer políticas de estímulo de las que se beneficiarían los operadores económicos que sigan sus pautas. El conjunto de estas políticas - créditos de fomento, exenciones tributarias, garantías, autorizaciones especiales, facilidades crediticias y cambiarias, contratos-programa, premios, inversiones en el capital social etc. -, sin duda, amplía la esfera de la empresa y le imprime materialmente a su actividad, en la medida en que ella efectivamente secunde los objetivos de la intervención estatal, una función social específica. Cabe concluir que en ciertos casos la función social de la empresa, se logra como una contrapartida a los incentivos económicos que el legislador decide otorgar con vistas a alcanzar determinados objetivos económicos de interés general.

9. De acuerdo con lo expuesto, el programa incorporado en el plan nacional de inversiones, enderezado a fortalecer la capacidad competitiva de un sector de las empresas nacionales tanto en el mercado interno como en el externo, se ajusta a la Constitución.

El fundamento constitucional de la disposición demandada se encuentra en las facultades de intervención del Estado en la economía y en la actividad empresarial (C.P. arts. 334 y 333). La promoción de la competitividad empresarial y el desarrollo empresarial, son dos objetivos expresamente asignados por la Constitución a la intervención del Estado en la economía y para lograrlos es posible recurrir a una política de fomento que consista en reducir los costos financieros que deben asumir las empresas colombianas por encima de los que pagan las empresas que compiten con ellas en el mercado de bienes de capital y servicios técnicos. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-254 de 6 de junio de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

33. El anterior estudio jurídico lleva a la Corte a concluir que laspartidas acusadas de los artículos 2º y 3º de la Ley 628 de 2000 no vulneranen sí mismas la Constitución, ya que constituyen legítimas partidas dedesarrollo regional y no configuran entonces auxilios parlamentarios. Sinembargo, ese mismo análisis ha puesto en evidencia también que esas partidas, para poder ser ejecutadas, tienen que realmente promover eldesarrollo armónico de las regiones (C.P., art. 334), ajustarse a los principios de planeación y legalidad del gasto (C.P., arts 339, 345 y 346), y no deben constituir instrumentos de desviación de poder. Por esa razón, es necesario que esta Corte condicione la constitucionalidad de esas apropiaciones, en los siguientes términos:

De un lado, en virtud de los principios de moralidad, imparcialidad y publicidad de la actuación administrativa (C.P., art. 209), es deber de las autoridades encargadas de aprobar los proyectos concretos de inversión, explicar y motivar por qué es escogido un determinado proyecto de inversión y no otro, con el fin de que esas definiciones se realicen con criterios objetivos y sin ninguna forma de favoritismo político. En particular, en caso de que existan sobre un mismo asunto de interés regional varios proyectos registrados, para decidir a cuál se atiende con los recursos públicos provenientes de tales partidas, se hará una evaluación objetiva y se escogerá, en forma motivada, aquel que conforme a esa evaluación deba tener prelación, según se explicó en el fundamento 32 de esta sentencia. De otro lado, en virtud del principio de legalidad del gasto, esas partidas son apropiaciones para la inversión y el desarrollo regional, y en ningún momento constituyen cupos de los congresistas, de los cuales ellos pueden disponer libremente o condicionar su orientación, ya que esos cupos individua]es están terminantemente prohibidos por la Constitución, según lo señalado en el fundamento 20 de esta sentencia.

En tercer término, en virtud del principio de igualdad y del deber del Estado de promover el desarrollo armónico de las regiones (C.P. arts 13 y 334), los programas y proyectos financiados con esas partidas deben ser distribuidos en forma equitativa entre las entidades territoriales, con base en criterios que tengan relevancia constitucional, conforme a lo explicado en el fundamento 23 de esta sentencia.

En cuarto término, es claro que la ejecución de esas partidas debe ajustarse a las normas orgánicas que rigen el proceso presupuestal. Por ello, en desarrollo del principio de democracia participativa, y de conformidad con el artículo 68 del Decreto 111 de 1996, los proyectos a ser financiados con esas partidas podrán ser presentados por la "iniciativa directa de cualquier ciudadano". Por consiguiente, también quienes aspiren a ser miembros de cuerpos representativos podrán presentar proyectos, que deberán ser debidamente estudiados y considerados. En cuarto término, en desarrollo del principio de legalidad del gasto y de las normas orgánicas presupuestales, los proyectos y programas con cargo a tales partidas deben haber sido decretados previamente por la ley con anterioridad a la expedición de la ley de presupuesto, para esta caso, la Ley 628 de 2000. Y en caso de que esos proyectos y programas pretendan dar cumplimiento al plan de desarrollo, y no hayan sido decretadas en ley previa, dichos proyectos y programas deberán estar registrados en el banco de proyectos en forma previa a la apropiación de las partidas respectivas en la ley del presupuesto, según lo establecido en el artículo 68 del Decreto 111 de 1996, como se explicó en el fundamento 25 de esta sentencia.

Finalmente, los proyectos que aspiran a ser financiados con esas partidas deben formularse y ser evaluados por una entidad del orden nacional que sea responsable del proyecto, con sujeción a la metodología general o específica que avale el Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN), y debe existir un registro público de todos los proyectos para conocimiento general de la ciudadanía. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-1168 de 6 de noviembre de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett)

Artículo 10. La Ley Anual sobre el presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. (Ley 38 de 1989, art. 6o.).

Conc.: Arts. 150, numeral 3, 189, numeral 12, 339, 346 C.Pol. Arts. 13, 38, literal c), 63, 90, literal c), del Decreto 111 de 1996.

Nota. La norma alude a planes y programas de desarrollo económico y social tal y como los identificaba la anterior Constitución. En la actualidad dicha referencia debe entenderse asociada al Plan Nacional de Desarrollo, tal y como lo señala el artículo 339 C.Pol.

Según el actor, con este artículo se vulnera el artículo 150, numeral 19, literal a), porque sólo al Congreso de la República compete organizar el crédito público, y se está facultando a un órgano como el Consejo Superior de Política Fiscal, para establecer las condiciones de determinados créditos y sus garantías.

En concepto de la Corte, la norma acusada no vulnera la disposición señalada por el actor. Es verdad que el artículo 150, numeral 19, literal a), ordena que el Congreso mediante una ley marco, organice el Crédito Público, y el artículo 189, numeral 25, faculta al Presidente de la República para desarrollar dicha ley, ajustándose obviamente a los parámetros señalados por el Congreso, pero no se observa que el artículo acusado esté organizando en manera alguna los instrumentos, y las características generales de las operaciones de crédito público y de los órganos encargados de velar por su cumplimiento, como tampoco las formas ni los lineamientos generales que se deben cumplir para el acceso y colocación de los dineros públicos, aspectos éstos entre otros, que debería contener la ley que organice el Crédito Público.

Sin embargo, considera esta Corporación que la facultad otorgada a la Dirección General del Tesoro para otorgar créditos de corto plazo a las entidades territoriales, por su especialidad y características, es ajena a la ley anual de Presupuesto y por tanto vulnera el artículo 158, así como los artículos 346 y 347 de la Constitución que señalan los elementos generales que debe contener esta ley. No se ve cómo en una ley de las características de ésta, cuyo objeto es ***la estimación*** *de los ingresos fiscales, y la* ***autorización*** *de los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal, pueda conferirse una facultad tan especial a la Dirección General del Tesoro. La Corte entiende la importancia que tiene la posibilidad de acceso de las entidades territoriales y de los órganos de que trata el artículo 4 de la ley*

88 de 1993, a los créditos que pueda otorgar el Tesoro Nacional, pero debe entenderse que materia tan importante es ajena a la ley anual de Presupuesto.

De otra parte, la facultad dada a la Dirección General del Tesoro, no está contemplada en el Decreto 2112 de 1992, dictado por el Presidente de la República en virtud del artículo 20 transitorio de la Constitución, y que reestructuró el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el mencionado decreto se fijaron las funciones generales, estructura y descripción de las funciones de la Dirección General del Tesoro. Y, se repite, la facultad de otorgar créditos no está contemplada, sin que ello signifique que no se la pueda otorgar a través de una ley, pero no de las características de la anual de presupuesto, que como ya se dijo, por su objeto y características, no puede entrar a otorgar una facultad de esta naturaleza. Razón ésta suficiente para declarar la norma inexequible. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-357 de 11 de agosto de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; *de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales*, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional;

Nota. La parte en itálicas fue declarada exequible mediante la sentencia C-066 de 2003.
Conc.: Arts. 27 a 35 del Decreto 111 de 1996.

19. De otro lado, la Corporación estima que tampoco le asiste razón a la parte actora cuando considera que la inclusión en el presupuesto de los impuestos y de las contribuciones condiciona la percepción o el recaudo. Es cierto que en épocas pretéritas el presupuesto anual constituía el título que autorizaba el recaudo; sin embargo, en la medida en que el Estado amplió el espectro de sus tareas, las percepción de los ingresos dejó de tener ese carácter esporádico y precario, tornándose permanente y los parlamentos, a tono con esas circunstancias, aprobaron leyes con vocación de permanencia, y son

esas leyes las que en la actualidad constituyen el título para el recaudo de cada uno de los impuestos y de cada una de las contribuciones.

Así pues, los impuestos y contribuciones se encuentran autorizados en leyes distintas a la ley anual de presupuesto en la que ya no se precisa confirmarlos periódicamente; ello explica por qué la Constitución se refiere a la aprobación del presupuesto en un capítulo distinto a aquel en el que se consigna el principio de legalidad tributaria, plasmado hoy en el artículo 338 superior, y explica, además, por qué a diferencia del presupuesto de gastos, el de ingresos no contiene una autorización sino apenas una estimación o cálculo anual, fenómeno doctrinariamente conocido como "bifurcación del principio de legalidad financiera" y del cual ya ha dado cuenta esta Corte, al apuntar que el presupuesto de ingresos es un estimativo, mientras que "el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, constituye no sólo un estimativo sino también una autorización...".[5]

20. En cuanto toca con la imposibilidad de ejercer el control sobre la ejecución presupuestal a la que se refiere el demandante en su libelo, la Corporación considera, en plena concordancia con lo expuesto, que el decreto de liquidación permite ejercer un control más efectivo y apropiado, situación que lejos de contradecir el artículo 345 de la Constitución se acomoda perfectamente a sus mandatos. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-354 de 15 de julio de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz)

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional electoral, los Ministerios, los Departamentos administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos;

Conc.: Arts. 346 y 347 C.Pol. Arts. 36 a 45 del Decreto 111 de 1996.

---

[5] Ibídem.

Nota. Como organismo nuevo, creado por la Constitución de 1991, y organizado a través del Decreto-ley 272 de 2000, debe tenerse en cuenta a la Auditoría General de la República, entidad de control fiscal de segundo nivel, tal y como ha tenido oportunidad de indicarlo la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-1339 de 2000. A pesar del criterio organicista ya mencionada, es de destacar que el Banco de la República no está incluido en dicha enumeración y tiene un régimen propio desarrollado a partir de los lineamientos contenidos en el artículo 27 de la Ley 31 de 1992. La ley orgánica sólo alude a esa institución cuando menciona la necesidad de presupuestar su déficit (art. 46 del Decreto 111 de 1996)

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Ley 38 de 1989, art. 7o, Ley 179 de 1994, arts. 3o, 16 y 71, Ley 225 de 1995 art. 1o.).

Conc.: Arts. 14, 50 del Decreto 111 de 1996.

> *Por el contrario, considera la Corte y así lo declarará en la presente sentencia, que es* ***inexequible*** *el acápite final del artículo 84 que dice: "La enajenación de estos bienes podrá adelantarse a través de contratos de fiducia o de administración fiduciaria". Para la Corte es claro que en este caso la norma constituye una materia ajena al contenido propio de una ley de presupuesto, como lo sostiene el demandante, y por consiguiente es violatoria del artículo 158 de la Carta. El Decreto-Ley 222 de 1983, en su artículo 147, que regula la forma como debe efectuarse la enajenación y permuta de inmuebles, no contempla, en efecto, que dicha enajenación pueda adelantarse a través de contratos de fiducia o de administración fiduciaria. Por consiguiente, debe la Corte recalcar que los contratos a que se refiere el art. 84 no se podrán celebrar con fundamento en la actualización de valores a que alude la norma, sino conforme a las normas vigentes de contratación administrativa.* (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-337 de 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)
>
> *2- […] Por ello, si la Corte encuentra que el acto impugnado adolece de vicios distintos a los señalados por el demandante, debe entrar a estudiarlos, aun cuando el actor no los haya considerado. En ese orden de ideas, y aun cuando el demandante no incluyó entre los cargos la eventual inconstitucionalidad del artículo acusado por violar el contenido propio de la ley anual del presupuesto, debe la Corte analizar este aspecto. En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia de esta*

Corporación[6], la ley del presupuesto tiene un contenido específico, que no puede ser desconocido por el Congreso. Así, la Corte ha señalado que tal ley no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta, por lo cual no pueden incluirse en la misma disposiciones que tengan un contenido prescriptivo distinto a la estimación de los ingresos, la autorización de los gastos y la inclusión de aquellas disposiciones instrumentales que sean necesarias para la debida ejecución de lo aprobado. En consonancia con lo anterior, el artículo 11 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, al señalar el contenido propio de la ley del presupuesto, 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", 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. Entra entonces la Corte a estudiar si el artículo impugnado, que hace parte de las disposiciones generales, puede ser considerado una norma instrumental, pues de no ser así, la disposición sería inexequible.

3- Para adelantar tal examen, la Corte destaca que el contenido propio de la ley anual del presupuesto ha sido prefigurado por la propia Constitución (CP arts 346 a 352), por lo cual el control constitucional en este ámbito debe ser más estricto que en aquellas ocasiones en que simplemente esta Corporación verifica el respeto a la regla de unidad de materia (CP art. 151). En efecto, desde sus primeras decisiones en este campo, la Corte ha precisado que no puede efectuarse una interpretación restrictiva sino amplia del alcance del tema tratado por una ley, ya que "la materia" de una ley abarca todos los "varios asuntos que tienen en ella su necesario referente"[7]. Esta comprensión amplia de la unidad temática de una ley no es caprichosa sino que es una concreción del peso del principio democrático en el ordenamiento colombiano y en la actividad legislativa. En efecto, si la regla de la unidad de materia pretende racionalizar el proceso legislativo y depurar el producto del mismo, al hacer más transparente la aprobación de las leyes y dar coherencia sistemática al ordenamiento[8], no es congruente interpretar esta exigencia constitucional de manera tal que se obstaculice indebidamente el desarrollo de la

---

[6] Ver, entre otras, las sentencias C-490/94, C-357/94, C-546/94 y C-685/96.
[7]Sentencia C-025/93. Fundamento Jurídico No 43.
[8]C.f. sentencia C-531/95 Fundamento Jurídico No 5. Ver también sentencia C-055/96

actividad legislativa. Por ello la Corte ha entendido que sólo se viola la unidad de materia si no existe ninguna conexidad razonable entre la norma impugnada y el cuerpo legal del cual forma parte.

Sin embargo, esta Corporación también ha establecido que entre más definida se encuentre una institución por la Carta, menor es la libertad de configuración del Legislador, y más estricto debe ser el control constitucional[9]. Esto significa que la intensidad del control depende "de la propia complejidad y desarrollo de la construcción constitucional de un determinado concepto o institución", ya que debe entenderse que si la propia Constitución ha determinado en forma relativamente completa los elementos estructurales de una institución o de un concepto, entonces debe ser "más estricto el control constitucional del acto normativo" que los desarrolla, pues el "Constituyente ha limitado el ámbito de acción del legislador. Por el contrario, si la protección constitucional solamente se predica de ciertos elementos, los cuales no delimitan perfectamente la figura jurídica del caso, el Congreso tiene una amplia libertad para optar por las diversas alternativas legítimas del concepto, obviamente respetando el marco constitucional fijado"[10]. Por ende, como la propia Carta ha definido un contenido específico para la ley anual del presupuesto, el control de la Corte debe ser más estricto. La Corte entiende entonces que no basta que una norma tenga una cierta conexidad con la ejecución presupuestal para que ella pueda ser incluida como una disposición general en una ley anual. Es necesario que exista una conexidad instrumental estricta, esto es, que sólo pueden incluirse dentro de la ley anual aquellas disposiciones que se encuentren rigurosamente relacionadas con la búsqueda de una correcta ejecución del presupuesto en la vigencia fiscal respectiva, y siempre y cuando el contenido de las normas no desborde el campo de lo estrictamente presupuestal. Entra entonces la Corte a analizar si la disposición demandada cumple tales requisitos.

4- El artículo acusado establece dos mandatos distintos, que si bien guardan conexidad, puesto que ambos son un desarrollo del principio de inembargabilidad del presupuesto, tienen sin embargo alcances diversos. Así, el primer inciso simplemente ordena un trámite a los funcionarios que reciban una orden de embargo de recursos presupuestales, mientras que el segundo establece una forma de

---

[9] Ver, entre otras, las sentencias C-081/96, Fundamento Jurídico No 4 y C-358/96. Fundamento Jurídico No 2.2

[10] Sentencia C-081/96. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento Jurídico No 4.

responsabilidad fiscal para los jueces que decreten embargos sobre tales recursos. Entra entonces la Corte a examinar en forma diferenciada ambos mandatos.

[…]

La responsabilidad fiscal de los funcionarios judiciales.

8- El segundo inciso[11] *establece una sanción contra aquellos jueces que ordenen el embargo de rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, pues establece que en tales casos la Contraloría General de la República podrá abrir juicio fiscal de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo. La Corte considera que en este caso la norma desborda el contenido propio de una disposición presupuestal instrumental, ya que tiene un sentido normativo propio, puesto que consagra una nueva forma responsabilidad -la responsabilidad patrimonial fiscal- para los funcionarios judiciales que decreten un embargo sobre los recursos presupuestales. El inciso no puede entonces ser considerado como una disposición simplemente instrumental ya que su contenido desborda el campo estrictamente presupuestal, por lo cual será declarado inexequible en la parte resolutiva de esta sentencia.* (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-402 de 28 de agosto de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

2. El presupuesto general de la Nación contiene, entonces, una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que vayan a efectuarse durante el período fiscal respectivo, y a su elaboración debe procederse de conformidad con lo establecido en la Constitución y en la ley orgánica del presupuesto.

3. De lo anotado surge con claridad la diferencia entre la ley anual del presupuesto, que estima los ingresos y autoriza los gastos para un período fiscal determinado, y la ley orgánica, que, según lo ha dicho en reiterada jurisprudencia esta Corte, tiene una naturaleza cuasi-constitucional, en cuanto

---

11 Se refiere al artículo 40 de la Ley 331 cuyo texto era el siguiente: *Cuando los jueces ordenen el embargo de rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, la Contraloría General de la República podrá abrir juicio fiscal de cuentas para recuperar los dineros embargados por cuenta del patrimonio del funcionario que ordenó el embargo.*

condiciona la expedición de la ley anual, ocupándose de la regulación de las distintas fases del proceso presupuestal que van desde su preparación hasta la ejecución del presupuesto, pasando por las etapas de aprobación y modificación.[12]

Así se desprende del artículo 150 superior, por cuya virtud se autoriza al Congreso para expedir leyes orgánicas "a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa", y en particular la referente a la "preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones...", y así se ratifica en el artículo 352 de la Carta, en el que se establece que, además de lo señalado en la 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".

4. En términos generales, cabe destacar que el proceso presupuestal, regulado en la Constitución y en la pertinente ley orgánica, comprende, de manera sucesiva, una primera fase de preparación y presentación del proyecto de presupuesto, una segunda de discusión y aprobación y una etapa final de ejecución y liquidación, hallándose cada uno de esos estadios a cargo del gobierno o del Congreso de la República.

Con razón ha afirmado esta Corte que el presupuesto es también "un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley...".[13]

5. Así las cosas, al tenor del artículo 346 superior, corresponde al Gobierno Nacional "formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones" y presentarlo al Congreso "dentro de los primeros diez días de cada legislatura", siendo responsabilidad del órgano legislativo, en términos del artículo 349 de la Carta, discutirlo y aprobarlo, "durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica...".

---

[12] Véase al respecto: Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478 de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[13] Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-685 de 1996. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

6. Precisamente, el decreto 111 de 1996, "por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto", dispone, en su artículo 11, que el Presupuesto General de la Nación se compone del presupuesto de rentas o estimación de los ingresos, del Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones, por cuya virtud se autorizan las erogaciones, y de disposiciones generales orientadas a permitir la correcta ejecución de lo aprobado.

7. Tratándose de las rentas, según la norma citada, el presupuesto deberá contener la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional". El artículo 27, a su turno, indica que "los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos" y que los ingresos no tributarios "comprenderán las tasas y las multas".

8. En cuanto al presupuesto de gastos, el artículo 36 del decreto 111 de 1996 preceptúa que "se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión", cada uno de los cuales "se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio, departamento administrativo y Establecimientos Públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la Deuda Pública", y según el artículo 41, en armonía con el 350 superior, debe incluirse un componente denominado "gasto público social".

9. A juicio del demandante, la preceptiva acusada desconoce el artículo 345 de la Constitución, porque "los ingresos del presupuesto nacional fueron presentados...en forma genérica, sin ningún detalle que indique como lo ordena la Carta, el impuesto o contribución respectivo". Entiende el actor que la norma constitucional "condiciona la percepción o el recaudo del impuesto a que ellos figuren en el presupuesto", ya que sin el detalle de la denominación y de la cuantía es imposible proceder al recaudo y ejercer el control político y operativo del presupuesto.

10. Para responder el cargo formulado conviene recordar, una vez más, que la ley anual de presupuesto "no tiene una función normativa abstracta, sino un contenido concreto",[14] y que su aprobación por el órgano legislativo no agota la totalidad de las operaciones referentes al presupuesto, pues, como más arriba se indicó, las competencias relativas al proceso presupuestal se encuentran repartidas entre los distintos órganos que ejercen el poder público y, una vez aprobado el presupuesto por el Congreso, atañe al ejecutivo la responsabilidad de su ejecución.

11. A ese reparto de competencias ya se ha referido la Corte a propósito del presupuesto de gastos, haciendo énfasis en que el artículo 11 del decreto 111 de 1996, al señalar su composición, discrimina entre los gastos de funcionamiento, el servicio de la deuda pública y los gastos de inversión, "clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos", de donde la Corporación dedujo que "Es el mismo Estatuto Orgánico el que permite que por medio de reglamentos se realicen otras actividades relacionadas con el presupuesto, cuales son la clasificación y detalle de los gastos", labor que el Gobierno puede cumplir "en ejercicio de la potestad reglamentaria sin infringir por este aspecto canon constitucional alguno".[15] (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-354/98)

El presupuesto, ha dicho esta Corporación, "...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 (C.P. art.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. ... 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 del gasto gubernamental."[16] (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-201/98)

---

[14] Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-357 de 1994. M.P. Dr. Jorge Arango Mejía.
[15] Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-629 de 1996. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.
[16] Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

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"[17].

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 inexequibilidad de la totalidad de los artículos. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sent. C-685 de 5 de diciembre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

---

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

II DE LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL

Artículo 12. Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeostasis (Ley 38 de 1989, art. 8o, Ley 179 de 1994, art. 4o.).

Conc.: Arts. 63, 339, 345 y 346 C.Pol. Arts. 7°, 13 a 21 del Decreto 111 de 1996.

d) El principio del equilibrio presupuestal

Significa que los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de una Nación, son iguales a la totalidad del gasto público. Este es el concepto de la Hacienda Pública clásica que tuvo en cuenta la misión Kemmerer en 1922.

"Sin embargo -advierte Restrepo-, con el correr del tiempo, el uso del crédito se fue generalizando como instrumento normal de financiación presupuestal, no ya para financiar gastos extraordinarios, sino para atender cualquier tipo de gasto público (...). El propósito implícito en la formulación original

del principio del equilibrio presupuestal (evitar el excesivo uso del endeudamiento público) ha pasado a convertirse en una mera expresión formal" .[18]

Si no se acude a este principio, hay riesgo de un desorden presupuestal, en donde no existe armonía entre el ingreso y el gasto, lo cual conduce a que el control político ejercido sea inoperante y sin razón de ser. Lo que se busca entonces es evitar el endeudamiento público no proporcionado con la capacidad económica del Estado, como medida de prudencia política y de seguridad económica.

Al igual que en el caso del principio de la universalidad, conviene reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado acerca de la inconstitucionalidad del principio al cual se hace referencia. Sobre el particular, manifestó la Corte:

"El principio de equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos ordinarios que el Estado pretende realizar durante la vigencia presupuestal respectiva no corresponde a lo preceptuado en el artículo 347 de la Constitución. En esta última disposición queda establecida la obligación para el Gobierno Nacional de incluir en el proyecto de ley anual de presupuesto todos los gastos que espera realizar en el período fiscal. Esta flexibilidad que indudablemente representa un avance en la técnica legislativa presupuestal, desvirtúa sin embargo el antiguo principio de la paridad de ingresos y gastos

[18]Cfr. Ibídem; pág. 205

en materia presupuestal".[19] (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-337 de 13 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

Lo primero que debe decirse es esto: el equilibrio financiero a que se refiere el artículo 341 de la Constitución, se relaciona, como lo expresa la misma norma, con el Plan de Inversiones Públicas. Este principio del equilibrio financiero debe regularse en la ley orgánica prevista en el artículo 342 de la Constitución.

En cuanto al principio del ***equilibrio presupuestal*** *hay que afirmar, como ya lo ha hecho la Corte Constitucional, que éste no se consagró en la Constitución de 1991. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo 211 de la anterior Constitución. Basta comparar esta norma con el artículo 351 de la Constitución vigente, para comprobar cómo se suprimió el principio del equilibrio financiero, que se establecía en el inciso segundo de la antigua norma.*

Artículo 211 de la Constitución anterior :

"El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos, propuesta por el gobierno ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.

"Ni el congreso ni el gobierno podrán proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto, si se altera con ello el equilibrio entre el presupuesto de gastos y el de rentas.

"El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el ordinal 4o. del artículo 76.

[19] Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992

"Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminare o disminuyere alguna de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otros gastos o inversiones autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 210 de la constitución. (Acto legislativo núm. 1 de 1968, art. 70)".

Artículo 351 de la Constitución:

"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.

"El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341.

"Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución".

¿A qué obedeció el cambio en esta materia? Posiblemente a que el equilibrio presupuestal se había convertido en teoría alejada de la realidad. Al respecto anota el doctor Alfonso Palacio Rudas en su obra "El Congreso en la Constitución de 1991":

"Entre nosotros el principio del equilibrio presupuestal, introducido en la Constitución por la reforma de 1945, condujo a lo que se conoció en la práctica como los presupuestos de mentirillas, porque el equilibrio tan solo se daba en el papel.

Desde esa época se expidieron los presupuestos a sabiendas de que había, por lo menos, un 25% de déficit inicial. Como el Gobierno y el Congreso sabían que se trataba de gastos necesarios y urgentes, el presupuesto recién promulgado se aumentaba por medio de créditos adicionales". (ob. cit, Ed. Tercer Mundo, 1992, pág. 138).

Y más adelante agrega:

*"El Congreso puede expedirlo (**el presupuesto)** desequilibrado pero real, transparente, como quiera que sigue tramitando la ley de financiación. Y esto es sano en contraste con lo que ocurría en el pasado. Obviamente en el caso de que no sean aprobados los nuevos recursos, se acentuarán las responsabilidades del Gobierno sobre el control y la disciplina del gasto, pues las apropiaciones son una autorización y no una orden imperativa de girarlas". (ob. cit, pág.141).*

En síntesis: el principio del equilibrio presupuestal que consagraba el inciso segundo del artículo 211 de la anterior Constitución, desapareció al expedirse la que nos rige. Por esto es exequible el artículo 4o. de la ley 179 de 1994, y así lo dirá la Corte en esta sentencia. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-023 de 23 de enero de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía)

LISANDRO ROLDAN GONZALEZ
ASESOR FINANZAS PUBLICAS

Artículo 13. **Planificación**. El Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Nacional de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, art. 9o, Ley 179 de 1994, art. 5o.).

Conc.: Arts. 339, 341, 351 C.Pol. Arts. 7°, 12, 26, 36, 37, 43, 48, 49, 63, 65 del Decreto 111 de 1996. Arts. 6°, 7°, 8°, 27, 28, 44 de la Ley 152 de 1994.

El artículo 9o de la Ley 38 de 1989, orgánico del presupuesto nacional, establece el principio de la planificación que se traduce en la necesidad de armonizar el presupuesto con el sistema de planeación. El hecho de haber variado la composición de los planes, no desvirtúa en su esencia el mandato que la ley imparte a quienes deben elaborar los respectivos presupuestos de tener presente el plan nacional y los respectivos planes territoriales. La Corte encuentra la exigencia del art. 9o de la Ley de ajustar la materia presupuestal a la preceptiva de planeación, coherente con el sistema económico y de conveniencia insoslayable.

Lo anterior se desprende de la lectura de los artículos 342 ,344 y 352 de la Carta Política. El primero de ellos otorga a ley orgánica de planeación la función de correlacionar y someter los presupuestos a los planes de desarrollo; el art. 344 señala a los organismos departamentales de planeación como participantes en el proceso de elaboración de los presupuestos Municipales. Finalmente, el art. 352, establece la preeminencia de la ley orgánica del presupuesto sobre el sistema presupuestal en su conjunto, y postula la coordinación de los diversos presupuestos, Nacional y Descentralizados, con el plan nacional de desarrollo. Para la Corte es evidente que la finalidad última del principio de

planificación que se examina se acoge en la nueva Constitución. La modificación de los elementos integrantes del plan, no debe ser óbice para que el presupuesto en sus distintas manifestaciones se ajuste a él y persiga su plena congruencia. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Obsérvese que a la luz de lo dispuesto por el artículo 347 de la Carta, se autoriza la expedición de leyes de creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, para financiar el monto de gastos contemplados en la ley, y dentro de ellos, en todo caso, se encuentra el de la atención de la deuda pública contraida por entidades del orden nacional; en este sentido y por este aspecto, no se encuentra vicio de constitucionalidad que afecte la validez de las expresiones acusadas, ya que ellas forman parte de una ley de modificación del presupuesto dictada para financiar el monto de gastos contemplados por la ley de apropiaciones.

A este respecto, la Corte señala que, en su concepto, la ausencia de la mencionada ley que incorpora al ordenamiento jurídico el llamado Plan Nacional de Desarrollo, y mientras se presentan las condiciones de tiempo y modo previstas por el artículo 341 de la Carta, no es razón para tachar de inconstitucional ni a la ley anual de presupuesto ni a las leyes que lo modifican.

En verdad, el artículo 346 de la Carta advierte que el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones deberá formularse anualmente dentro los diez primeros días de cada legislatura por el Gobierno, de tal modo que ***corresponda al Plan Nacional de desarrollo****; empero, el artículo 341 de la Carta Política advierte que el mencionado plan se elaborará por el Gobierno con la participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, para someterlo al concepto del Consejo Nacional de Planeación integrado en los términos del artículo 340 de la misma Constitución. Oída la opinión de este Consejo, el Gobierno debe proceder a presentar el proyecto al Congreso* ***pero dentro de los seís meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo****.*

En este sentido, no es posible ni racional, ni se ajusta a la voluntad del Constituyente, que se exija en las condiciones del tránsito constitucional y normativo que se produce por la entrada en vigencia de la nueva Constitución, como requisito constitucional para la validez de la ley anual de presupuesto o de la

ley de modificación del mismo, que éstas correspondan a un plan que aun no puede expedirse y que, en última instancia, no se ha expedido por razones propias del transito institucional; el cual, en algunos asuntos como el que se examina, reclama un proceso adecuado a los recursos y a las condiciones de integración y funcionamiento de las nuevas instituciones .

c. De otra parte, se observa que, tal y como fue destacado tanto por el Jefe del Ministerio Público como por el apoderado del Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, se trata de una operación de subrogación de la deuda exterior de la empresa, que comporta necesariamente la capitalización de la misma en favor de la Nación y de una entidad administrativa nacional como ECOPETROL, y que lleva a la radicación, en cabeza de aquella de las obligaciones originadas en créditos extranjeros, respecto de los cuales existen las obligaciones internacionales, constitucionales, legales y contractuales de atender a su servicio de modo cumplido y estricto.

Se destaca, además, que la operación consiste en un acomodamiento financiero de los estados económicos de la empresa que asegura, según se advierte por la exposición de motivos de la ley parcialmente acusada, que exista un verdadero flujo de caja en la empresa y que se solucione en su favor la relación de perdidas y ganancias y se compongan racionalmente sus balances.

Se trata de superar un proceso continuado de incremento de las perdidas, por la vía de la compensación y de la capitalización debidamente autorizadas por la Ley 17 de 1992, en los términos transcritos, para aumentar, con la subrogación de la deuda y la correspondiente subscripción de acciones, la participación de la Nación en el capital social de CARBOCOL, resultando dueña de la misma en asocio de ECOPETROL.

Así, se encuentra que no se trata de obligaciones de corto plazo y que no es necesario desembolsar inmediatamente el monto total de la cuantía capitalizada; esta operación permite que los mencionados pagos se adelanten en los plazos largos y en las condiciones previstas en dichos créditos, por lo cual la Nación tendrá la suficiente capacidad de operación para atender racionalmente las acreencias que asume directamente. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** Sentencia C-548 de 29 de noviembre de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz)

Es claro que la Ley Orgánica del Presupuesto es independiente del Plan Nacional de Desarrollo previsto por los artículos 339 y concordantes de la Constitución. Baste tener en cuenta que la primera tiene una vocación de permanencia, pues rige todos los presupuestos que se expidan a partir de su vigencia, en tanto que el Plan debe aprobarse cada cuatro años, "dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo". (inciso primero, artículo 341 C.P.)

Lo que debe regularse, en esta materia, en la Ley Orgánica del Presupuesto, como ya se dijo y como lo indica claramente el artículo 352 de la Constitución, es la coordinación de los presupuestos con el Plan Nacional de Desarrollo vigente al momento de expedirse aquél. En síntesis: la coordinación que debe existir, la que ordena el artículo 352 de la Constitución, no es entre la Ley Orgánica del Presupuesto y el Plan Nacional de Desarrollo, sino, entre éste y los presupuestos que se expidan dentro de su vigencia. La Ley Orgánica del Presupuesto regula cómo se hace la coordinación entre los presupuestos nacional, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de todos los niveles administrativos, y el Plan Nacional de Desarrollo.(**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-023 de 23 de enero de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía)

6.3. No obstante lo anterior, ni la Constitución Política ni la Ley Orgánica del Presupuesto previeron la posibilidad de la inexistencia de un Plan Nacional de Desarrollo por causas distintas a su no aprobación por el Congreso de la República (evento en el cual el Gobierno podrá poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones mediante decreto con fuerza de ley, artículo 341, inciso tercero de la Constitución), generándose entonces, como lo señala el Ministerio Público, un "vacio" que debe ser llenado por el interprete acudiendo para ello a una interpretación sistemática y teleológica de las normas superiores, de suerte que se pueda maximizar la eficencia de sus mandatos a la luz del modelo de comunidad política, económica y social moldeado por la Carta, consultando en todo caso el sistema de valores, principios y finalidades que el Estatuto Superior contiene y desarrolla. Por ello, en la búsqueda de la solución al conflicto planteado por el demandante, se hace indispensable considerar y tener en cuenta principios de reconocida razonabilidad y fuerza que se conviertan en instrumentos para la efectiva realización de los fines del Estado.

A juicio de la Corte, el demandante parte de una interpretación literal y equivocada del artículo 346 superior, desconociendo la unidad constitucional, dejando de lado interpretación sistemática y la

concordancia que debe existir entre las distintas partes que la conforman, circunstancia que lleva a dejar sin efectos las normas de la Carta sobre las cuales se edifica el régimen presupuestal como factor de imprescindible existencia para la actividad financiera y social del Estado. Por ende, no puede la Corte aceptar tal interpretación, pues su deber es guardar la integridad y supremacía de la Constitución Política (CP. Art. 241), de suerte que no sólo se garantice la efectividad de la Carta como norma de normas (art. 4 ib), sino la permanencia incólume de todo el Estatuto Superior.

6.4. Las leyes anuales de presupuesto gozan de una doble naturaleza. En primer lugar, se trata de normas que se encuentran al servicio del desarrollo y del bienestar de la comunidad como parte integral de la manera como se realiza luego lo dispuesto como metas programáticas en la planeación del desarrollo; y, en segundo lugar, son normas vinculantes para recaudar los ingresos y realizar los gastos públicos de tal suerte que en cuanto hace a las inversiones públicas se ajusten al Plan de Desarrollo.

En efecto, el Presupuesto General de la Nación, como se explicó en líneas anteriores, debe contener un presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, que según mandato constitucional (CP art. 350) deberá tener un componente denominado gasto público social, el cual se encuentra destinado a la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas y al cumplimiento de los servicios públicos esenciales, los que a su vez, buscan el mantenimiento de unas condiciones mínimas de vida y la corrección de las desigualdades económico-sociales.

Como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Ley Anual de Presupuesto, no es sólo un instrumento contable que contiene las cifras asignadas y apropiadas en cada rubro, sino que se trata de un documento necesario para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho. Dijo la Corte en sentencia C-053 de 1998, lo siguiente:

"Pretender que la ley de presupuesto y la ley de apropiaciones, no contenga elemento distinto a las cifras asignadas y apropiadas en cada rubro, denota una concepción reduccionista del tema presupuestal, el cual es el pardigma del Estado social de derecho está estrechamente relacionado con la realización de sus fines esenciales, especialmente con la reivindicación de la condición de dignidad del individuo, que sólo se logra en la medida en que a éste se le garantice la satisfacción de sus

necesidades y un nivel de bienestar que le permita su pleno desarrollo; dicha concepción, además desconoce que todas y cada una de las previsiones consignadas en la ley de presupuesto, obedecen a una regulación previa y específica de las materias que el Estado debe impulsar y financiar".

Como quedó visto en líneas anteriores, uno de los principios cardinales en materia presupuestal y, como lo ha sostenido esta Corporación, uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales, es el principio de la legalidad del gasto, según el cual corresponde al Congreso de la República como órgano de representación popular, determinar y autorizar los gastos que ha de realizar el Estado. En relación con este principio, la jurisprudencia constitucional ha manifestado lo siguiente:

"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 materia 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 jurídica. Así, tal y como esta Corporación ya lo había destacado, el presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo (C.P. 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"[20].

Como consecuencia del principio de legalidad del gasto, se encuentra el principio de la especialidad, cuya fuente constitucional se encuentra consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Constitución el cual señala que no se podrá "transferir crédito alguno a objeto no previsto en el

[20] Sentencia C-685/96 MP Alejandro Martínez Caballero

respectivo presupuesto", y que fue desarrollado por el artículo 18 del Decreto-ley 111 de 1994, según el cual, "(l)as 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". Por consiguiente, según las normas citadas, existe una clara prohibición al Gobierno Nacional de utilizar una partida de gasto aprobada por el Congreso para una finalidad distinta de aquella para la cual fue aprobada "(y) no podría 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".[21]

6.5. Como es apenas obvio, la Ley de Presupuesto, si se aprueba con violación de las normas orgánicas establecidas para el efecto o con quebranto de los preceptos constitucionales, puede ser declarada inexequible por la Corte, pues a dicha ley también se extiende el objeto del control para garantizar la guarda, la primacía y la integridad de la Carta Política, como quiera que el artículo 241 superior no establece ninguna excepción para el efecto.

*6.6. No obstante, con respecto a las acusaciones formuladas por el actor en este proceso para que se declare la inexequibilidad de las Leyes 628 de 2000 y 547 de 1999, mediante las cuales se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para las vigencias fiscales de 2001 y de 2000, no pueden prosperar porque si bien es verdad que el Plan Nacional de Desarrollo aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 508 de 1998 fue declarado inexequible mediante sentencia C-557 de 2000, y el Plan Nacional de Inversiones Públicas expedido mediante Decreto 955 del mismo año, también se declaró inexequible por sentencia C-1403 de 2000, tales sentencias de inexequibilidad no pueden tener el efecto jurídico de impedir al Congreso de la República la expedición del presupuesto anual de rentas y gastos y la ley de apropiaciones, pues de esa manera resultaría cercenada una función cara a la organización democrática del Estado que se expresa en el principio jurídico-constitucional de la legalidad del gasto, expresamente establecido por el artículo 345 de la Carta, y, porque aunque ese Plan tiene carácter normativo para servir de guía al accionar del Estado, su inexistencia por decisión judicial no puede enervar el funcionamiento normal de las ramas del poder público. (***CORTE CONSTITUCIONAL***, Sentencia C-1065 de 10 de octubre de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)*

---

[21] Ibidem

Nota. Como se recordará la Ley 508 de 1999 por la cual se adoptó el plan de desarrollo para la vigencia 1998-2002, fue declarado inexequible mediante la sentencia C-557/00. El Decreto-ley 955 por medio del cual se pretendió subsanar tal situación adoptando el Plan de Inversiones Públicas para 1998-2002, también fue declarado inexequible mediante la sentencia C-1403 de 2000.

Artículo 14. **Anualidad**. El año fiscal comienza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción (Ley 38 de 1989, art. 10).

Conc.: Arts. 346, 347 C.Pol. Arts. 11, 12, 23, 24, 37, 47, 89 del Decreto 111 de 1996.

Nota. *A partir de 1992, se han expedido las siguientes leyes anuales: 21 de 1992, 88 de 1993, 168 de 1994, 217 de 1995, 331 de 1996, 413 de 1997, 482 de 1998, 547 de 1999, 628 de 2000, 714 de 2001, Ley 780 de 2002. Salvo la que regula el presupuesto para la vigencia fiscal de 2003, las restantes han sufrido sendas modificaciones en el transcurso de la vigencia fiscal que gobernaban.*

El principio de la anualidad del Presupuesto está expresamente consagrado en los artículos 346 y 347 de la Constitución. El inciso primero del artículo 346 dice que "El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones..." Y el mismo inciso del artículo 347 dispone que "El Proyecto de Ley de Apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva".

El principio mencionado está previsto, además, en el artículo 10 de la Ley 38 de 1989, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, así:

*"**Artículo 10.- Anualidad.** El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción".*

Por lo anterior, el artículo 72 de la misma ley sienta el principio de que "Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso da a los organismos y entidades y expiran el 31 de diciembre de cada año".

Pero, como no todos los gastos previstos en el Presupuesto pueden ejecutarse durante la vigencia fiscal, existen las reservas de apropiación y las reservas de caja, que permiten "atender el pago de las obligaciones contraídas por el Gobierno antes del 31 de diciembre, con cargo a las apropiaciones del Presupuesto general correspondiente al año fiscal que termina...", como lo prevé el mismo artículo 72 citado. Al respecto son pertinentes unas breves explicaciones.(**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-502 de 4 de noviembre de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía)

Del análisis objetivo del contenido de las disposiciones de la ley 17 de 1992, se colige que lo regulado en el artículo 14 acusado, respecto a la fijación de precisas y concretas condiciones para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes, indudablemente

constituye una materia que por su naturaleza resulta ser distinta y extraña a la que debe predominar y caracterizar en una ley de presupuesto. De esta manera, con la expedición de la norma acusada, se desconoció la unidad material de la ley, que se predica en el artículo 158 de la Constitución Política.

• A la anterior consideración, debe además agregarse, que la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-039 de 3 de febrero de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell)

*En el caso que nos ocupa, si bien las disposiciones contenidas en la Ley 547 de 1999 se aplicaron a la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2000, la cual ya expiró, nada obsta para que dichas disposiciones puedan seguir produciendo efectos, en virtud del mecanismo de las reservas presupuestales que autoriza que determinadas apropiaciones presupuestales puedan ser ejecutadas al término del período fiscal. Por las razones anotadas, coincide la Corte con el demandante en que a pesar de que la vigencia fiscal del año 2000 terminó el 31 de diciembre de ese año, la Ley 547 de 1999, continúa con efectos jurídicos por las rentas, recursos y apropiaciones decretadas con efectos futuros. Por lo tanto, no es de recibo la solicitud hecha por el Ministerio Público y, en consecuencia, se realizará un pronunciamiento de fondo sobre la mencionada ley, por los cargos esgrimidos en la demanda. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-1065 de 2001, en el mismo sentido la sent. C-685 de 5 de diciembre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero)*

Si bien es cierto la ley 547 de 1999 decretó el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2000, no es menos que el artículo 69 demandado, expresamente ordena iniciar al Gobierno Nacional un programa de ajuste en distintas entidades, entre ellas, la Comisión Nacional de Televisión, y cuyo objetivo específico es lograr que para la vigencia del año 2001, el presupuesto de funcionamiento no supere el de inversión.

Por manera que resulta claro que en este caso la ley anual de presupuesto continúa produciendo efectos más allá del período fiscal y debe la Corte, en consecuencia, examinar de fondo los cargos propuestos en la demanda.[22] *(**CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-560 de 2001)*

Artículo 15. **Universalidad**. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 11, Ley 179 del 1994, art. 55, inciso 3o, Ley 225 de 1995, Artículo 22).

Conc.: Arts. 345, 347, 350 C.Pol. Arts. 12, 71, 112, 113 del Decreto 111 de 1996. Art. 48, numerales 21 y 22, de la Ley 734 de 2002. Art. 399 C.P.

Según Marcel Waline, este principio consiste en que todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, figuren en un presupuesto[23]*. Y es lógico que así sea, pues la sistematización exige una estimación global, que abarque como un todo cada una de las partes fiscales. Su consagración obedece a que se vio la*

[22] En este sentido se ha pronunciado la Corporación, entre otras en las sentencia C-454/93, C-457/93, C-541/93, C-047/94, C-104/94 y C-1320 /96.
[23]Citado por RESTREPO Juan Camilo. Obra citada. Pág. 203

necesidad de una concepción total, puesto que el control político-fiscal exige la universalidad y no la parcialidad, en aras de la objetividad, controlando el todo, se controlan las partes, pero no lo contrario. El control político y operativo del presupuesto se puede realizar efectivamente, siempre y cuando todos los ingresos y gastos figuren allí. La finalidad, pues, no es otra que la efectividad del control.

Sin embargo, debe la Corte reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad del principio anteriormente citado:

"La Corte encuentra que el precepto de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas".[24] (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-337 de 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

*3.2. El **principio de universalidad** del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (C.P. art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes*

[24] Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992.

proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.

3.3. La programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos nacionales y seccionales, entre ellos el presupuesto de la Contraloría, se regula por la Constitución y por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta última incluye a la Contraloría General de la República como una de las secciones del presupuesto de la Nación (L. 38 de 1989, art. 23, modificado por la Ley 179 de 1994, art. 16). Además, consagra los principios de unidad presupuestal, de universalidad, de unidad de caja, de coordinación con los planes de desarrollo, destinados a darle coherencia y eficiencia al manejo y distribución de los recursos públicos, a los cuales debe sujetarse la presentación del presupuesto de la Contraloría.

3.4. La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la primacía del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la autonomía presupuestal de las entidades territoriales - las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación - se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-592 de 7 de diciembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

El presupuesto público, es, según la doctrina, "...un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos, que normalmente cada año efectúa el órgano de representación en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde". La elaboración del mismo está supeditada al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada política presupuestal, entre ellos cabe destacar el denominado ***principio de unidad presupuestal****, según el cual "...los ingresos y gastos* ***de todos los servicios*** *dependientes de una misma colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y presentados simultáneamente para el voto de autoridad presupuestal"[25]; el* ***principio de universalidad****, que*

consiste en que ***todas las rentas y todos los gastos sin excepción****, figuren en el presupuesto;* ***el principio de unidad de caja****, que señala que* ***la totalidad de los ingresos públicos*** *deben ingresar sin previa destinación a un fondo común, desde donde se asignan a la financiación del gasto público.*

Los mencionados principios subyacen en las disposiciones del capítulo 3 del título XII de la C.P., que trata del presupuesto, las cuales establecen, por ejemplo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el congreso, las asambleas departamentales, o los concejos municipales (art. 345); que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior (art. 346); que dicho proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluidos los que realicen los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C.P. (art. 347); y que la ley orgánica de 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 (no así de los órganos autónomos para los cuales el Congreso expide normas especiales), y su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

No hay pues ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el Constituyente en el artículo 69 de la C.P., puedan excluirse de las disposiciones superiores comentadas, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación, y como instituciones públicas, cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues como ha quedado establecido, pretender asimilarlas, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contraría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos.

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado

---

[25] Marcel Waline, Tratado elemental de ciencia y legislación financiera, París, 1952, citado en Hacienda Pública, de Juan Camilo Restrepo.

Como se ha dicho, el presupuesto de las universidades oficiales proviene casi en su totalidad del Estado, y así debe ser, pues la educación superior es un servicio público a su cargo, lo que no impide que los particulares, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la C.P., puedan también ofrecerlo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley.

Quiere decir lo anterior, que dado su carácter de entes públicos autónomos, el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del presupuesto general de la Nación. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-220 de 29 de abril de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz)

Artículo 16. **Unidad de Caja**. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

Conc.: Arts. 73, 74, 98 a 103 del Decreto 111 de 1996. Art. 91 de la Ley 715 de 2001.

Parágrafo 1o. Los excedentes financieros de los establecimientos públicos del orden nacional son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará por lo menos el 20% al establecimiento público que haya generado dicho excedente. Se exceptúan de esta norma los establecimientos públicos que administran contribuciones para fiscales.

Parágrafo 2o. Los rendimientos financieros de los Establecimientos Públicos provenientes de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación, deben ser consignados en la Dirección del Tesoro Nacional, en la fecha que indiquen los reglamentos de la presente ley. Exceptúanse los obtenidos con los recursos recibidos por los órganos de previsión y seguridad social, para el pago de prestaciones sociales de carácter económico (Ley 38 de 1989, art. 12, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3o, 8o, y 18, Ley 225 de 1995 art. 5o.).

Conc.: Arts. 3°, 29, 85, 96, 97 del Decreto 111 de 1996.

El artículo 12 de la Ley 38 de 1989 consagra el principio de la unidad de caja, indispensable para un manejo unitario de los fondos públicos. Según dicha norma, los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto.

Para el experto doctor Hugo Palacios Mejía, el principio de la unidad de caja se opone a tres normas constitucionales: el artículo 336 inciso cuarto que permite las rentas de destinación específica en la forma de las utilidades obtenidas en los monopolios de suerte y azar, las que serán destinadas a la salud; también iría contra lo dispuesto por el artículo 356 incisos primero y segundo, que establece el situado fiscal; y por último, el principio de unidad de caja vulneraría el artículo 361 que crea el Fondo Nacional de Regalías, otra renta de destinación específica.

Estas tres disposiciones establecen rentas de destinación específica, es decir, son excepciones al principio bajo examen. Este último está <u>positivamente</u> consagrado bajo otra formulación de carácter general en el artículo 359 de la Carta Fundamental, en el que se prohiben las rentas de destinación específica de manera general para lo nacional, con las excepciones que ese mismo artículo y la

Constitución consagran. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-478 de 6 de agosto de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

c) Principio de unidad de Caja

Consiste en que la totalidad de los ingresos públicos debe recibirse sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público. Sin este principio hay una desorientación del gasto público, y entonces se hace poco viable destinar el gasto hacia las áreas prioritarias. Se necesita, pues, una libertad para destinar el gasto a lo más conveniente, según las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Se busca que la actividad presupuestal pueda ejercer con amplitud su función de orientar el gasto público hacia las áreas que estime prioritarias, sin que encuentre los ingresos preorientados hacia la financiación de determinados gastos.[26] (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-337 de 11 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

[…] hay que recordar que uno de los principios del sistema presupuestal, es el de la Unidad de Caja, expresado así en la ley 38 de 1989:

"Artículo 12.- Unidad de Caja. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá la situación de fondos a los organismos y entidades para el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación.

"..."

Es claro que al permitir al gobierno enajenar unos activos para que el producto de la enajenación tenga una destinación específica, se sustraen tales recursos a ese fondo común, y se viola, por lo mismo el principio de la unidad de caja.

Principio que está plasmado expresamente en el artículo 359 de la Constitución, que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, con las excepciones que la misma norma contempla.

---

[26]Citado por RESTREPO Juan Camilo. Obra citada. Pág. 204

Pero, hay más: conferir tal atribución general al Ejecutivo, implica violar el artículo 350, inciso primero, de la Constitución, que establece:

"Artículo 350.- La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".

Es evidente que por la aplicación del inciso segundo del artículo 14 que se analiza, es posible sustraer ingentes sumas al mandato del artículo 350: "Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, ***el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación"*** *(negrilla fuera de texto). Basta recordar los centenares de miles de millones de pesos recibidos por el tesoro nacional como resultado de algunas privatizaciones de los últimos tiempos, para entender las consecuencias de esta autorización.*

En consecuencia, no se ajusta a la Constitución la facultad comentada, y así lo dirá la Corte al declarar inexequible el inciso segundo analizado.

Además, si la Constitución no hubiera prohibido de las rentas de destinación específica, la norma en comento tampoco sería constitucional, pues su materia es propia de la Ley Orgánica de Presupuesto. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-357 de 11 de agosto de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 17. **Programación integral**. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

Parágrafo. El programa presupuestal incluye las obras complementarias que garanticen su cabal ejecución (Ley 38 de 1989 art. 13).

Conc.: Arts. 11, 36, 47, 68 del Decreto 111 de 1996.

LISANDRO ROLDAN GONZALEZ
ASESOR FINANZAS PUBLICAS

Es un principio nuevo consagrado en el artículo 13 de la Ley 38 de 1989, que señala: "Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes". *Consiste en contemplar la relación causal entre inversión y funcionamiento, de suerte que deben considerarse simultánea e integralmente y no como fases aisladas. Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrean, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas.* (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-337 de 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

Artículo 18. **Especialización**. 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 (Ley 38 de 1989, art, 14, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3o.).

Conc.: Art. 345 C.Pol. Art. 11, 12, 36, 37, 45, 68 del Decreto 111 de 1996.

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 fisionomía jurídica[27]. Así, tal

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

y como esta Corporación ya lo había destacado[28], 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.

Lo anterior implica entonces que el Congreso debe no sólo definir el monto máximo de gasto estatal sino que debe apropiar las partidas para una determinada finalidad, de suerte que éstas deben ser ejecutadas conforme a lo prescrito por la ley de presupuesto, la cual no se limita a autorizar las sumas que pueden ser gastadas sino que, además, confiere una destinación particular a las distintas partidas. El presupuesto es entonces 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

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

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", 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"[29]. 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

[29]Esteban Jaramillo. **Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública**, Ed. Minerva, Bogotá, 1930, p 569.

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. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-685 de 5 de diciembre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

La legalidad del gasto, de acuerdo con lo que al respecto disponen los artículos 346 y 345 de la Constitución Nacional, impone que las erogaciones han de decretarse previamente por el legislador, de un lado; y, de otro, que ellas se deben apropiar por la ley de presupuesto, para que efectivamente puedan llevarse a cabo. Es decir, en relación con las erogaciones que de los dineros públicos haga el Estado, el presupuesto tiene la fuerza restrictiva, pues solamente pueden llevarse a efecto aquellos gastos que se apropien anualmente por el legislador, con lo cual se pone de manifiesto que el presupuesto, además de ser un acto-condición, cumple finalidades macroeconómicas y políticas, que explican su propia fisonomía jurídica, como ya lo ha advertido ésta Corporación, entre otras, en sentencias C-478 de 1992 y C-685 de 1996.

3.6. *Consecuencia obligada del principio de la legalidad del gasto, es el de especialización, el cual, en definitiva, significa la prohibición para el ejecutivo de utilizar una partida aprobada por el Congreso para un gasto, aplicándolo a una finalidad distinta de aquella que fue determinada por el legislador.*

Este principio, que tiene fuente constitucional el artículo 345 de la Carta Política, fue desarrollado por el artículo 18 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el cual se 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", salvo el caso de que resulte indispensable la modificación de determinadas apropiaciones fiscales durante el año fiscal, hipótesis ésta en la cual puede acudirse a la apertura de créditos adicionales y traslados presupuestales,

siempre efectuados por el Congreso Nacional cuando actúa como legislador ordinario, o de manera excepcional por el ejecutivo, cuando obre como legislador extraordinario, previa declaración de uno de los estados de excepción previstos por la Carta Política.(**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-562 de 7 de octubre de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Artículo 19. **Inembargabilidad**. Son inembargables las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman.

No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

Se incluyen en esta prohibición las cesiones y participaciones de que trata el Capítulo 4 del Título XII de la Constitución Política.

Los funcionarios judiciales se abstendrán de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a lo dispuesto en el presente Artículo, so pena de mala conducta (Ley 38 de 1989, art. 16, Ley 179 de 1994, arts. 6°, 55, inciso 3o.).

Conc.: Art. 63 C.Pol. Arts. 12, 96 del Decreto 111 de 1996. Decreto 768 de 1993. Decreto 814 de 1994. Decreto 1807 de 1994. Arts. 18, 91 de la Ley 715 de 2001. Art. 48, numeral 24, de la Ley 734 de 2002.

Esta norma fue declarada **exequible** pero se condicionó *"[…} bajo el entendido de que los créditos a cargo del Estado, bien sean que consten en sentencias o en otros títulos legalmente válidos, deben ser pagados mediante el procedimiento que indica la norma acusada y que transcurridos 18 meses después de que ellos sean exigibles, es posible adelantar ejecución, con embargo de recursos del presupuesto -en primer lugar los destinados al pago de sentencias o conciliaciones, cuando se trate de esta clase de títulos- y sobre los bienes de las entidades u órganos respectivos".* (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-354-97)

La línea jurisprudencial trazada en este sentido por la sentencia C-546 de 1992, fue reiterada en las sentencias C-013 de 1993[30], C-107 de 1993[31], C-337 de 1993[32], C-103 de 1994[33] y C-263 de 1994[34].

Así entonces, en ese momento la regla general era la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, y la excepción la constituía el pago de sentencias y de actos administrativos que reconocieran obligaciones laborales a cargo de las entidades oficiales, de acuerdo con las condiciones del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo.[35]

[…] a partir de la sentencia C-354 de 1997, por la cual se declaró la exequibilidad del artículo 19 del actual Estatuto

---

30 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
31 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
32 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa
33 M.P. Jorge Arango Mejía
34 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta sentencia la Corte declaró la exequibilidad de los artículos 1221 y 1222 de 1996 que establecían la inembargabilidad ... La Corte dijo ..
35 Según el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, las condenas contra las entidades públicas serán ejecutables ante la justicia ordinaria dieciocho (18) meses después de su ejecutoria. Esta expresión "dieciocho (18) meses", fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-555 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Orgánico del Presupuesto, la norma es la inembargabilidad de las rentas y recursos del Estado, y la excepción la constituye el pago de sentencias y de las demás obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo de entidades públicas, para lo cual se acudirá al procedimiento señalado en el estatuto Orgánico del Presupuesto y en los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

*Esta línea jurisprudencial, reiterada en la sentencia C-402 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, es la que impera actualmente y es la que será tenida en cuenta para determinar la constitucionalidad del artículo 18 demandado. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-793 de 24 de septiembre de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño)*

Artículo 20. **Coherencia macroeconómica**. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta directiva del Banco de la República (Ley 179 de 1994, art. 7o.).

Conc.: Arts. 371, 372 C.Pol. Arts. 7°, 12, 26, 76 del Decreto 111 de 1996. Art. 33 de la Ley 31 de 1992.

Por ello, en virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, según lo dispone el artículo 346 de la Carta, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general "se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno". (Sent. C-315 de 25 de junio de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara)

Artículo 21. **Homeostasis presupuestal**. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico (Ley 179 de 1994, art. 8o.).

Conc.: Arts.12, 20, 24, 26, 37, 39, 46, 47, 71 del Decreto 111 de 1996.

Igualmente, de acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico ; función esta radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, tomar las medidas necesarias, a fin de que los órganos que lo conforman - artículo 1o. de la ley 179 de 1994, inciso 2o. -, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea

bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** sentencia C-315 de 25 de junio de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara)

Artículo 22. Cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que puedan causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno Nacional podrá apropiar aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un fondo de recursos del superávit de la Nación.

El capital del fondo y sus rendimientos se invertirán en activos externos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o de tal forma que no afecten la base monetaria; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior.

El Gobierno podrá transferir los recursos del Fondo al Presupuesto General de la Nación de tal manera que éste se agote al ritmo de absorción de la economía, en un período que no podrá ser inferior a ocho años desde el momento que se utilicen por primera vez estos recursos. Esta transferencia se incorporará como ingresos corrientes de la Nación.

Parágrafo. Los gastos financiados con base en estas rentas deberán presentarse por parte del Gobierno a aprobación del Congreso (Ley 179 de 1994, art, 15).

Conc.: Arts. 20, 21 del Decreto 111 de 1996.

Este artículo prevé la constitución y capitalización de un fondo con recursos del superávit de la Nación.

La objeción de los demandantes se funda en que la Constitución no ha previsto expresamente la creación de fondos. Esta objeción debe desecharse, por lo siguiente.

Cuando el artículo 352 se refiere a la "ejecución de los presupuestos", está dejando a la Ley Orgánica todo lo relativo a tal materia. Por lo mismo, la Ley Orgánica de Presupuesto bien puede reglamentar lo que debe hacerse cuando un presupuesto termina con déficit o superávit. No tendría sentido el sostener que es materia ajena a un presupuesto, su resultado: el déficit, el superávit, o el equilibrio.

De otra parte, no es razonable sostener que todo lo que debe ser regulado por la ley esté previsto expresamente en la Constitución. La ley puede dictarse en la medida en que no contraríe la Constitución, y no puede exigirse que esté prevista en ella en forma expresa.(**CORTE CONSTITUCIONAL,** Sentencia C-023 de 23 de enero de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 23. La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este Artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos (sic) Territoriales Indígenas o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumandos todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto Anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras (Ley 179 de 1994, art. 9o.).

Conc.: Arts. 12, 14, 24, 38, 71 del Decreto 111 de 1996.

Nota. Con las vigencias futuras, autorizadas por la propia ley orgánica del presupuesto, se pretende compatibilizar el ciclo contractual con el ciclo presupuestal, pues la primera, en ocasiones, por conveniencia administrativa, no siempre coincide con la anualidad. Mediante éstas se afectan apropiaciones de la vigencia inmediatamente siguiente.

Artículo 24. El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La secretaría ejecutiva enviará a las comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.

Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público (Ley 225 de 1995 art. 3o.).

Conc.: Arts. 23, 26, 38, 71, 90 del Decreto 111 de 1996. Art. 41 de la Ley 80 de 1993.

Esta norma (se refiere a una norma de la ley anual para la vigencia fiscal de 1994) *es semejante al artículo 76 de la ley 21 de 1992, declarado exequible en sentencia C-337/93, de agosto 19 de 1993.*

El texto del artículo 76, era este:

"Cuando los organismos y entidades requieran celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales, deberán cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal- Confis".

El cargo formulado en aquella oportunidad era el de la violación del principio de la anualidad, consagrado en los artículos 346 de la Constitución y 10o. de la ley 38 de 1989. Y éste es el mismo que se esgrime ahora contra el artículo 40.

La Corte declaró exequible el artículo 76, considerando que es lógico que en el Presupuesto de cada año se hagan las apropiaciones correspondientes a los gastos que deban hacerse en varias vigencias sucesivas (sentencia C-337/93, agosto 19 de 1993, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Y en la sentencia C-502 de noviembre 4 de 1993, al declarar exequible el artículo 102 de la ley 21 de 1992, sobre las reservas presupuestales, se dijo:

"Las partidas en reserva de caja en el ICETEX, y demás entidades oficiales tendrán vigencia fiscal (hasta el 31 de diciembre de 1994), antes de cuya fecha deberán ser canceladas" (El paréntesis es del texto).

En síntesis: en nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes. Así lo declarará la Corte. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-357 de 11 de agosto de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía)

III. DEL CONFIS

Artículo 25. **Naturaleza y Composición del Consejo Superior de Política Fiscal**. EL CONFIS estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, será el rector de la Política Fiscal y coordinará el Sistema Presupuestal.

El CONFIS estará integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo presidirá, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, el Consejero Económico de la Presidencia de la República o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los Directores Generales de Presupuesto Nacional, Crédito Público, Impuestos y Aduanas, y del Tesoro (Ley 38 de 1989, art. 18, Ley 179 de 1994, art. 11).

Conc.: Arts. 6°, 23, 26, 31, 71, 72, 73, 74, 94 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 26. Son funciones del CONFIS:

1. Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del Sector Público, previa su presentación al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento.

Conc.: Art. 7° del Decreto 111 de 1996.

2. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del Plan Operativo Anual de Inversiones previa presentación al CONPES.

Conc.: Art. 8° del Decreto 111 de 1996.

3. Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del Sector Público.

Conc.: Arts. 71, 72, 73, 74, 94 del Decreto 111 de 1996.

4. Aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el Ministerio respectivo.

Conc.: Arts. 5°, 96 del Decreto 111 de 1996. Decreto 115 de 1996.

5. Las demás que establezca la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las Leyes Anuales de Presupuesto.

El Gobierno Nacional reglamentará los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrán ser delegadas. La Dirección General del Presupuesto Nacional ejercerá las funciones de secretaría Ejecutiva de este Consejo (Ley 38 de 1989, art. 17, Ley 179 de 1994, art. 10).

Conc.: Arts. 23, 26, 31, 71, 72, 73, 74, 94 del Decreto 111 de 1996.

> *Este artículo pretende, en su inciso primero, conferir una atribución nueva al Consejo Superior de Política Fiscal, creado por el artículo 17 de la ley 38 de 1989. ¿Cuál es esa nueva función?. La de determinar cuáles Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquéllas, o cuáles fondos públicos nacionales administrados por entidades privadas, deberán someter sus respectivos presupuestos a la aprobación por decreto del Gobierno Nacional.*
>
> *Y se dice que esta es una nueva función, porque las del Consejo Superior de Política Fiscal, están descritas por el artículo 17.*
>
> *Precisamente con base en el literal i) del citado artículo 17, es posible que la ley de Presupuesto amplíe las funciones del Consejo. Esta norma reza: "Son funciones del Consejo Superior de Política*

Fiscal: "...i) Las demás que establezca este estatuto, sus reglamentos o las leyes anuales de Presupuesto".

Por este aspecto, en consecuencia, la norma materia de estudio no quebranta la ley orgánica de Presupuesto, ni la Constitución.

Tampoco es posible sostener que los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado deban incluírse en el Presupuesto General de la Nación. Al respecto basta leer el artículo 2o. de la ley 38 de 1989. Allí se ve cómo el Presupuesto General de la Nación sólo tiene en cuenta "la distribución de las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política les otorga". No es correcto afirmar que el artículo 345 de la Constitución, relativo a una materia diferente, obligue a incluír tales presupuestos en el de la Nación.

Contra el inciso segundo del artículo 70 no se esgrime argumento alguno. Se acusa todo el citado artículo, pero se lanza el cargo que comprende solamente su inciso primero. En consecuencia, ***la corte declarará exequible el inciso primero,*** *y* ***se abstendrá de fallar sobre el segundo.*** (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-357 de 11 de agosto de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía)

IV. DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL.

Artículo 27. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas (Ley 38 de 1989, art. 20, Ley 179 de 1994, art., 55 inciso 10, y arts. 67 y 71).

Conc.: Arts. 356, mod. A.L. 1 de 2001, 357, mod. A.L. 1 de 2001, 358 C.Pol. Arts. 11, 22, 28, 34, literal a), 41, 92, 93 del Decreto 111 de 1996. Arts. 3°, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 52, 53, 54, 55 de la Ley 617 de 2000. Art. 2° de la Ley 718 de 2001.

Coinciden la jurisprudencia y la doctrina en acoger el concepto de regularidad como elemento característico, no esencial, pues admite excepciones, de los ingresos corrientes, los cuales distinguen de los ingresos de capital, que al contrario se caracterizan por su eventualidad; tal distinción cobra significativa importancia en la estructura fiscal que definió el Constituyente de 1991, pues de los primeros deben participar las entidades territoriales, a través del situado fiscal y la participación de los municipios, y con ellos financiar programas y proyectos de inversión social, los cuales cubren y atienden necesidades de carácter recurrente, que exigen una inversión constante y progresiva; entre ellos ocupan lugar de prevalencia los de educación y salud.

Sobre el tema esta Corporación ha dicho lo siguiente:

"De la Constitución resulta también, que la noción de renta nacional es un concepto fiscal de carácter general que engloba todos los ingresos del Estado que se incorporan al presupuesto para atender al gasto público. Tales rentas nacionales se integran con los recursos de origen tributario y no tributario y con los recursos de capital. Ese concepto lo trae la propia Carta cuando señala que al Congreso le corresponde la función de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (art.150-11) o dispone que "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas..." (art.345).

"De igual modo, de la propia Carta se deduce que la clasificación de la renta se elabora atendiendo especialmente la regularidad del ingreso. Por esa razón, se denominan ingresos corrientes a las rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos, y, a su vez, tales rentas se subclasifican como ingresos tributarios y no tributarios.

"Son, por el contrario, ingresos de capital, aquéllas rentas que el Estado obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables.

"La clasificación precedente de las rentas o ingresos públicos está consignada en la nueva Constitución y a ella se le atribuyen los mismos alcances que la teoría hacendística le reconoce

contemporáneamente a tales nociones." (Sentencia C-308 de 1994, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Es útil, entonces, remitirse en este punto a las definiciones que recoge la doctrina en materia de hacienda pública sobre las nociones y conceptos que se analizan, en lo cual coinciden los tratadistas nacionales:

"Tal como lo define el artículo 19 de la Ley 38, el presupuesto de rentas y recursos de capital lo conforman "los ingresos corrientes y los ingresos de capital". Estos dos conceptos integran la primera fase del presupuesto, o sea, la de los ingresos; la segunda está conformada por los gastos, o "ley de apropiaciones". Los llamados "ingresos corrientes" se clasifican en ingresos tributarios y no tributarios. Los primeros se subclasifican en impuestos directos e indirectos. Los segundos -o sea, los no tributarios- se subclasifican en tasas, multas, rentas contractuales y transferencias del sector descentralizador a la Nación...

En principio un ingreso corriente es aquel que llega a las arcas públicas de manera regular, no esporádica. Sin embargo, puede haber ingresos ocasionales, que como lo precisa el parágrafo 2 del artículo 20 de la Ley 38 de 1989, "deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos o subgrupos de que trata este artículo". Igualmente el parágrafo 1 del artículo citado llama "ingresos ordinarios" a aquellos ingresos corrientes no destinados por norma legal alguna a fines u objetivos específicos. O sea, los ingresos que no están atados al financiamiento de un gasto específico los denomina la ley "ingresos ordinarios".

En síntesis, hay ingresos corrientes propiamente dichos, que son aquellos que se perciben regularmente, sin intermitencias; hay ingresos ordinarios, que son aquellos corrientes que no están afectos a la financiación de un gasto específico; y hay, finalmente, ingresos corrientes ocasionales, que son la excepción y que como su nombre lo sugiere son aquellos que ingresan de manera esporádica.

El segundo grupo de ingresos presupuestales está conformado por los denominados "recursos de capital" que comprenden los siguientes conceptos:

I Los recursos del balance del tesoro...

II Los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor de un año autorizados por la ley...

III Los rendimientos de operaciones financieras...

IV El mayor valor en pesos originado por las diferencias de cambio en los desembolsos en moneda extranjera, o por la colocación de títulos del Gobierno nacional en el Banco de la República...."[36]

Es claro, entonces, que la regularidad de un ingreso sirve, aunque no categóricamente, para definirlo como ingreso corriente, pues tal como lo preveía la Ley 38 de 1989, caben excepciones, que implican la posibilidad de ingresos corrientes ocasionales.

- La caracterización de los ingresos corrientes.

Los ingresos corrientes, además de la regularidad, presentan otras características que sirven para definirlos y distinguirlos, entre ellas:

- Su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con cierto grado de certidumbre.

- Si bien constituyen una base aproximada, es una base cierta, que sirve de referente, para la elaboración del presupuesto anual.

- En consecuencia, constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias.

---

[36] Restrepo, Juan Camilo. "Hacienda Pública", Universidad Externado de Colombia, pags. 214 y ss. 1992.

Por reunir estas características se consideran ingresos corrientes no tributarios las tasas, multas y contribuciones, y las rentas contractuales.

La pregunta qué surge es, si a los recursos que se generan en los contratos de concesión celebrados con particulares, para la explotación del espectro electromagnético con miras a la prestación del servicio público de telefonía móvil celular, se les pueden atribuir las características antes enunciadas, configurativas de los ingresos corrientes, y si además, ellos presentan o no el elemento de regularidad que se predica propio de los mismos, el cual no obstante, como se ha señalado, no puede entenderse como condición necesaria, en tanto admite excepciones.

***- El origen y las condiciones de generación de los recursos provenientes de la explotación del espectro electromagnético**.*

Los recursos que se impugnan provienen de contratos de concesión celebrados con particulares para la explotación del espectro electromagnético, con miras al ofrecimiento del servicio público de telefonía móvil celular; los adjudicatarios le pagan al Estado el derecho a explotar, durante un período de tiempo determinado, ese bien, definido en el artículo 75 de la C.N, como "...un bien público, inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado..."

"Técnicamente, el espectro electromagnético es una franja de espacio alrededor de la tierra a través de la cual se desplazan las ondas radioeléctricas que portan diversos mensajes sonoros o visuales. Su importancia reside en ser un bien con aptitud para transportar información e imágenes a corta y larga distancia. Las restricciones de su uso obedecen a limitaciones normativas, técnicas y físicas que deben ser respetadas para evitar abusos del derecho, interferencias o prácticas monopólisticas." (Corte Constitucional, Sentencia T-081, febrero 26 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Se trata entonces de la explotación de un bien cuya existencia no es una mera expectativa, que es parte del territorio colombiano y propiedad de la Nación, artículos 101 y 102 de la C.P., y que como tal permanece disponible para su utilización regular, según las modalidades que al efecto determine el legislador. Tales características permiten concluir, que la explotación del espectro electromagnético constituye una "disponibilidad normal del Estado", de la cual se puede hacer un uso regular, no sujeta a

imprevistos, inagotable, cuyos costos de operación y rendimientos son predecibles técnicamente, con un elevado grado de certidumbre, lo cual a su vez viabiliza su inclusión en el presupuesto anual a partir de una base, por lo menos aproximada, de los rendimientos que éste generará.

En síntesis, un bien cuya explotación reúne las condiciones que configuran un ingreso corriente, que en el caso propuesto se deriva de la celebración de un contrato, y que por lo tanto corresponde a lo que el artículo 20 de la Ley 38 de 1989, denominó "rentas contractuales", norma vigente en la época en que se causaron y recaudaron dichos recursos, y además se tramitó, aprobó y expidió la ley 168 de 1994.

Pero si lo dicho no fuera suficiente para aceptar que los recursos cuestionados si son recursos ordinarios, a las características que éstos presentan se les puede adicionar la de la regularidad, no obstante, que como se ha dicho, se trata de un elemento útil para caracterizarlos y distinguirlos, aunque no esencial para determinarlos; ello por cuanto la no regularidad que a tales recursos le atribuye el Ministerio Hacienda, que le sirve para desvirtuarlos como recursos ordinarios, tampoco es admisible, pues dicha característica no puede entenderse derivada del contrato, cuyas condiciones de ejecución, valor, plazos, forma de pago, etc., son producto de un acuerdo de voluntades sujeto a la discrecionalidad de las partes; la regularidad se origina, en este caso, de la disponibilidad permanente que tiene el Estado de un bien, propiedad de la Nación, inenajenable e imprescriptible, para explotarlo y usufructuarlo de manera continua, con independencia de los plazos y demás condiciones que en un determinado negocio se establezca para percibir dicho usufructo. Esto explica, por qué los recursos que se originan en los contratos de crédito, depósito, o compraventa de activos, se clasifican como recursos de capital, pues su objeto se agota en una única negociación; la venta de un inmueble propiedad de la Nación, por ejemplo, en cuanto bien enajenable y prescriptible, le produce al Estado recursos por una sola vez, es un ingreso esporádico, no susceptible de repetición, que no admite, obviamente, la condición de regularidad, la cual, se reitera, se deriva no del contrato sino de las características del objeto que lo origina.

En conclusión, los contratos de concesión celebrados para la explotación del espectro electromagnético, generan para el Estado recursos ordinarios, no tributarios, en cuanto, como lo dijo esta Corporación, "de ellos dispone o puede disponer regularmente el Estado".

[…]

La Ley 179 de 1994, cuyo contenido se compiló posteriormente con las disposiciones de la Ley 38 de 1989, dando origen al Decreto 360 de 1995, actual Estatuto Orgánico del Presupuesto, omitió el concepto "rentas contractuales", por lo que el artículo 25 del citado Decreto quedó así:

"Artículo 25. Los ingresos corrientes se clasificarán en tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos, y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y multas."

Puede concluirse del contenido de dicha norma, que el concepto "rentas contractuales" desaparece, como configurativo de los ingresos corrientes no tributarios?

De lo dicho se desprende que no. Tal clasificación no implica que los recursos que se generen para el Estado, producto de los negocios que éste realice con bienes que sean de propiedad de la Nación, de las cuales se puedan desprender excedentes, rentas o ganancias, en cuanto a su incorporación en el presupuesto y correspondiente clasificación, queden sujetos a la decisión coyuntural de la administración; serán las características de los bienes objeto de negociación, entre ellas, la regularidad o eventualidad de su disponibilidad, las que permitirán definir si se trata de ingresos ordinarios o recursos de capital.

Así, por ejemplo, cuando dichos negocios se materialicen en contratos de concesión para la explotación del espectro electromagnético, en cuanto sus objetos pueden considerarse "disponibilidades normales y permanentes del Estado", de las cuales puede obtener recursos de manera regular, generarán para su arcas ingresos ordinarios, que como tales quedarán sujetos a la distribución que ordena la Constitución en sus artículos 356 y 357. Mientras que si se trata de contratos de crédito externo o interno, depósito o venta de activos, entre otros, cuyos objetos no constituyen "disponibilidades normales y permanentes del Estado", por cuanto generan recursos por una sola vez, esporádicos, constituirán recursos de capital y como tales deberán incorporarse al presupuesto. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-423 de 21 de septiembre de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz)

Artículo 28. Las rentas de destinación específica autorizadas en los numerales 2 y 3 del Artículo 359 de la Constitución, se harán efectivas sobre los ingresos corrientes que correspondan a la Nación, después de descontar el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación ordenados por los Artículos 356 y 357 de la Constitución (Ley 225 de 1995, art. 7o.).

Conc.: Art. 309 C.Pol. Arts. 3 de la Ley 617 de 2000. Decreto 2274 de 1991. Art. 41 del Decreto 111 de 1996.

Nota. El Acto Legislativo 1 de 2001 modificó los conceptos de situado fiscal y de participación de los municipios en los ingresos corrientes por el de sistemas general de participaciones. Dicha norma fue desarrollada por la Ley 715 de 2001.

Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la Ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. *El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella*, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179 de 1994, art. 12, Ley 225 de 1995, art. 2o.).

Nota. **La parte en itálicas fue declarada** exequible **por mediante la sentencia C-298 de 1998, que se transcribe.**

Conc.: Art. 11 del Decreto 111 de 1996.

Nota: La parafiscalidad ha sido un sistema de financiación que ha proliferado a partir de 1991, tal y como se puede corroborar de las **Leyes 89 de 1993** "[p]or la cual se establece la cuota de fomento ganadero y lechero y se crea el Fondo nacional del ganado"; **101 de 1993**, ley general de desarrollo Agropecuario y pesquero; **114 de 1994**, por la cual se crea una cuota de fomento y se modifica la cuota de fomento cerealista; **117 de 1994**, "[p]or la cual se crea la cuota de fomento avícola y se dictan otras normas sobre su recaudo y administración"; **118 de 1994** "[p]or la cual se crea la cuota de fomento hortifrutícula, se crea un fondo de fomento, se establecen normas de recaudo y administración y se dictan otras disposiciones"; **132 de 1994**, "[p]or la cual se dicta el estatuto orgánico de los Fondos Ganaderos"; **138 de 1994** "[p]or la cual se crea la cuota de fomento palmícola"; **219 de 1995**, "[p]or la cual se establece la cuota de fomento algodonero, se crea un fondo de fomento y se dictan normas para su administración y su recaudo"; **272 de 1996** "[p]or la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración"; **321 de 1996**, "[p]or la cual se fijan las condiciones para la administración de la cuota de fomento cacaotero"; **Ley 363 de 1997,** "[p]or medio de la cual se reforma la Ley número 132 de 1994, estatuto orgánico de los fondos ganaderos, **534 de 1999**, "por la cual se establece la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero y se dictan otras disposiciones", **Ley 676 de 2001**, relativa al Fondo para el financiamiemto del sector agropecuarios, **Ley 686 de 2001,** por la cual se crea el Fondo de Fomento Cauchero. Sin olvidar la **Ley 100 de 1993** y la prevista en el artículo 182 de la **Ley 223 de 1995**, encontrada inexequible por la Corte Constitucional, así como la contribución cafetera regulada actualmente en el artículo 63 de la **Ley 788 de 2002**, por la cual se modifica el artículo 19 de la **Ley 9 de 1991**.

> *Como es bien sabido, la categoría de ingresos parafiscales surge en Francia -a mediados del presente siglo- cuando el entonces ministro Robert Schuman calificó como parafiscales algunos de los ingresos públicos que, a pesar de ser fruto de la soberanía fiscal del Estado, contaban con ciertas y determinadas características que los diferenciaban claramente de otro tipo de ingresos. Los recursos parafiscales eran aquellos cobrados a una parte de la población, destinados específicamente a cubrir intereses del grupo gravado, que no engrosaban el monto global del presupuesto nacional.*
>
> *Posteriormente la teoría de la hacienda pública ha desarrollado prolíficamente este concepto y aunque las definiciones no son ciertamente unívocas existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un*

sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. En suma, una característica esencial de los recursos parafiscales es su especial afectación.

La doctrina ha coincidido también en diferenciar claramente a las contribuciones parafiscales de categorías clásicas tales como: los impuestos y las tasas.

A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público.

La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.

Puesto que la definición de lo parafiscal es aún tema de debate tanto en la doctrina nacional como en la extranjera, conviene conocer la forma como ha llegado a nuestro medio.

En constancia escrita hecha en la Asamblea Nacional Constituyente, el Dr Alfonso Palacio Rudas propuso, la introducción de contribuciones parafiscales en la Carta y trajo entonces a cuento algunos antecedentes doctrinarios a saber:
"Maurice Duverger en su tratado de Hacienda Pública califica de parafiscales las exacciones efectuadas sobre sus usuarios por ciertos organismos públicos o semipúblicos, económicos o sociales, para asegurar una financiación autónoma. <<En síntesis -agrega- la parafiscalidad está constituída por una serie de "impuestos corporativos" que se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas, que tienen el carácter de colectividades>>. Para Duverger las cuotas pagadas a la seguridad social constituye el ejemplo más importante de esa clase de recursos.

De otro lado el profesor Lucien Mehl en sus lecciones de Finanzas Públicas en la Universidad de Burdeos, configura la siguiente definición de la parafiscalidad: "las tasas parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos (distintos de las colectividades territoriales) o de asociaciones de interés general, sobre sus usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la administración y que no integradas en el Presupuesto General del Estado, se destinan a financiar ciertos gastos de dichos organismos. Las Tasas parafiscales han tenido un gran desarrollo, particularmente en Francia desde 1940. La extensión de la parafiscalidad ha sido tan considerable que el legislador ha debido proceder a su ordenamiento. Pero a decir verdad, las definiciones legales no engloban totalmente el concepto de parafiscalidad".

El Dr Palacio Rudas, señala más adelante que a su juicio, la definición más apropiada para la debida comprensión del concepto, es la propuesta por el profesor J. E. Merigot, así:

"La parafiscalidad es una técnica, en régimen estatal de intervencionismo económico y social, tendiente a poner en marcha y hacerlos viables, una serie de recursos de afectación (destinación especial), fuera del presupuesto, exigidos con autoridad, por cuenta de órganos de la economía dirigida, de organización profesional o de previsión social y que se destinan a defender y estimular los intereses de tales entidades. Los recaudos pueden verificarse directamente por las entidades beneficiadas o por las administraciones fiscales".

Concluye afirmando que:

" la parafiscalidad y lo novedoso del concepto, es decir, su carácter de imposición social y económica radican en la necesidad de hacer participar en ciertas funciones a los organismos a los cuales son confiadas esas funciones, a los miembros que poseen intereses comunes económicos, morales y espirituales, excluyendo otros miembros de la sociedad política general, para quienes el peso de la tributación tradicional sería insoportable. Dado lo anterior,

la imposición parafiscal exhibe una imagen de originalidad que no se involucra con la del impuesto ni con la de la tasa".[1]

En un artículo, anexado a este expediente por el Dr. Francisco Eladio Gomez Mejía, Marcel Martín señala como la parafiscalidad es el conjunto de recaudos con carácter obligatorio, que se cobran -y a su vez benefician- a organismos autónomos (públicos o privados) diferentes del Estado y sus entes territoriales, y que cuentan con una especial afectación, encaminada a la realización de objetivos de tipo económico, profesional o social del grupo gravado.[2]

La doctrina nacional ha hecho también algunos apartes sobre este tema y aunque no existe aún una definición unívoca, si es posible deducir algunos elementos que nuestros autores consideran esenciales para entender el concepto de parafiscalidad.

Para el profesor Juan Camilo Restrepo, los ingresos parafiscales son una institución intermedia entre tasa administrativa y el impuesto. Puesto que:

"se trata de pagos que deben hacer los usuarios de ciertos organismos públicos o semipúblicos para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma. Se menciona como ejemplo más común las cotizaciones a la seguridad social o ciertos pagos a organismos beneficiarios de estas tasas. La diferencia entre las tasas y los ingresos parafiscales radica en que en las primeras se trata de una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por los organismos estatales; en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos pero no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos. En Colombia tenemos un buen ejemplo de un ingreso parafiscal en la llamada retención cafetera que deben pagar los particulares (exportadores de café) y con el producido de la cual se nutren los recursos del fondo nacional del café".[3]

---

[1] Gaceta Constitucional No. 89, pág 7,8.
[2] MARTIN, Marcel. **La parafiscalité son role, son domaine, son controle**. E.D.C.E. No 14, París 1990, págs 285 y ss,
[3] RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. **Hácienda Pública,** Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992 pág 124.

Por su parte, los doctores Carlos Lleras de la Fuente, Juan Manuel Charry, Carlos Adolfo Arenas y Augusto Hernández, definen las contribuciones parafiscales así:

"se entiende por contribuciones parafiscales aquellas tasas o aportes que, por ministerio de la ley, determinados sectores económicos o sociales están obligados a pagar en favor de un ente público o privado con el fin de que reviertan en beneficio de quienes hicieron la contribución, bien sea en la forma de servicios sociales, o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica".

"Al género de la "parafiscalidad" corresponden las contribuciones destinadas, por ejemplo, a previsión social, fondos forestales, bolsas de comercio, fomento agrícola o ganadero, y el bien conocido caso en Colombia del gravamen conocido como retención cafetera, con el cual los productores proveen al Fondo Nacional del Café de recursos que se destinan a la protección y defensa de la industria cafetera y a la redistribución del ingreso a través de programas de desarrollo social y económico en las zonas cafeteras y otras actividades afines".[4]

En escrito presentado a esta Corte, el profesor Luis Carlos Sáchica Aponte pone de presente que:

"El concepto de recurso parafiscal se refiere a un mecanismo de financiación autónoma de actividades de interés público o social, creado por ley, para dotarlo de coactividad respecto de los contribuyentes que son, al tiempo, los exclusivos destinatarios a (sic) beneficiarios de los servicios y operaciones de los organismos que gestionan los servicios así financiados."[5]

De igual manera la jurisprudencia nacional ha reconocido la existencia de un tipo de recursos públicos a los cuales la ley les otorga una destinación especial y que pueden ser manejados al margen del presupuesto nacional.

---

[4] Intérpretación y Génesis de la Constitución Colombiana. Cámara de Comercio de Bogotá, 1992.
[5] Documento presentado por el Dr. Luis Carlos Sáchica ante esta Corporación , en defensa de la constitucionalidad de la ley 40 de 1990, fl. 46.

Así, la Corte Suprema de Justicia señaló el carácter de contribución indirecta de la cuota de fomento cacaotero. Pero, en su salvamento de voto dos magistrados sostuvieron que se trataba de una contribución especial.[6]

En otro pronunicamiento la misma Corte calificó a las contribuciones especiales como recursos parafiscales, aceptó su existencia por fuera del presupuesto nacional y reconoció que se trataba de recursos con una afectación especial.[7]

Recientemente se ha reiterado esta visión de lo parafiscal. En efecto, en sentencia de Noviembre 15 de 1991, con ponencia del Consejero Jaime Abella Zárate, la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado afirmó que los aportes de los patronos al SENA y el pago del subsidio familiar son típicos aportes parafiscales.

Igualmente, en sentencia de Abril 8 de 1992, -de la cual fue ponente la Consejera Dolly Pedraza de Arenas- la Sección Segunda de la misma Sala dijo:

"Los aportes que los empleadores, por ministerio de la ley 27 de 1974, deben hacer al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, hacen parte de lo que la doctrina ha denominado "contribuciones parafiscales" que son especies tributarias con las cuales el Estado financia algunos servicios públicos que benefician a los propios contribuyentes, o a sus familiares o dependientes y que se encuentran a cargo de entidades descentralizadas de derecho público".

De todo lo anterior, es claro que, no obstante las imprecisiones y diferencias entre las distintas teorías, la noción de parafiscalidad, había sido aceptada por la doctrina y la jurisprudencia colombiana, antes de su consagración en la Carta de 1991.

---

[6] Corte Suprema de Justicia. Sala Plena, Sentencia del 16 de agosto de 1966. Gaceta Judicial. T. CXVII, pág 47 y ss.
[7] Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia 10 de noviembre de 1977. Mag Pon. Dr. Guillermo González Charry.

Las rentas parafiscales, según todo lo expuesto, tienen como característica esencial la destinación específica; no entran a engrosar el monto global del presupuesto nacional y, como se verá más adelante, se diferencian claramente de los impuestos y tasas.

Como es bien sabido, en hacienda pública se denomina "tasa" a un gravamen que cumpla con las siguientes características:

- El Estado cobra un precio por un bien o servicio ofrecido;
- El precio pagado por el ciudadano al Estado guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido.
- El particular tiene la opción de adquirir o no el bien o servicio.
- El precio cubre los gastos de funcionamiento y las previsiones para amortización y crecimiento de la inversión.
- Ocasionalmente, caben criterios distributivos (Ejemplo: Tarifas diferenciales).
- Ejemplo típico: Los precios de los servicios públicos urbanos (energía, aseo, acueducto).

Como se dijo anteriormente, las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado.

*De otro lado, será un "impuesto", siempre que cumpla con las siguientes condiciones básicas**:***

- Se cobran indiscriminadamente a todo ciudadano y no a un grupo social, profesional o económico determinado.
- No guardan relación directa e inmediata con un beneficio derivado por el contribuyente.
- Una vez pagado, el Estado dispone de él de acuerdo a criterios y prioridades distintos de los del contribuyente.
- Su pago no es opcional ni discrecional. Puede forzarse mediante la jurisdicción coactiva.

- Aunque se tiene en cuenta la capacidad de pago del contribuyente ello no se hace para regular la oferta y la demanda de los servicios ofrecidos con los ingresos tributarios, sino para graduar el aporte social de cada ciudadano de acuerdo a su disponibilidad.
- No se destinan a un servicio público específico, sino a las arcas generales, para atender todos los servicios necesarios.

Queda, pues, claro que las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-040 de 11 de febrero de 1993, M.P. Ciro Angarita Barón)

El sistema de seguridad social en Colombia es, pudiéramos decir, mixto.

Los afiliados al régimen contributivo deben cotizar mediante aportes que hará el patrono 8% y el trabajador 4% o sea, que el sistema recibe el 12% del salario del
trabajador (Art. 204 Ley 100).

La seguridad social prestada por las E.P.S. tiene su soporte en la TOTALIDAD de los ingresos de su régimen contributivo.

Por consiguiente, forman parte de él:

a) Las cotizaciones obligatorias de los afiliados, con un máximo del 12% del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo.

b) También, ingresan a este régimen contributivo las cuotas moderadoras, los pagos compartidos, (artículo 27 del decreto 1938 de 1994) las tarifas, las bonificaciones de los usuarios.

c) *Además los aportes del presupuesto nacional.*

Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter de parafiscal.

Como es sabido, los recursos parafiscales "son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa"[37]*, por eso se invierten exclusivamente en beneficio de éstos. Significa lo anterior que las cotizaciones que hacen los usuarios del sistema de salud, al igual que, como ya se dijo, toda clase de tarifas, copagos, bonificaciones y similares y los aportes del presupuesto nacional, son dineros públicos que las EPS y el Fondo de solidaridad y garantía administran sin que en ningún instante se confundan ni con patrimonio de la EPS, ni con el presupuesto nacional o de entidades territoriales, porque no dependen de circunstancias distintas a la atención al afiliado.* (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia SU-480 de 25 de septiembre de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Conforme a lo anterior, no puede una ley orgánica petrificar una norma legal ordinaria, pues estaría afectando la naturaleza inagotable de la potestad legislativa del Congreso. Por ello, el entendimiento puramente literal de la citada expresión del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) es inadmisible.

10- ¿Significa lo anterior que la mencionada expresión es inexequible y debe ser retirada del ordenamiento? La respuesta es negativa, pues ella admite otra interpretación, que no sólo no desconoce la Carta sino que desarrolla plenamente la naturaleza misma de las contribuciones parafiscales, tal y como lo señala uno de los intervinientes. En efecto, si se entiende que ese artículo del Estatuto Orgánico del Presupuesto no hace referencia exclusivamente a la ley que originariamente crea la contribución parafiscal sino también a las normas legales posteriores que la hayan modificado, entonces los vicios de inconstitucionalidad desaparecen. En efecto, con esta hermenéutica, la ley orgánica no sólo no afecta la potestad del Congreso de modificar y derogar las leyes anteriores sino que, además, contiene un mandato perfectamente razonable, pues simplemente está señalando que,

[37] Sentencia C-152/97, Magistrado Ponente: Jorge Arango Mejía.

en virtud del principio de legalidad tributario y debido a la particular naturaleza de las contribuciones parafiscales, la ley debe precisar también la destinación y la forma como se manejarán esas cuotas. Por ende, las entidades administradoras deberán respetar de manera estricta esos criterios legales.

11- El anterior análisis permite concluir que no es admisible el cargo del actor, según el cual una ley posterior no puede modificar la ley que creó una determinada contribución parafiscal, ya que esa interpretación puramente literal del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto es contraria a la Carta, por afectar las potestades legislativas del Congreso. Por tal razón, la Corte no sólo desechará la impugnación del demandante sino que se ve obligada a aplicar la regla de la unidad normativa del artículo 6º del decreto 2067 de 1991, y procederá, en la parte resolutiva de la sentencia, a condicionar el alcance de la expresión estudiada del artículo 29 del estatuto orgánico del presupuesto. En efecto, esta Corte tiene bien establecido que la unidad normativa procede también cuando no es posible pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano sin estudiar otros aspectos normativos que le están íntimamente ligados y cuya regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad[38]*. Ahora bien, en este caso, no era posible analizar la demanda del actor sin estudiar el alcance concreto de la expresión mencionada en el artículo 29 del estatuto orgánico del presupuesto, puesto que el cargo central era que esa norma orgánica prohibía la modificación de las leyes que hubieran creado contribuciones parafiscales.*

La naturaleza de los aportes al SENA y la constitucionalidad de las variaciones establecidas por la ley acusada.

8- El anterior examen no significa que la norma impugnada sea obligatoriamente constitucional, pues si las contribuciones al SENA son parafiscales, la ley posterior no podría introducir cualquier cambio, pues podría desnaturalizar la cuota, con lo cual se afectarían principios constitucionales. En efecto, la excepcionalidad de la parafiscalidad obliga a un examen constitucional más estricto que frente a otros tributos, pues estas cuotas están determinadas por elementos que las configuran y sin los cuales esta figura tributaria altera su esencia, pierde su finalidad y puede confundirse con un impuesto común. Por tal razón, la Corte debe estudiar si la imposición de una contribución a un cierto grupo de personas o

[38] Ver sentencia C.320 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 5.

actividades con la obligatoria asignación a un determinado sector económico constituye efectivamente una contribución parafiscal, pues en caso de no ser así, se podría estar vulnerando la prohibición del artículo 359 de la Constitución, según el cual no puede haber rentas nacionales con destinación específica, o se podría estar afectando la equidad tributaria. Por ello, si bien, como regla general, no se puede señalar "como inconstitucional la creación de un tributo por figurar bajo determinado nombre que pueda no corresponder a clasificaciones doctrinarias", ya que "la denominación tributaria usada por el legislador es indiferente"[39], en el caso de la parafiscalidad la situación es diversa, no sólo por la excepcionalidad de este mecanismo -que obliga a interpretar restrictivamente su alcance- sino por la inescindible relación entre sus elementos constitutivos. En efecto, si la cuota se cobra a toda la sociedad para asignarla a un sector determinado, estaríamos en frente de una renta de destinación específica prohibida constitucionalmente. En ese mismo orden de ideas, si la contribución se exige a un sector económico pero su producto se asigna a otro sector, entonces no sólo estaríamos también frente a una renta con destinación específica sino que se estaría afectando la igualdad y la equidad tributarias. Por ende, debe la Corte estudiar la naturaleza de los aportes al SENA y si las modificaciones introducidas por la ley acusada son compatibles con dicha naturaleza.

9- En anterior oportunidad, esta Corporación había señalado que los ingresos que recibe el SENA correspondientes a los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994 configuran contribuciones parafiscales[40]. Eso es así, por cuanto, como bien lo señala el actor, tales ingresos reúnen las características propias de esas cuotas. De un lado, son aportes patronales obligatorios ya que, conforme a ese artículo, todos los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales de Estado y las sociedades de economía mixta deben contribuir con el 2 % de los pagos salariales, mientras que el aporte de la Nación y de las entidades territoriales es del 0.5 % por ese mismo concepto. Son entonces también singulares pues la efectúan única y exclusivamente los empleadores públicos y privados: y, finalmente, tienen destinación sectorial ya que estos dineros son utilizados en programas de capacitación profesional, que terminan revirtiendo en beneficio de los aportantes. En efecto, conforme a los artículos 2º y 3º de la Ley 119 de 1994, el SENA debe invertir en el desarrollo social y técnico integral de los trabajadores colombianos, para lo cual debe adelantar programas de capacitación y participar en

[39] Sentencia C-430 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo.
[40] Sentencia C-369/96 MP Julio César Ortiz.

actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, que contribuyan a la actualización y mejoramiento de esa formación de los trabajadores. Esta destinación especial de estos recursos se ajusta a la Carta no sólo porque puede ser considerada como una expresión del deber constitucional del Estado y de los empresarios de ofrecer formación y habilitación técnica y profesional a quienes lo requieran (CP art. 54) sino, además, porque recompensa al sector empresarial gravado. En efecto, en la medida en que la formación de la mano de obra mejora, los empresarios que requieren sus servicios se benefician, por lo cual éstos obtienen un provecho indirecto del aporte realizado, con lo cual se cumplen los requisitos que caracterizan una contribución parafiscal.

En tales, condiciones, siendo los aportes al SENA contribuciones parafiscales, el interrogante obvio que surge es si las modificaciones introducidas por la norma acusada son compatibles con esa naturaleza.

10- El artículo 16 de la Ley 344 de 1996 establece que de las contribuciones parafiscales recibidas por el SENA, una quinta parte debe ser destinada al "desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo." La disposición aclara que esa entidad "ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico."

Como vemos, el artículo impugnado en el fondo no modifica las orientaciones generales del SENA sino que establece una prioridad en los programas desarrollados por sus centros de capacitación, pues ordena que al menos un 20% de esos dineros sea invertido en programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. El establecimiento de esa orientación específica fue justificado en los debates parlamentarios como un mecanismo para que los empresarios y trabajadores colombianos sean competitivos y puedan enfrentar los desafíos que plantea la permanente revolución tecnológica y la globalización de la economía. Así, en la ponencia para segundo debate en el Senado, se dijo específicamente al respecto:

"El valor resultante deberá destinarse a financiar programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo, que constituye una denominación más exacta del propósito que se busca alcanzar y respeto a los cuales se logró un amplio consenso.

Creemos que, en conjunto, el artículo como ha sido propuesto y aprobado por las comisiones terceras conjuntas constituye una medida muy importante, por cuanto el desarrollo de tales programas es hoy en día un requisito esencial para el crecimiento económico. Existe un rezago muy importante en este campo y el Sena haría una contribución fundamental al desarrollo del país, como lo ha venido haciendo desde hace varios decenios, si su capacidad y experiencia se orienta a fortalecer una área tan importante como la cubierta por esos programas.

A nadie se le escapa que atravesamos por una revolución tecnológica que determina las características y el contenido del desarrollo económico y social de las sociedades del próximo siglo. En los actuales momentos, una sociedad sin innovación ni desarrollo tecnológico no es competitiva.

Por estos motivos, el fortalecimiento y desarrollo de programas de desarrollo tecnológico son un componente estratégico del Plan Nacional de Desarrollo y, en particular, de la estrategia nacional de competitividad para la internacionalización.[41]*"*

Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que la modificación introducida por el precepto acusado se ajusta a la Carta, pues no sólo la orientación de esos programas tiene sustento constitucional, ya que es deber del Estado promover la competitividad, la productividad y la formación tecnológica de los trabajadores (CP arts 54 y 334) sino que, además, se mantiene el nexo entre sector gravado y destinación de la cuota, que debe existir en toda contribución parafiscal. En efecto, es claro que los empresarios serán claros beneficiarios de estos programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.(**CORTE CONSTITUCIONAL** , C-298 de 17 de junio de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

El artículo 150, numeral 12, de la Constitución consagra la facultad del Congreso de la República para establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. De otro lado, el artículo 338 de la Carta establece que en tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales.

---

[41] Ver Gaceta del Congreso. No 568, 6 de diciembre de 1996, p 5.

Las contribuciones parafiscales han sido definidas en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico del Presupuesto- como "gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector".

Agrega la norma que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y dice que se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

También estipula la disposición orgánica que "las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179 de 1994, art. 12; Ley 225 de 1995, art. 2)".

Así las cosas, los recursos parafiscales no forman parte del Presupuesto General de la Nación. Su inclusión tiene por objeto únicamente registrar la cuantía de estas contribuciones.

La naturaleza de las contribuciones parafiscales ha sido definida por esta Corporación en varias de sus sentencias.

Se ha sostenido, por ejemplo:

"...en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado. No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos

constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el precondicionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-308 de 1994. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

Igualmente, se ha expresado:

"...la teoría de la hacienda pública ha desarrollado prolíficamente este concepto y aunque las definiciones no son ciertamente unívocas existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. En suma, una característica esencial de los recursos parafiscales es su especial afectación.
(…)
La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.
(…)
De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término "contribución parafiscal" hace relación a un gravámen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravámen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado.

Esta fue la visión del Constituyente, la cual responde en un todo a la doctrina nacional e internacional que ha desarrollado durante medio siglo el concepto de parafiscalidad y que esta Corte tendrá en cuenta para decidir los cargos que en la demanda se formulan". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-040 de 1993. M.P.: Dr Ciro Angarita Barón Q.E.P.D).

*Precisado el alcance de las contribuciones parafiscales, la Sala Plena entra al análisis de los cargos formulados en la demanda en relación con la necesidad de que la norma acusada hubiese sido objeto de la Ley Orgánica del Presupuesto y no de una ley ordinaria. (***CORTE CONSTITUCIONAL**, C-1379 de 11 de octubre de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo*)*

13. En repetidas ocasiones esta Corporación ha definido los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud como parafiscales[42]*, lo cual significa que "la cotización para la seguridad social en salud es fruto de la soberanía fiscal del Estado. Se cobra de manera obligatoria a un grupo determinado de personas, cuyo interés o necesidades en salud se satisface con los recursos recaudados. Los recursos que se captan a través de esta cotización no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional, pues tienen una especial afectación, y pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado. La tarifa de la contribución no se fija como una contraprestación equivalente al servicio que recibe el afiliado, sino como una forma de financiar colectiva y globalmente el Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud.*

Las características de la cotización permiten afirmar que no se trata de un impuesto, dado que se impone a un grupo definido de personas para financiar un servicio público determinado. Se trata de un tributo con destinación específica, cuyos ingresos, por lo tanto, no entran a engrosar el presupuesto nacional. La cotización del sistema de salud tampoco es una tasa, comoquiera que se trata de un tributo obligatorio y de otra parte, no genera una contrapartida directa y equivalente por parte del Estado, pues su objetivo es el de asegurar la financiación de los entes públicos o privados encargados de prestar el servicio de salud a sus afiliados" (Subrayado fuera de texto). Sentencia C-577 de 1997.

---

42 Ver entre otras, Sentencias C-575 de 1992, C-308 de 1994, C-179, C-183, SU-480 de 1997 y la SU-430 de 1998.

"La seguridad social prestada por las EPS tienen su soporte en la totalidad de los ingresos de su régimen contributivo, por consiguiente, forman parte de él:
a)Las cotizaciones obligatorias de los afiliados con un máximo del 12% del salario base de cotización, el cual no podrá ser inferior al salario mínimo.
b)También, ingresan a este régimen contributivo las cuotas moderadoras, los pagos compartidos (art. 27 del Decreto. 1938 de 1994), las tarifas y las bonificaciones de los usuarios.
c)Además los aportes del presupuesto nacional.

Lo importante para el sistema es que los recursos lleguen y que se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter parafiscal". Sentencia SU-480 de 1997. (Subrayado fuera de texto).

14. Los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud son rentas parafiscales porque son contribuciones que tienen como sujeto pasivo un sector específico de la población y se destinan para su beneficio, y conforme al principio de solidaridad, se establecen para aumentar la cobertura en la prestación del servicio público de salud. El diseño del Sistema General de Seguridad Social en Salud define en forma específica los destinatarios, los beneficiarios y los servicios que cubre el Plan Obligatorio de Salud, todos elementos constitutivos de una renta parafiscal. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-828 de 8 de agosto de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño)

Artículo 30. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (Ley 225 de 1995 art. 27).

Conc: Art. 11 del Decreto 111 de 1996. Art. 1° de la Ley 718 de 2001.

Nota 1. *El artículo 30 fue declarado* ***exequible****, en su totalidad, mediante la sentencia C-009 de 2002.*

Nota 2. *La norma en comento está asociada con el concepto de tasa. Varias son las funciones que presta el Estado susceptibles de cobro a este título. Se destacan aquellas relacionadas con la labor de vigilancia y control.*

*b)**Tasas:** Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.*

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

*La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de **compensar** en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.*

*Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, G.C.C. Tomo 10, primera parte, sent. C-465 de 21 de octubre de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)*

La norma demandada, artículo 30 del Decreto 111 de 1996, se refiere a dos de las modalidades de fondo especiales, aunque no especifica en ninguna de ellas el tipo de ingresos que las constituyen: 1. Los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, y 2. Los ingresos pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

El artículo demandado no crea, menciona, ni afecta ningún impuesto en particular sino que se limita a señalar genéricamente qué es lo que constituye un fondo especial, sin especificar la naturaleza de tales ingresos. En este orden de ideas, el artículo 30 del Decreto 111 de 1996 no consagra ni afecta renta tributaria alguna, circunstancia que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, excluye la posibilidad de vulneración del artículo 359 de la Carta Política en cuanto una norma legal no incurre en la prohibición de rentas nacionales de destinación específica si no contienen ella una renta determinada, de carácter tributario. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-009 de 23 de enero de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño)

Artículo 31. Los recursos de capital comprenderán: Los recursos del balance, los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, los rendimientos financieros, el diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera, las donaciones, el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional, y *de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del Orden Nacional y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la constitución y la Ley les otorga,* y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaría y monetaria.

Parágrafo. Las rentas e ingresos ocasionales deberán incluirse como tales dentro de los correspondientes grupos y subgrupos de que trata este Artículo (Ley 38 de 1989, art. 21, Ley 179 de 1994, arts. 13 y 67).

Nota: El texto en itálica fue declarado exequible mediante la sentencia C-892 de 22 de octubre de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. (Cambio de texto).

Conc.: Art. 358 C.Pol. Art.4° de la Ley 226 de 1995. Arts 11, 34 del Decreto 111 de 1996.

Tercera. El concepto de regularidad en la definición de un ingreso corriente.

Coinciden la jurisprudencia y la doctrina en acoger el concepto de regularidad como elemento característico, no esencial, pues admite excepciones, de los ingresos corrientes, los cuales distinguen de los ingresos de capital, que al contrario se caracterizan por su eventualidad; tal distinción cobra significativa importancia en la estructura fiscal que definió el Constituyente de 1991, pues de los primeros deben participar las entidades territoriales, a través del situado fiscal y la participación de los municipios, y con ellos financiar programas y proyectos de inversión social, los cuales cubren y atienden necesidades de carácter recurrente, que exigen una inversión constante y progresiva; entre ellos ocupan lugar de prevalencia los de educación y salud.

(...)

- La caracterización de los ingresos corrientes.

Los ingresos corrientes, además de la regularidad, presentan otras características que sirven para definirlos y distinguirlos, entre ellas:

- Su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con cierto grado de certidumbre.

- Si bien constituyen una base aproximada, es una base cierta, que sirve de referente, para la elaboración del presupuesto anual.

- En consecuencia, constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias.

Por reunir estas características se consideran ingresos corrientes no tributarios las tasas, multas y contribuciones, y las rentas contractuales. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** sentencia C-423 de 21 de septiembre de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz)

El presente examen se hará resolviendo la siguiente pregunta : ¿violó el legislador los artículos 268 (sic), 356, 357 y 358 de la Constitución al incluir los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta en las rentas de capital?

No, por razones que se explican a continuación :

No hay violación de los artículos constitucionales señalados por el actor pues, ninguno de ellos establece expresamente cuáles son los ingresos corrientes y cuáles son las rentas de capital. Tal definición la delegó el constituyente al legislador, y, éste al desarrollar estas funciones no incurrió en ninguna vulneración de la disposiciones mencionadas. Estas afirmaciones se desarrollan de la siguiente manera.

En primer lugar hay que advertir que dentro de las disposiciones constitucionales supuestamente violadas, el actor relaciona el artículo 268 de la Carta, pero como este artículo se refiere a las atribuciones del Contralor, y nada tiene que ver con el tema objeto de este proceso, la Sala no se detendrá en el examen de esta norma.

Sobre los demás artículos por él mencionados, 356, 357 y 358 de la Carta, es bueno observar que ni antes del Acto Legislativo 01 de 2001, que modificó los artículos 347, 356 y 357, ni ahora, bajo la vigencia del mismo (1º de enero de 2002), la Constitución ha señalado en qué consisten los recursos corrientes y los ingresos de capital.

Es más, la referencia general de los artículos de la Constitución que se refieren a los ingresos corrientes y a las rentas o ingresos de capital son los siguientes :

Aluden a los ingresos corrientes, las siguientes disposiciones constitucionales, así : el artículo 321, inciso final, sobre los aportes del departamento y los municipios a las provincias que se constituyan con municipios o territorios indígenas; el artículo 331, inciso final, concerniente a la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena; el actual artículo 356 (Acto Legislativo 01 de 2001), que trata de los recursos, en general, del Sistema General de Participaciones;

el actual artículo 357 (Acto Legislativo 01 de 2001), incisos primer y segundo, sobre la fórmula para calcular el monto del sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, y la exclusión de los tributos que se arbitren con ocasión de la declaración de estados de excepción, para efectos del cálculo correspondiente; los parágrafos transitorios 1 y 3 del mismo artículo 357; y, el artículo 358 que debe entenderse que hace referencia al actual sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, de que trata el Acto Legislativo mencionado.

Sobre los ingresos o rentas de capital, la única mención que la Constitución hace a éstos, se encuentra en el artículo 358 para excluirlos del sistema general de participaciones, que antes correspondía al denominado situado fiscal.

De este recorrido general, queda una clara conclusión, en el sentido de que no existe disposición constitucional que señale expresamente en qué consisten los conceptos en mención. De allí que quienes intervinieron en este proceso consideraran que tal facultad se difirió al legislador orgánico.

La Corte comparte esta interpretación y estima que el legislador, mediante la expedición de la respectiva ley orgánica de presupuesto, tiene la facultad de clasificar estos conceptos, con relativa amplitud, según los parámetros impuestos por la Constitución no sólo en cuanto a las leyes orgánicas sino respecto de los fines del Estado, como se verá en el siguiente punto. **(CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-892 de 22 de octubre de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Artículo 32. **Cupos de endeudamiento global**. El Gobierno Nacional podrá establecer para distintas instituciones del orden nacional del Estado un cupo de endeudamiento global, que les permita suprimir a éstas, algunos procedimientos individuales ante el Departamento Nacional de Planeación, CONFIS, Ministerio de Hacienda y demás instancias competentes. El Gobierno Nacional queda facultado para simplificar el actual procedimiento (Ley 225 de 1995, art. 31).

Conc.: Arts. 21, 24, 26, 72 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 33. Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsables, hacen parte del presupuesto de rentas del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital mediante decreto del Gobierno, previa certificación de su recaudo expedido por el órgano receptor. Su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las Comisiones Económicas del Congreso (Ley 179 de 1994, arts. 55, inciso 3 y 61, Ley 225 de 1995, art. 13).

Conc.: Arts. 11, 31 del Decreto 111 de 1996.

Nota. Atendiendo a los actuales lineamientos que gobiernan el sistema de control fiscal, aquellos recursos de asistencia o cooperación internacional que reciba la Contraloría General de la República están sometidos a la vigilancia de la Auditoría General de la República. Así ocurre con los que reciban las contralorías territoriales.

Artículo 34. Ingresos de los Establecimientos Públicos. En el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los Establecimientos Públicos. Para estos efectos entiéndese por:

a) Rentas propias. Todos los ingresos corrientes de los Establecimientos Públicos, excluidos los aportes y transferencias de la Nación;

Conc: Art. 358 C.Pol. Art. 27 del Decreto 111 de 1996.

b) Recursos de capital. Todos los recursos del crédito externo e interno con vencimiento mayor de un año, los recursos del balance, el diferencial cambiario, los rendimientos por operaciones financieras y las donaciones (Ley 38 de 1989, art. 22, Ley 179 de 1994, art. 14).

Conc: Art. 358 C.Pol. Art. 31 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 35. El cómputo de las rentas que deban incluirse en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo (Ley 38 de 1989, art. 28).

Conc: Arts. 11, 31, 73 del Decreto 111 de 1996.

V. DEL PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES

Artículo 36. El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión.

Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio, Departamento Administrativo y Establecimientos Públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el Servicio de la Deuda Pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional.

En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (Ley 38 de 1989, art. 23, Ley 179 de 1994, art. 16).

Conc: Art. 210 de la Ley 5 de 1992. Arts. 4°, 8°, 45 y 110 del Decreto 111 de 1996.

Nota. Como organismo nuevo, creado por la Constitución de 1991, y organizado a través del Decreto-ley 272 de 2000, debe tenerse en cuenta a la Auditoría General de la República, entidad de control fiscal de segundo nivel, tal y como ha tenido oportunidad de indicarlo la Corte Constitucional, entre otras, en la sentencia C-1339 de 2000. A pesar del criterio organicista ya mencionada, es de destacar que el Banco de la República no está incluido en dicha enumeración y tiene un régimen propio desarrollado a partir de los lineamiento contenidos en el artículo 27 de la Ley 31 de 1992.

> *La Corte Constitucional considera que la noción legal de "inversión en los sectores sociales" que trae el artículo 24 de la Ley 60 debe ser concordada con el mandato constitucional del artículo 357 de la Carta, que establece que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación estará destinada a financiar "las áreas prioritarias de inversión social" que sean definidas por la ley. Entra entonces la Corte a determinar cuáles son los alcances del concepto de inversión social de la Carta, los cuales fija en primer término la propia Ley 60 de 1993 en su contexto normativo. Pero, sin lugar a dudas, como lo hace en este caso, es función de la jurisprudencia esclarecer, delimitar y precisar el sentido del pensamiento del Constituyente cuando señala los fines propios del Estado Social de Derecho.*
>
> *Una interpretación literal y exegética del artículo 357 de la Carta podría dar a entender que la participación de los municipios en los ingresos corrientes sólo puede estar destinada a gastos de inversión, esto es, a gastos destinados a aumentar la formación bruta de capital fijo en el sector social respectivo, puesto que la norma constitucional habla expresamente de "inversión" y no menciona los gastos de funcionamiento y, a nivel económico y financiero, en general se tiende a oponer los gastos de inversión y los de funcionamiento. Sin embargo la Corte considera que esa interpretación no es admisible por cuanto ella comporta conclusiones contrarias a los propios principios y valores constitucionales. En efecto, si el artículo 357 de la Carta hubiera establecido una rígida dicotomía entre los gastos sociales de inversión y los gastos sociales de funcionamiento, entonces tendríamos que concluir que un municipio, por medio de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, podría financiar la construcción de una escuela o de un hospital, pero no podría pagar los salarios de los médicos y los profesores respectivos. Esta conclusión es inaceptable puesto que el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes*

físicos -como si éstos fueran valiosos en sí mismos- sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (CP art. 13), que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas (CP art. 324, 350, 357 y 366). Así, el artículo 366 de la Carta señala que "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable".

Ahora bien, es obvio que una inversión para una escuela que no podrá tener maestros o para un hospital que estará desprovisto de médicos es inútil e ineficiente, puesto que no sirve para satisfacer las necesidades de educación y de salud de la población del municipio respectivo. Por eso, en determinadas circunstancias, constituye una mejor inversión en el bienestar de la población que las autoridades gasten en el funcionamiento de las escuelas y los centros de salud, en vez de efectuar nuevas construcciones en este campo. Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben "inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social."

Hay, pues, que compaginar la noción de inversión social con el sentido mismo de la finalidad social del Estado (CP título XII capítulo V). Ahora bien, esta Corte ya ha señalado que cuando el entendimiento literal de una norma "conduce al absurdo o a efectos contrarios a la finalidad buscada por la propia disposición, es obvio que la norma, a pesar de su aparente claridad, no es clara, porque las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables. El intérprete tiene entonces que buscar el sentido razonable de la disposición dentro del contexto global del ordenamiento jurídico-constitucional conforme a una interpretación sistemática-finalística". En este sentido, la Corte Constitucional estima que es racional que la noción constitucional de "inversión social" no se opone a los gastos de funcionamiento siempre y cuando estos se efectúen también en el sector social. . (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-151 de 5 de abril de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz)

Artículo 37. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Nacional en el proyecto de ley incluirá los proyectos de inversión relacionados en el Plan Operativo Anual siguiendo las prioridades establecidas por el Departamento Nacional de Planeación, en forma concertada con las oficinas de Planeación de los órganos hasta la concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos (Ley 38 de 1989, art. 33, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3o. y 18).

Conc.: Arts. 6°, 8°, 13, 26, numeral 2, 36, 43, 49, 63, 65 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 38. En el Presupuesto de Gastos solo se podrá incluir apropiaciones que correspondan:

a) A créditos judicialmente reconocidos;

Conc.: Art. 44 Decreto 111 de 1996.

b) A gastos decretados conforme a la ley;

c) Las destinadas a dar cumplimiento a los planes y Programas de Desarrollo Económico y Social y a las de las obras públicas de que tratan los Artículos 339 y 341 de la Constitución Política, que fueren aprobadas por el Congreso Nacional, y

d) A las leyes que organizan la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral, los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los Establecimientos Públicos y la Policía Nacional que constituyen título para incluir en el presupuesto partidas para gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública (Ley 38 de 1989, art. 24, Ley 179 de 1994, arts. 16, 55, incisos 1 y 4, art. 71).

Conc.: Art. 346 C.Pol. Ley 4ª de 1992. Art. 23, 83 del Decreto 111 de 1996. Art. 211 de la Ley 5ª de 1992. Ley 24 de 1992, Ley 270 de 1996, Decretos-leyes 261, 262, 267 y 272 de 2000, entre algunos organismos autónomos. Art. 11 del Decreto 111 de 1996.

Nota. Debe aclararse que en estados de excepción, la fuente de gasto público es el decreto que lo declara.

a. Encuentra la Corte al respecto que el inciso segundo del artículo 346 de la Constitución autoriza, para la Ley de Apropiaciones, la inclusión de partidas que se dirijan, entre otros conceptos, a la atención del servicio de la deuda, como es el caso en el asunto de referencia, lo cual descarta de plano el supuesto vicio de inconstitucionalidad planteado por los actores.

Pero, además, en los artículos 14 y 17 de la citada Ley 51 de 1990, se autoriza a la Nación para decretar, como una modalidad de reordenamiento administrativo, la procedencia de compensaciones de cuentas y de la capitalización en entidades públicas u organismos administrativos del orden nacional, cuando éstos presenten situaciones que hagan prever razonablemente, a juicio del Gobierno, que no podrán cumplir con el pago de sus obligaciones.

Las mencionadas disposiciones establen que:

*"**Artículo 14**. Cuando el Gobierno Nacional lo autorice, se podrán capitalizar acreencias entre entidades públicas, en los términos que convengan las partes, para lo cual quedan autorizadas por virtud de esta ley. Dicha capitalización se efectuará por el valor comercial de la acreencia, o por su valor nominal y se contabilizará como capital pagado o suscrito."*

*"**Artículo 17**. Cuando entidades públicas u organismos administrativos del orden nacional presenten perdidas acumuladas que excedan el cincuenta por ciento del patrimonio neto, excluido el superávit por valorización, o cuando se prevea razonablemente a juicio del Gobierno Nacional, que la entidad no podrá cumplir con el pago de sus obligaciones, la Nación podrá disponer el reordenamiento, la fusión o la liquidación del respectivo ente público."*

"Para este efecto, la Nación podrá ordenar compensaciones de cuentas, capitalizaciones, daciones en pago o celebración de acuerdos de pago entre entidades públicas del orden nacional a fin de sanear las obligaciones a cargo de dichas entidades."

Desde luego, las razones de esta atribución administrativa y contable del Gobierno Nacional, encuentran suficiente fundamento desde el punto de vista de manejo de la Hacienda Pública, ya que se relacionan, en el caso que se examina, con la satisfacción del servicio de la deuda y de la respetabilidad financiera internacional de la República.

En verdad no se presenta en este caso la pretendida violación a la Carta Política, por la supuesta ausencia de fundamento legal del gasto, en la especial modalidad de la operación contable y financiera que se ordena; por el contrario, tanto en aplicación directa de la Constitución, como por la sujeción a lo dispuesto por el artículo 17 de la Ley 51 de 1990, bien podía el Congreso Nacional ordenar la inclusión en el computo del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación y en el Decreto ley de apropiaciones de la vigencia fiscal de 1992, las partidas correspondientes y que aparecen acusadas por los demandantes. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-548 de 29 de noviembre de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz)

Obsérvese que a la luz de lo dispuesto por el artículo 347 de la Carta, se autoriza la expedición de leyes de creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, para financiar el monto de gastos contemplados en la ley, y dentro de ellos, en todo caso, se encuentra el de la atención de la deuda pública contraida por entidades del orden nacional; en este sentido y por este aspecto, no se encuentra vicio de constitucionalidad que afecte la validez de las expresiones acusadas, ya que ellas forman parte de una ley de modificación del presupuesto dictada para financiar el monto de gastos contemplados por la ley de apropiaciones.

En lo que se refiere al inciso primero de este artículo, no encuentra la Corte razón válida para afirmar que se oponga a la Constitución. Por el contrario: la autorización para capitalizar entidades públicas del orden nacional, está contenida en el artículo 17 de la ley 51 de 1990, que fue examinado por la Corte al resolver sobre una demanda presentada contra algunas disposiciones contenidas en la ley 17 de 1992. En esa oportunidad se dijo:

"En verdad no se presenta en este caso la pretendida violación a la Carta Política, por la supuesta ausencia de fundamento legal del gasto, en la especial modalidad de la operación contable y financiera que se ordena; por el contrario, tanto en la aplicación directa de la Constitución, como por la sujeción a lo dispuesto por el artículo 17 de la ley 51 de 1990, bien podría el Congreso Nacional ordenar la inclusión en el cómputo del presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación y en el Decreto ley de apropiaciones de la vigencia fiscal de 1992, las partidas correspondientes y que aparecen acusadas por los demandantes." (Sentencia C-548, de 29 de noviembre de 1993, Magistrado Ponente Fabio Morón Díaz)

Interpretación que resulta lógica si se tiene en cuenta que el artículo 17 citado, dice lo siguiente:

"Cuando entidades públicas u organismos administrativos del orden nacional presenten pérdidas acumuladas que excedan el cincuenta por ciento (50%) del patrimonio neto, excluído el superávit por valorización, o cuando se prevea razonablemente, a juicio del Gobierno Nacional, que la entidad no podrá cumplir con el pago de sus obligaciones, la Nación podrá disponer el reordenamiento, la fusión o la liquidación del respectivo ente público.

"Para este efecto, la Nación podrá ordenar compensaciones de cuentas, capitalizaciones, daciones en pago o celebración de acuerdos de pago entre entidades públicas del orden nacional a fin de sanear las obligaciones a cargo de dichas entidades." […]

Téngase en cuenta que una cosa es la autorización para capitalizar empresas o sociedades existentes, de las cuales el legislador al conferir la autorización puede tener una idea, al menos aproximada, de su magnitud, y otra, completamente diferente, autorizar al ejecutivo para "participar como accionista" en empresas, sin señalar límite alguno. Es ostensible que esto no puede hacerse, ni siquiera por una ley especial de autorizaciones.

Y menos aún podrá hacerse por medio de la ley de Presupuesto, pues ello equivale, ni más ni menos, a una apropiación indeterminada, tanto por su destinación concreta, como por su valor. ¿Cómo

establecer la cuantía la partida de gastos de inversión contenida implícitamente en esta autorización?. Claramente se ve que ello es imposible, lo que es aún más inaceptable en la ley de Presupuesto.

Por todo lo anterior, ***también se declarará inexequible el inciso tercero del artículo 14.*** *Inciso que, además, por la indeterminación de la autorización, también quebranta el artículo 350 de la Constitución.*

No sobra anotar que ***en el caso del inciso tercero, tampoco hay ley preexistente que decrete el gasto****, pues no puede aceptarse que ésta sea precisamente la misma ley de Presupuesto.*

A todo lo cual hay que agregar que el conferir la facultad para constituír empresas industriales y comerciales del Estado o sociedades de economía mixta, es asunto que no se refiere a la misma materia que el Presupuesto. Tal autorización debe ser objeto de una ley, y no un artículo más o menos oculto en una ley cuya finalidad es diferente. Por este aspecto, el inciso tercero quebranta el artículo 158 de la Constitución. En casos como éste, debe primeramente existir la ley que autorice la constitución de la sociedad; después, habiendo ley preexistente, se hará en el Presupuesto la apropiación correspondiente. Es lo que ordena el inciso segundo del artículo 346, al decir que en la Ley de Apropiaciones no podrá incluírse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado conforme a la ley anterior. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-357 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía)

Naturaleza, formación y linderos de la Ley de presupuesto.

5.1.3.1 La naturaleza jurídica especial de la ley de presupuesto ha sido objeto de intensos debates doctrinarios durante más de un siglo, que no resultan inocuos a la hora de definir el sentido de dicho instrumento jurídico no sólo en la estructura normativa nacional, sino además, en el régimen económico y de hacienda pública del país, asuntos todos a los que se refiere expresamente la Constitución Política de 1991. Así, algunos pensadores alemanes llegaron a negar que la ley de presupuesto fuera ley en sentido material, por constituir un acto de "alta administración", que se escapa de los vericuetos políticos del quehacer parlamentario, reconociéndole, entonces, un valor legal

meramente formal por ser expedida por el órgano legislativo[43]. Otros doctrinantes, por su parte le reconocen valor material a la ley de presupuesto reparando en su innegable conexión con normas sustanciales permanentes (v.gr. la Constitución y los contratos)[44]. Autores franceses e italianos también han formulado distinciones que, en teoría, impedirían asimilar la ley presupuestal a las demás[45]. No obstante, la teoría más reciente ha reconocido que la ley de presupuesto, a pesar de tener un contenido económico altamente técnico, es también ley en sentido material y la Corte ha acogido ésta concepción[46].

5.1.3.2 De otra parte, el presupuesto es un acto en el que participan tanto la rama ejecutiva como la legislativa[47]. Así, corresponde al Gobierno elaborar el proyecto de presupuesto y presentarlo al Congreso de la República dentro de los diez primeros (10) días de cada legislatura (artículo 346 inciso 1 C.P), y a éste último deliberar y expedirlo dentro de los tres primeros meses de cada legislatura (artículo 349 C.P.). De esta manera, se asegura que la propuesta que presenta el Ejecutivo, atendiendo la información técnica y financiera sobre los recursos disponibles para cumplir con los objetivos constitucionales del Estado y las políticas macroeconómicas por él formuladas (artículo 334 C.P., entre otros), sea objeto de discusión intensa por parte de quienes ejercen representación popular. Así, resulta que el presupuesto de la nación no es el fruto de la autoridad de unos pocos funcionarios del sector central sino el resultado de un debate democrático, plasmado necesariamente en una ley, que responda a la realidad económica y a las necesidades sociales de los colombianos[48].

---

[43] Cfr. Alvaro Rodríguez Bereijo, "El presupuesto del Estado" Editorial Técnos, Madrid 1970, pg. 64. Esta es una referencia puramente ilustrativa del escenario de discusión acerca de la naturaleza jurídica del presupuesto en culturas jurídicas de derecho legislado como la colombiana. Se acude a un texto básico que se encarga, precisamente, de presentar una visión panorámica sobre la materia.
[44] Ibid. pg. 100.
[45] Ibid. pg. 67.
[46] Por ejemplo, ver la C-053 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.
[47] En múltiples ocasiones, la Corte Constitucional ha hecho referencia a la *ley* anual de presupuesto identificándola como "una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley". Se trata de un concepto reiterado en múltiples ocasiones que fue inicialmente formulado en la sentencia C-685 de 1996 (M.P Alejandro Martínez Caballero).
[48] En igual sentido ver los artículos 47 a 63 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

Es por esta razón que, para efectos de la elaboración del presupuesto, la Constitución le señala al Gobierno "ciertas directrices y algunos condicionamientos" que es necesario resaltar.

Es responsabilidad del gobierno formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. En el proyecto de ley de apropiaciones no se puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo (artículo 346 C.P.); el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (artículo 347 C.P.); si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (artículo 347 Ibíd.); la ley de apropiaciones debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esa naturaleza (artículo 350 C.P.)[49]; y el Congreso no puede "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" (artículo 351, inciso 1, C.P.). En cambio, el Congreso "podrá eliminar y reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno", con las excepciones que señala el artículo 351 en su inciso segundo.

Recibido el proyecto respectivo en el Congreso, corresponde a las Comisiones de Asuntos Económicos tanto del Senado como de la Cámara discutirlo y aprobarlo en primer debate, para lo cual la Constitución las autoriza sesionar conjuntamente (artículo 346 inciso 2 C.P.). El segundo debate corresponde, obviamente, a las Plenarias de cada corporación legislativa (artículo 157 C.P.). Dentro de los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas fijadas en la Constitución y en la ley orgánica, el Congreso deberá discutir y expedir el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones (artículo 349 C.P.), en claro ejercicio de sus funciones como

[49] Cfr., por ejemplo, las sentencias C-423 de 1995, C-546 de 1994, C-629 de 1996, C-220 de 1997, C-053 de 1998 y C-562 de 1998.

representante del pueblo y, a la vez, como contrapeso institucional al poder e iniciativa que se le reconoce al Ejecutivo.

Si el Congreso no expide el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno en los términos señalados por el artículo 347 Superior, y si el gobierno no lo presenta dentro del plazo constitucional, 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 (artículo 348 C.P.).

De la breve descripción del régimen constitucional del presupuesto se deduce no sólo que su elaboración y trámite es diferente al de cualquier otro proyecto de ley sino que el aumento de las partidas de gastos está sometida a un sistema de frenos y contrapesos entre el Ejecutivo y el Legislativo. De esta manera, ninguna rama del poder público puede, por si sola, ordenar un aumento de los gastos públicos; no lo puede hacer ni el Presidente cuando ejerce la llamada dictadura fiscal ni el Congreso como órgano representativo y deliberativo dentro de una democracia.

Todas estas reglas y restricciones particulares se explican por la importancia del presupuesto en el origen de la democracia y en su evolución. Si bien la Corte no pretende hacer un resumen de la historia del derecho público en esta materia, y de la cual surgió el principio según el cual no hay tributación sin representación[50], sí se quiere resaltar el hecho de que el presupuesto

---

[50] No se pierda de vista que buena parte de la evolución que se dio en Europa desde la edad media hacia la consolidación de la idea de Estado, en los términos acuñados por la modernidad, se relaciona de manera esencial con el desarrollo de la esfera de la Hacienda Pública "y la evolución de los poderes del Parlamento sobre la política en general". La idea central detrás de esta manera de organizar el poder público se relaciona con la necesidad de asegurar que la acción de los miembros de una sociedad (el Estado o los mismos particulares) cuente con los recursos económicos necesarios para llevarla a cabo y tales recursos sean debidamente protegidos. Se trata, entre otros, de reconocer la utilidad y necesidad de que el parlamento proteja los recursos dinerarios destinados a financiar la actividad pública y así limite la capacidad de acción del Ejecutivo ("*the power of the purse*" del parlamento es la elocuente expresión empleada en el derecho inglés para referir este principio). Al respecto, pueden consultarse: David Coombs, "El Poder Financiero del Parlamento". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1981, pgs. 281 y ss., y "*Parliaments of the World*" (Edición preparada por Valentine Herman) The Macmillan Press Ltd. East

cumple una función democrática trascendental, en la medida en que define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales.

La función administrativa y política del presupuesto no es incompatible, entonces, con su carácter de herramienta macroeconómica[51]. Por el contrario, la deliberación del Congreso sobre el proyecto del presupuesto constituye un control democrático y periódico de los representantes del pueblo a la política macroeconómica en su componente fiscal, propuesta por el Ejecutivo. El presupuesto general de la nación es una especie de contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo (artículo 2 C.P.), tienen un correlato real y específico en la

---

Kilbride (Escocia) 1976, pgs. 731 y ss., por tan sólo citar dos textos clásicos dentro de la literatura comparada, que dan cuenta del proceso histórico ya relatado y su importancia dentro de la formación de la idea moderna de democracia.

[51] Sobre la importancia del presupuesto como herramienta de la política macroeconómica para, entre otros, cumplir los fines sociales del Estado, la Corte ha dicho:

(...) "El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. Su importancia va más allá de las actividades de fomento (...) En efecto, el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica." (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Acerca del análisis de exequibilidad de la Ley 38 de 1989)

ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso.

Por estas razones estima la Corte que la orden impartida en la C-1433 de 2000, tanto a la rama ejecutiva como a la rama legislativa, en el sentido de aumentar el gasto público para reajustar los salarios antes de la expiración de la vigencia fiscal del año 2000, no constituye una cabal interpretación del régimen constitucional relativo a la naturaleza jurídica y a los valores protegidos con las reglas sobre la expedición del presupuesto. Por eso no reiterará dicha orden. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-1064 de 2001)

Debe recordarse que la tesis conforme a la cual procedía un incremento salarial conforme a la inflación contenía las siguientes reflexiones:

2.6. La persona natural que pone a disposición de un empleador su fuerza laboral, al paso que cumple con una función social, persigue como interés particular una retribución económica por la prestación del servicio, que no solamente debe representar el equivalente al valor del trabajo, sino que debe ser proporcional a la necesidad de asegurar su existencia material y la de su familia, en condiciones dignas y justas, que serán las que le permitan subsistir adecuada y decorosamente. Por esta razón, la remuneración debe asegurar un mínimo vital, como lo ha entendido la jurisprudencia de esta Corte[52] *y, además, ser móvil, de modo que siempre guarde equivalencia con el precio del trabajo.*

Esta equivalencia debe ser real y permanente, y conseguirla supone necesariamente mantener actualizado el valor del salario, ajustándolo periódicamente en consonancia con el comportamiento de la inflación, con el fin de contrarrestar la pérdida de su poder adquisitivo, y asegurar que aquél en términos reales conserve su valor.

Estima la Corte que el ajuste del salario, desde la perspectiva señalada, no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se

[52] Sentencia SU-995/99 M.P. Carlos Gaviria Díaz

requiere que ésta se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste por inflación, teniendo en cuenta los factores reales de carácter socioeconómico que inciden en su determinación y, especialmente, la necesidad de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo.

Sobre la temática tratada se ha pronunciado reiteradamente la Corte en diferentes sentencias. En efecto, en la sentencia T-102 de 1995[53] dijo:

"El Estado y la sociedad no pueden ser indiferentes a la realidad de que la pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda lógicamente desvaloriza el salario. Es por ello que el salario se torna móvil, debiendo actualizarse para mantener su capacidad adquisitiva, sólo así, en un Estado Social de Derecho, se puede afirmar que la relación laboral es conmutativa".

(...)

"En una sociedad que tiene una economía inflacionaria como lo reconoce la misma Constitución en los artículos 373 y 53, el salario no puede ser una deuda de dinero. En realidad se trata de una deuda de valor. Es decir, la explicación del salario no se encuentra tanto en el principio nominalista como en el principio valorativo. Esto porque las personas trabajan fundamentalmente para tener unos ingresos que les permita vivir en condiciones humanas y dignas".

Posteriormente, en sentencia T-276/97[54] expresó:

"En lo que hace a la remuneración y a su periódico reajuste, se trata de dos elementos que conforman, desde el punto de vista constitucional, derechos inalienables de todo trabajador, que correlativamente implican obligaciones ineludibles de los empleadores. Estos no asumen una conducta legítima dentro de la relación laboral cuando pretenden escamotear tales derechos mediante procedimientos destinados a crear situaciones aparentemente ajustadas a la ley pero en realidad violatorias de ella,...".

---

[53] M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[54] M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

(...)

"La posición del empresario en este sentido no puede ser aceptada por la Corte, frente a los derechos constitucionales alegados, por cuanto si bien es cierto en el nivel mínimo se cumple la obligación legal incrementando el salario en la proporción anual plasmada en el respectivo decreto, ello no quiere decir que las demás escalas salariales puedan permanecer indefinidamente congeladas, según la voluntad del patrono, ya que la remuneración de los trabajadores debe ser móvil, es decir, está llamada a evolucionar proporcionalmente, de acuerdo con el aumento en el costo de la vida".

"En otros términos, ningún patrono público ni privado tiene autorización constitucional para establecer que sólo hará incrementos salariales en el nivel mínimo y que dejará de hacerlos indefinidamente en los distintos períodos anuales cuando se trata de trabajadores que devengan más del salario mínimo".

"En realidad, en una economía inflacionaria, la progresiva pérdida del poder adquisitivo de la moneda causa necesariamente la disminución real en los ingresos de los trabajadores en la medida en que, año por año, permanezcan inmodificados sus salarios. Cada período que transcurre sin aumento implica una disminución real de la remuneración y, por tanto, un enriquecimiento sin causa de parte del patrono, quien recibe a cambio la misma cantidad y calidad de trabajo, pagando cada vez menos".

2.7. De las normas de la Constitución surge el deber constitucional del Estado de conservar no sólo el poder adquisitivo del salario, sino de asegurar su incremento teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los trabajadores ingresos acordes con la naturaleza y el valor propio de su trabajo y que les permitan asegurar un mínimo vital acorde con los requerimientos de un nivel de vida ajustado a la dignidad y la justicia. En efecto, la exigencia de dicho deber surge: i) de la necesidad de asegurar un orden social y económico justo (preámbulo); ii) de la filosofía que inspira el Estado Social de Derecho, fundada en los principios de dignidad humana, solidaridad y de la consagración del trabajo como valor, derecho subjetivo y deber social (art. 1); iii) del fin que se atribuye al Estado de promover y garantizar la prosperidad y el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (arts. 2, 334 y 366); iv) del principio de igualdad en la formulación y aplicación de la ley (art. 13); v) de la necesidad de asegurar la igualdad de oportunidades para todas las personas y la remuneración mínima, vital y móvil

(art. 53); vi) del reconocimiento de un tratamiento remuneratorio igual tanto para los trabajadores activos como para los pasivos o pensionados (arts. 48, inciso final y 53, inciso 2); vii) del deber del Estado de intervenir de manera especial para asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos (art. 334) y viii) de la prohibición al Gobierno de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores, entre los cuales se encuentra naturalmente el salario, durante el estado de emergencia económica, lo cual indica que en tiempo de normalidad mucho menos puede disminuir los referidos derechos.

El deber de preservar el valor de los salarios y de hacer los reajustes periódicos para satisfacer las necesidades vitales del trabajador, se deduce también del art. 187 de la Constitución. En efecto, si la asignación de los miembros del Congreso se debe ajustar cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, es porque el Constituyente consideró que los fenómenos económicos y particularmente la inflación afectan la estabilidad de los ingresos laborales y que resultaba necesario preservar el poder adquisitivo de éstos, para asegurar unas condiciones de vida dignas y justas.

2.8. La obligación que, tanto para el Gobierno como para el Congreso, establece la Constitución de aumentar periódicamente los salarios de los servidores públicos indudablemente tiene una concreción en la ley 4ª de 1992, específicamente en los arts. 1º, 2º y 4º. En efecto, la normativa constitucional se hace realidad cuando el Congreso al expedir dicha ley le impone al Gobierno la obligación de aumentar anualmente el valor de los referidos salarios; obligación que adquiere una relevancia constitucional, en la medida en que según el art. 189-10, es función del Presidente de la República obedecer la ley y velar por su estricto cumplimiento. Subraya la Corte.

Estima la Corte en consecuencia que las disposiciones de la ley 4ª de 1992, en cuanto desarrollo concreto de los mandatos de la Constitución y, específicamente, del contenido en el art. 150-19-e), atan al Gobierno y al Congreso, y les imponen el deber jurídico de aumentar anualmente el salario de los servidores públicos.

No se trata propiamente de constitucionalizar las normas de la ley 4ª de 1992, pues el referido deber emana directamente de la Constitución y se desarrolla y operativiza en aquéllas. Dicho de otra manera,

las referidas normas constituyen el instrumento para hacer efectivos los mandatos constitucionales que imponen al Estado el deber de conservar el poder adquisitivo de los salarios y de asegurar que la remuneración de los trabajadores sea digna, justa, vital y móvil.

2.9. Conviene recabar que el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia de 2000, se concibió ajustado a una serie de criterios macro-económicos, dentro de los cuales tuvo un peso determinante la necesidad de restringir los aumentos salariales. Es así como la ley acusada, reconoce dos franjas de servidores públicos en relación con el incremento, o mejor, con el ajuste del salario: quienes devengaban hasta dos salarios mínimos mensuales, que lo recibieron, y los demás que fueron excluidos del beneficio de tal derecho.

Lo anterior implica, sin duda, un tratamiento discriminatorio en perjuicio de un vasto sector de servidores públicos, bajo el criterio de que la mayoría de los trabajadores deben hacer un sacrificio como contribución al saneamiento de las finanzas públicas.

Dicho tratamiento rompe el principio de igualdad en la medida en que la situación de todos los trabajadores está igualmente afectada por la situación económica y, en especial, por el fenómeno inflacionario. Y si el Estado debe preservar el valor real del salario, como se ha visto, no existe fundamento razonable para que solamente en relación con determinados servidores se logre este propósito y en cambio se desatienda con respecto a otros.

Si, como lo ha expresado la Corte, no es admisible que se congelen los salarios dejando de hacerse incrementos periódicos que permitan asumir el deterioro de los ingresos, menos resulta aceptable que se niegue a un gran sector de trabajadores del Estado el "ajuste" de sus asignaciones para que al menos conserven su valor real.

2.10. Según la Constitución la política económica es responsabilidad del Gobierno, y en su diseño y formulación igualmente están comprometidos el Legislador y el Banco de la República, dentro del ámbito de sus competencias.

Desde luego dicha política debe considerar las limitaciones que imponen las circunstancias económicas y fiscales del país; pero sin dejar de considerar esos factores que condicionan el gasto público, debe tenerse de presente que ni el Gobierno, ni el Congreso, gozan de una facultad discrecional absoluta para definir ad libitum el incremento salarial anual de los servidores públicos, porque median disposiciones constitucionales que limitan su actuación y le imponen unos criterios que son de rigurosa observancia, como son, entre otros, el reconocimiento del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas, de una remuneración mínima, vital y móvil y de su necesario ajuste por inflación y el tratamiento equitativo, sin ningún tipo de discriminación.

No es argumento suficiente para desconocer el ajuste del salario a los servidores públicos la situación fiscal del país, pues ésta requiere de un manejo ajustado a los ordenamientos constitucionales y de éstos surge, con claridad meridiana, el deber constitucional para el Gobierno de conservar el valor real del salario, haciendo como lo determine la ley, los ajustes periódicos por inflación, así como los incrementos adicionales que se justifiquen, atendiendo los diferentes factores de orden político, social y económico.

2.11. Tanto el Gobierno al presentar el proyecto del presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del año 2000, como el Congreso al aprobarlo, mediante la ley acusada, violaron la Constitución, debido a que desconocieron el deber jurídico constitucional y legal de incrementar los salarios de todos los servidores públicos, a partir del 1 de enero de dicho año.

Establecido el incumplimiento de dicho deber, con el fin de asegurar el imperio de la supremacía y de la integridad de la Constitución, la Corte se pronunciará de la siguiente manera:

- Declarará que en el artículo 2 de la ley 547 de 2000 se incurrió por el Congreso en el incumplimiento de un deber jurídico, emanado de las normas de la Constitución señaladas en la parte motiva de esta sentencia y, específicamente, de los artículos 53 y 150, numeral 19 literal e), así como del artículo 4º de la ley 4ª de 1992. En consecuencia, declarará la exequibilidad del mencionado artículo, salvo en cuanto se omitió el mencionado deber jurídico, en lo relativo al ajuste salarial de los servidores públicos por el año 2000, en lo cual es inexequible.

- Ordenará poner en conocimiento del señor Presidente de la República y del H. Congreso de la República la decisión contenida en la presente sentencia, para que dentro de la órbita de sus competencias constitucionales, cumplan con el deber jurídico omitido, antes de la expiración de la presente vigencia fiscal, con arreglo a los siguientes parámetros que aparecen señalados en pronunciamientos de la Corte Constitucional que han hecho tránsito a cosa juzgada, según las consideraciones precedentes, así:

- El último aumento salarial a todos los servidores públicos ocurrió y se hizo efectivo entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de 1999. Por esta razón, al tenor de lo dispuesto en el artículo 4º de la ley 4ª de 1992 y en las sentencias C-710/99 y C-815/99, y con el fin de garantizar la igualdad frente a los servidores a quienes se les aumentó el salario, a partir del 1 de enero de 2000, los incrementos salariales que se decreten con el fin de cumplir con el deber omitido, necesariamente deben hacerse en la misma forma, esto es, desde la misma fecha.

- Así mismo, con arreglo a la jurisprudencia contenida en la sentencia C-815/99, los aumentos salariales deben corresponder, por lo menos al monto de la inflación del año anterior, porque sólo de esta manera se cumple a cabalidad con los mandatos constitucionales que exigen conservar el poder real de los salarios de los trabajadores.

2.12. Finalmente advierte la Corte, que lo expresado en la parte motiva de esta sentencia esta vinculado y constituye un todo inescindible con su parte resolutiva y, por lo tanto, aquélla es obligatoria. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-1433/00)

Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el Parágrafo único del Artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta. (Ley 179 de 1994, art. 18)

Conc.: Arts.154, 346, 347 (Artículo 1° Acto Legislativo 1 de 2001) C.Pol. Arts. 40, 49 a 55 del Decreto 111 de 1996.

Nota. La Ley 60 de 1993 fue reemplazada, en su totalidad, por la Ley 715 de 2001. El parágrafo del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 aludía a la participación contenida en el artículo 357 anterior para los sectores sociales.

> *Los proyectos de ley mediante los cuales de decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18).*
>
> *(1) La disposición del segundo inciso del artículo 18 del proyecto objetado, no afecta las funciones gubernamentales de coordinar las finanzas públicas y conservar la disciplina fiscal. Independientemente de que se reconozca al Congreso iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley que involucren gasto público, éste "no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación del ministro del ramo" (CP art. 351).*
>
> *Dado que está prohibido hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos (CP art. 345) y que éste lo propone el Gobierno, no pudiendo aumentarse partida alguna sin su anuencia, admitir la libre iniciativa legislativa del Congreso para presentar proyectos de ley - con la salvedad del que establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración y de los demás a que alude el artículo 154 de la CP -, así representen gasto público, no causa detrimento a las tareas de coordinación financiera y disciplina fiscal a cargo del Gobierno.*
>
> *(2) El presupuesto estima los ingresos fiscales y autoriza los gastos, no los crea. Las partidas de gasto que se incorporan en el presupuesto corresponden a los gastos públicos decretados por el Congreso*

en virtud de leyes anteriores a la que lo adopta. En la ley de apropiaciones se "fijan" los gastos de la administración (CP art. 150-11), con base en las leyes precedentes que los han decretado.

No se discute que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno la iniciativa exclusiva para presentarla (CP art. 154) y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (CP arts. 349 y 351). A juicio del Gobierno, la anterior reserva se extiende inclusive a las leyes "que sirven de soporte al ejecutivo para incluir gastos en el presupuesto general de la Nación", esto es, cobija todas las leyes anteriores que decretan gasto público.

(3) El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la CP: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución".

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos

recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la C.P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.

Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP art. 150-3); estructura de la administración nacional (CP art. 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (CP art. 150-9); presupuesto general de la Nación (CP art. 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (CP art. 150-22); normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (CP art. 150-19, literales a), b) y e)); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (CP art. 154); aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (CP art. 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (CP art. 154).

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.

Podría sostenerse que la función del Congreso de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.

Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional

contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.

La interpretación que el Gobierno hace del artículo 150-11, de otra parte, conduciría a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes que imponen tributos, pues, "establecer las rentas", no se limitaría a estimar los ingresos sino que abarcaría el acto de su creación, del mismo modo que "fijar los gastos" contendría también la acción de crear o decretar los gastos. Si se tiene presente que la Constitución separa cronológica y jurídicamente estos dos momentos - creación y estimación de la renta; creación y autorización del gasto -, se concluye que la tesis planteada carece de sustento.

Desde otro ángulo no resulta convincente la posición del Gobierno. Si el artículo 150-11 de la CP incluyese tanto la ley general de presupuesto como la generalidad de las leyes sobre gasto público, no se entiende porqué el artículo 154 de la CP no se limitó a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes derivadas de esa función constitucional y, en cambio, adicionalmente impuso la reserva para asuntos específicos que claramente involucraban gasto público, como por ejemplo la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales del Estado.

Con el objeto de ampliar el alcance del artículo 150-11 de la CP, el Gobierno señala que las leyes que desarrollan este precepto son las mismas a que alude el artículo 189-20 de la CP que confía al Presidente la administración de la rentas y caudales públicos y su inversión de acuerdo con las "leyes". Es evidente que la norma citada se vincula al momento de ejecución del presupuesto y que en este sentido la expresión "leyes" denota la sujeción al principio de legalidad que, a este respecto, comprende tanto la ley ordenadora del gasto, como la presupuestal y la orgánica. De la necesaria observancia del principio de legalidad en la fase de ejecución del presupuesto, no se deduce que el Congreso carezca, salvo la excepciones que expresamente señala la Constitución, de iniciativa propia para proponer y aprobar leyes que impliquen gasto público.

(4) El siguiente aparte del informe-ponencia presentado a la Asamblea Nacional Constituyente, ilustra la intención inequívoca que animó a este cuerpo de reivindicar para el Congreso la iniciativa legislativa en materia de gasto público. La Corte considera necesario relievar que la Asamblea ponderó los inconvenientes que podrían sobrevenir a raíz de la innovación que se proponía, pero estimó que carecían de entidad, pues, en todo caso, el gasto decretado por el Congreso no podía gravar el Tesoro sino como consecuencia de su posterior incorporación en la ley de apropiaciones - sujeta a la iniciativa gubernamental tanto para su presentación como para su modificación - y, si se tratase de una inversión, ella debía conformarse al plan nacional de desarrollo y de inversiones.

"3. Alcance de la iniciativa legislativa

Aparte del régimen de la titularidad de la iniciativa parlamentaria, la experiencia constitucional de los últimos años indica con vigoroso énfasis la urgencia de reformular la definición del alcance de esa iniciativa, esto es, del ámbito en que se despliega. Como es sabido, la disciplina que emergió de la reforma de 1968 confieren un alcance diferente a la iniciativa del Gobierno y a la de los congresistas, a quienes está restringida la capacidad de dar impulso a proyectos de ley en ciertas áreas, sin que pueda decirse que el criterio que inspira la restricción sea infalible o que haya aportado mejoría en el funcionamiento de las instituciones.

Se propone modificar sustancialmente lo que dispone el artículo 79 de la Carta respecto a la iniciativa en la formulación de las leyes, particularmente lo preceptuado en los párrafos e incisos 2 y 3. Hasta el año de 1945 los miembros de las Cámaras posaron de iniciativa para incoar cualquier proyecto de ley, pero el acto legislativo número 1 de ese año modificó el artículo 73 (Hoy 79) en el sentido de reservar para los ministros del despacho la iniciativa en la presentación de proyectos contentivos de códigos, estatuto del presupuesto nacional, planes y programas económicos y división territorial. Luego, la reforma de 1968 eliminó la restricción respecto de los códigos pero la acentuó en aquellos proyectos que impliquen gastos del Estado. Con esas limitaciones, en puridad, los congresistas quedaron privados de toda iniciativa de proponer reordenamientos jurídicos reguladores de las actividades del Estado, puesto que no existe acto, movimiento u operación de esa entidad que no cause una erogación del Tesoro. Y se extremó más todavía al trasladar al Gobierno la iniciativa de proyectos referentes al nuevo sistema de legislación delegada que denominan "leyes marco". Todo este cercenamiento de

atribuciones inherentes al Congreso se compensó con la habilitación de los vituperados auxilios parlamentarios y con la facultad de poner exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios a lo cual se agregó la obligación de incorporar, sin modificaciones, en el proyecto de presupuesto, el que para funcionamiento del Congresos elaboran las mesas directivas. De seguro los historiadores encontrarán en estas modificaciones del artículo 79, el origen del deterioro en que entró el prestigio y credibilidad de nuestro Organo Legislativo y que los constituyentes de 1991 nos corresponde encontrar innovaciones que lo rescaten.

Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios." (Gaceta Constitucional N°67, Sábado 4 de mayo de 1991, pág 5).

(5) Una función del Congreso es derogar las leyes (CP art. 150-1). El Gobierno objeta que ello se haya hecho en relación con el artículo 163 de la ley 5ª de 1992. Si la derogación se ha realizado de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución, no cabe formular ningún reparo a la acción del legislativo que elimina una disposición del ordenamiento jurídico previamente creada por él mismo. Las circunstancias que abonen la conveniencia, oportunidad o constitucionalidad de un precepto legal, no impiden que en cualquier momento pueda ser derogado por otra norma de la misma jerarquía. (C-490 de 3 de noviembre de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Artículo 40. Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para efectos previstos en el Artículo 115 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal, tendrá que actuar como parte del Gobierno Nacional.

Cualquier disposición en contrario *quedará derogada* (Ley 179 de 1994, art. 66).

Nota. La parte en itálicas fue declarada **exequible** mediante la sentencia C-541 de 1995.

Conc.: Arts. 115, 208, 351 C.Pol. Arts. 39, 47, 48, 50, 51 a 64, 67, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 88, 89, 90, 92, 93 del Decreto 111 de 1996.

Dispone el artículo 66 de la ley 179 de 1994:

"Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

"Para (sic) efectos previstos en el artículo 115 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal, tendrá que actuar como parte del Gobierno Nacional.

"Cualquier disposición en contrario quedará derogada y la que se dicte no tendrá ningún efecto".

Los demandantes sostienen que el inciso tercero de este artículo es inexequible porque el Congreso no puede despojarse de la facultad de derogar la ley. Al respecto, es procedente hacer algunas reflexiones.

Es evidente que el último inciso se refiere al primero y al segundo. Y este último inciso tiene dos partes claramente diferenciadas:

*a) La primera es ésta: "**Cualquier disposición en contrario quedará derogada**". Por el aspecto constitucional, nada hay que objetar a esta norma. Es claro que las leyes nuevas derogan las anteriores que les sean contrarias: es la derogación tácita, a que se refiere el artículo 71 del Código Civil: la derogación "Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior."*

La primera frase del inciso tercero, en consecuencia, será declarada exequible.

b) El inciso termina así: "...y la que se dicte no tendrá ningún efecto".

Esta frase, que nada agrega a la ley, sí es contraria a la Constitución, por una razón elemental: la ley orgánica del presupuesto podrá ser reformada por el Congreso cuantas veces éste lo estime conveniente, cumpliendo el trámite previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, para los proyectos de leyes orgánicas. Una ley nunca podrá cerrar el paso a la posibilidad de su propia reforma.

En consecuencia se declarará la inexequibilidad de la frase "y la que se dicte no tendrá ningún efecto". (**CORTE CONSTITUCIONAL,** sentencia C-541 de 23 de noviembre de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 41. Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

Parágrafo. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación (Ley 179 de 1994, art. 17).

Conc.: Art. 350 C.Pol. Arts. 2°, 38, 39 del Decreto 111 de 1996. Art. 64 de la Ley 30 de 1992.

Nota. Mediante la sentencia C-541 de 1995, se declaró **exequible** la parte en itálicas.

Al parecer, consideran los demandantes que todas las partidas que integran el gasto público social tendrían que estar agrupadas en un solo capítulo de la ley de apropiaciones. Ello no es así, por las siguientes razones.

Definido el gasto público social, según lo ordena la Constitución, como aquel destinado a solucionar necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, etc., es apenas lógico que las partidas correspondientes figuren en los capítulos respectivos. No hay que olvidar que según el artículo 16 de la ley 179, "El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión". Y que según el inciso segundo del mismo artículo, estos gastos se presentarán así:

"Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: La Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio, Departamento Administrativo y Establecimientos Públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el Servicio de la Deuda Pública. En el Proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los Proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional".

Es claro, en consecuencia, que una partida destinada a la construcción de escuelas, por ejemplo, irá en el presupuesto del Ministerio de Educación, en tanto que otra para edificar hospitales irá en el del Ministerio de Salud.

*De otra parte, **el anexo** a que se refiere el inciso tercero del artículo 17 de la ley 179, **hace parte de la ley de apropiaciones**, no es extraño a ella. Por esta razón, si el verbo **agrupar** que se emplea en el inciso primero del artículo 350 de la Constitución, se entendiera como una exigencia de hacer constar*

separadamente todas las partidas del gasto público social incluídas en el Presupuesto, al describirlas, identificándolas debidamente en este anexo, quedaría cumplida tal exigencia.

No puede pensarse que la Constitución reglamente en detalle cómo se hace el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones. Tal detalle está en la ley Orgánica del Presupuesto, según lo prevé el artículo 352 de la misma Constitución.

Lo que importa, en definitiva, es la incorporación en la ley de apropiaciones de las partidas destinadas al gasto público social. Y el anexo previsto por el inciso demandado, permite comprobar el cumplimiento de la Constitución en esta materia.

De otra parte, como se ha dicho, el anexo explicativo de las partidas destinadas al gasto público social, hace parte de la ley de presupuesto. En consecuencia, no es aceptable la afirmación de los demandantes en el sentido de que el Gobierno podría modificar tal anexo por medio de un decreto. Se repite: por ser parte de la ley, sólo es posible su modificación por medio de otra ley. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-541 de 23 de noviembre de 1995, M.P. Jorge Arango Mejía)

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. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** Sentencia C-685 de 5 de diciembre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

6. Aunque pueda afirmarse que la ley demandada (Ley 181 de 1995) se limita a aplicar el criterio general de gasto público social formulado en la ley orgánica - "se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de (...) y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población" -, la Corte estima que la delimitación del anotado concepto debe hacerse en la ley orgánica y proyectarse de manera específica en la ley anual de presupuesto. En este caso, la ley ordinaria que se interpone entre la orgánica y la de presupuesto, pretende con base en la definición de la primera precisar su alcance definitivo. Sin embargo, en esa empresa, por lo dicho no autorizada, se expone a convertir toda erogación del presupuesto en gasto público social, puesto que en un Estado social de derecho, difícilmente las apropiaciones son ajenas - de manera inmediata o mediata - al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. A este respecto, bastará leer con atención lo que prescriben los artículos 1 y 2 de la Constitución Política para corroborar la exactitud de este aserto.

De otra parte, según el artículo 350 de la C.P., no es suficiente atribuir a la financiación pública de una actividad el calificativo de "necesidad básica insatisfecha" para que se trate como tal, puesto que es indispensable que la misma ley establezca métodos para determinar, con miras a la distribución territorial del gasto, el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa. Si esto no se cumple, el efecto de prelación no puede darse. Si bien en cada presupuesto se expresa en términos concretos el espectro de necesidades básicas que se pretenden satisfacer y que se ampara bajo la denominación de gasto público social, el legislador orgánico en los diferentes momentos históricos tiene el deber de acuñar la categoría genérica de este componente de la ley de apropiaciones, de modo que en ella se reflejen las grandes carencias de la población y se pueda avanzar a través de los sucesivos ejercicios presupuestales en la profundización

de la justicia distributiva. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** sentencia C-317 de 30 de junio de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

10. De esta manera, en una interpretación sistemática y teleológica de los artículos 48, 350 y 366 de la Carta, ha de concluirse que el mandato constitucional de ampliar "progresivamente la cobertura de la Seguridad Social" a que se refiere la primera de las normas citadas, guarda íntima relación con el precepto del segundo de los artículos en mención en el que se ordena que "la ley de apropiaciones deberá tener componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva", gasto este que conforme al último de los artículos constitucionales a que se ha hecho alusión "tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".

11. Por ello, el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, -que es hoy el Decreto 111 de 1996-, "por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995", definió como gasto público social "aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados en tanto en funcionamiento como en inversión", presupuesto este que "no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones".

12. Así las cosas, es claro que a la finalidad constitucionalmente consagrada en el artículo 48 de la Carta de extender de manera progresiva la cobertura de la Seguridad Social, siguió la determinación del legislador de regularla de manera integral con la expedición de la Ley 100 de 1993, en la cual en materia de salud se establecieron dos regímenes diferentes, a saber: el contributivo, para quienes perciben ingresos que les permiten realizar aportes al Sistema y, el subsidiado, para atender a aquellos habitantes del territorio nacional que por el desempleo o por cualquier otra causa económico-social no están en condiciones de realizar ninguna cotización, por lo que, para atenderlos y prestarles los servicios que requieran se creó el Fondo de Seguridad y Garantía, que entre otros recursos ha de nutrirse con los provenientes del Presupuesto Nacional, según lo dispuesto en el artículo 221 literal c) numeral 2 de la citada Ley 100 de 1993.

13. Pese a lo dispuesto por los artículos 350 y 366 de la Carta, en armonía con el artículo 48 de la misma, la Ley 344 de 1996 "por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones", reformó al punto el artículo 221, literal c) numeral 2 de la Ley 100 de 1993, para disminuir, como ya se dijo, los aportes del Presupuesto Nacional con destino al régimen subsidiado en materia de salud, pues no es lo mismo calcular esos aportes en suma equivalente a "un punto de la cotización de solidaridad del régimen contributivo" todos los años, que hacer el estimativo de esos aportes en la proporción que corresponda a "medio punto de la cotización del régimen contributivo" a partir de 1997, así se establezca que desde el año siguiente, es decir a partir de 1998 esos aportes no puedan ser inferiores "a un cuarto de punto de la cotización del régimen contributivo".

14. Así las cosas, si para dotar de recursos al régimen subsidiado se pasa de un punto a medio punto de la cotización del régimen contributivo, como máximo, los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía en 1997, se reducen por lo menos en un 50%; y, al establecer el artículo 34 de la Ley 344 de 1996 que desde 1998 esos aportes del Presupuesto Nacional no pueden ser inferiores "a un cuarto de punto de la cotización del régimen contributivo", lo que en realidad se autoriza es que aún siendo inferiores a "un punto" de la cotización aludida, eso sería conforme a derecho aunque se redujera el aporte tan sólo al 25% de lo que se establecía por el artículo 221, literal c) numeral 2 de la Ley 100 de 1993.

Sin lugar a duda, esa disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud, de ninguna manera realiza el postulado constitucional de la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social que ordena el artículo 48 de la Carta, pues salta a la vista que a menores recursos y mayores necesidades insatisfechas en salud, dadas las circunstancias económico-sociales que vive el país, en lugar de aumentar la cobertura de la Seguridad Social, así como la calidad del servicio, se verán necesariamente afectados en forma negativa, en desmedro del bienestar de quienes más requieren de la solidaridad de los asociados y de la actividad positiva del Estado por encontrarse en situación de debilidad por sus escasos o ningunos recursos económicos, aún estando en capacidad de trabajar, pero azotados por el desempleo y otros flagelos sociales. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** sentencia C-1165 de 6 de septiembre de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Artículo 42. Las funciones públicas a que se refieren, entre otros, los Artículos 13, 25, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 61, 64, 67, 68, 69, 70, 79, 366 y 368 de la Constitución Política, podrán realizarse directamente por los órganos del Estado o a través de contratos por organizaciones o entidades no gubernamentales de reconocida idoneidad (Ley 179 de 1994, arts. 37, 55, inciso 3o.).

Nota. *Esta norma fue declarada inexequible mediante la sentencia C-306 de 11 de julio de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. No obstante resulta pertinente el siguiente material normativo y jurisprudencial.*

Conc.: Artículo 355 C.Pol. Decretos 777 y 1403, ambos de 1992. Obviamente deben tenerse la serie de normas con fundamento en las cuales se privatiza la prestación de servicios públicos, entre las que se destacan, las Leyes 1ª de 1991, 37 de 1992, 100 de 1993, 105 de 1993, 142 de 1994, 143 de 1994, 182 de 1995, 422 de 1998, Ley 555 de 1999, Ley 715 de 2001. Igualmente debe hacerse referencia al esquema general de enajenación accionaria contenido en la Ley 226 de 1995.

> *Por otra parte, para la Corte no es de recibo el argumento de que el Gobierno puede perfectamente atender una serie de asuntos relacionados con el tema en cuestión, por cuanto la Constitución no prohibe expresamente dicha actuación. Considera, entonces, esta Corporación oportuno pronunciarse acerca de la denominada "cláusula general de competencia", la cual establece que el funcionario público únicamente puede hacer aquello que le está expresamente permitido.*
>
> *El principio según el cual a los particulares se confiere un amplio margen de iniciativa, al paso que los servidores públicos deben ceñirse estrictamente a lo autorizado por la Constitución y la ley, está recogido en el texto constitucional en su artículo 6, que prescribe:*
>
> *"Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones".*
>
> *Lo anterior equivale a dar por sentado que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues*

quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de la autorización legal.

Es a todas luces contrario al principio señalado, suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. Los servidores públicos tan sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores. Es una conquista que esta Corporación no puede soslayar, no sólo por el esfuerzo que la humanidad tuvo que hacer para consagrarla efectivamente en los textos constitucionales, sino por la evidente conveniencia que lleva consigo, por cuanto es una pieza clave para la seguridad del orden social justo y para la claridad en los actos que realicen los que detentan el poder público en sus diversas ramas.

La inversión del principio es contraproducente desde todos los puntos de vista: desde el constitucional, porque extendería al servidor público una facultad connatural a los particulares, con lo cual introduce un evidente desorden, que atenta contra lo estipulado en el Preámbulo de la Carta y en el artículo 2o. de la misma; también desde el punto de vista de la filosofía del derecho, por cuanto no es proporcionado otorgar al servidor público lo que está adecuado para los particulares; y desde el punto de vista de la conveniencia, resulta contraproducente permitir la indeterminación de la actividad estatal, porque atenta contra el principio de la seguridad jurídica que es debido a la sociedad civil.

El respeto por el principio enunciado es una necesidad derivada de la supremacía material de la Constitución, que significa que el orden jurídico depende totalmente de ella. La Constitución es el origen de toda la actividad jurídica que se desarrolla dentro del Estado; por tanto, es superior a todas las formas de actividad estatal, ya que de la Norma de normas se derivan todas las formas de validez; de ahí que la Constitución es norma fundamental.
De una manera más precisa -explica Georges Burdeau[55]- la superioridad material de la Constitución resulta del hecho de que ella organiza las competencias; ella es necesariamente superior a los individuos -los gobernantes- que están investidos de esas competencias. Por consiguiente, los

[55]BURDEAU George. DROIT CONSTITUTIONEL París, 1972; pág. 74

gobernantes no pueden ir en sus actos contra la Constitución, sin despojarse, al mismo tiempo, de su investidura jurídica.

Ahora bien, una vez establecido que no es jurídicamente posible que una norma de menor jerarquía que la Constitución, se encargue de regular asuntos que la misma Carta Política no contempla, cabe estudiar si le asiste la razón al actor en el sentido de que el Gobierno está obligado a atender los mandatos constitucionales relativos al plan nacional de desarrollo, según lo señalan las diferentes disposiciones superiores.

De acuerdo con el artículo 341 de la C.P., el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso el Plan nacional de desarrollo, "dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo". Se trata, entonces, de un mandato destinado a cumplir su objetivo a partir del próximo cuatrenio presidencial, pues resulta un hecho notorio el que el actual Gobierno no podía, por imposibilidad fáctica, cumplir con este presupuesto constitucional. Adicionalmente, no es posible exigir que en los momentos actuales se presente un plan de desarrollo, no sólo porque se desconocería el mandato contenido en la norma citada, sino porque, además, la misma naturaleza del Plan lo impide, por cuanto debe prever a mediano y largo plazo el desenvolvimiento de los aspectos más importantes de la economía nacional, lo cual desvanece cualquier intento "ad-hoc" para llenar ese vacío.

Es imposible, por tanto, que exista en este momento un Plan nacional de desarrollo. De igual forma, resulta jurídicamente cuestionable exigirle en estos momentos al Gobierno que se someta a las normas constitucionales que se remiten a la existencia del mencionado Plan mediante su presentación al Congreso. Resulta, entonces, aplicable al caso sub-examine el aforismo que dice que "nadie está obligado a lo imposible". Lo anterior se justifica por cuatro razones:

a)Las obligaciones jurídicas tienen un fundamento en la realidad, ya que operan sobre un plano real; de ahí que realizan siempre una acción o conservan una situación, según sea una obligación de dar o hacer -en el primer caso- o de no hacer -en el segundo-. Ese es el sentimiento de operatividad real de lo jurídico. Lo imposible, jurídicamente no existe; y lo que no existe no es objeto de ninguna obligación; por tanto, la obligación a lo imposible no existe por ausencia de objeto jurídico.

b) Toda obligación debe estar proporcionada al sujeto de la misma, es decir, debe estar de acuerdo con sus capacidades; como lo imposible rebasa la capacidad del sujeto de la obligación, es desproporcionado asignarle a aquél una vinculación con un resultado exorbitante a su capacidad de compromiso, por cuanto implicaría comprometerse a ir en contra de su naturaleza, lo cual resulta a todas luces un absurdo.

c) El fin de toda obligación es construir o conservar -según el caso- el orden social justo. Todo orden social justo se basa en lo existente o en la probabilidad de existencia. Y como lo imposible jurídicamente resulta inexistente, es lógico que no haga parte del fin de la obligación; y lo que no está en el fin no mueve al medio. Por tanto, nadie puede sentirse motivado a cumplir algo ajeno en absoluto a su fin natural.

d) Toda obligación jurídica es razonable. Ahora bien, todo lo razonable es real o realizable. Como lo imposible no es real ni realizable, es irracional, lo cual riñe con la esencia misma de la obligación.

De acuerdo con lo anterior, es irracional pretender que el Estado deje de cumplir con los deberes esenciales a él asignados -que son, además, inaplazables- por tener que estar conforme con las exigencias de uno o varios preceptos constitucionales que, en estas circunstancias, resultan imposibles de cumplir.

De manera que así como no puede cumplirse en este momento con el mandato contenido en el artículo 341 superior, por imposibilidad fáctica y jurídica, es cierto que, en cambio, el Estado debe procurar el cumplimiento de los deberes esenciales a su ser, que son, se repite, inaplazables, por cuanto la sociedad civil los requiere con urgencia. Estos deberes generan a su vez derechos proporcionados a su cumplimiento, pues, como manifestó Del Vecchio, la relación fundamental entre deber y derecho se expresa en la máxima siguiente:

"Aquello que es deber, es siempre derecho; y no puede ser deber, aquello que no sea derecho".[56]

---

[56] DEL VECCHIO Giorgio. FILOSOFIA DEL DERECHO. Barcelona, Editorial Bosch, 1980, pág. 327

Se demuestra fácilmente la verdad de este aserto -continúa el autor citado-, advirtiendo que si en un sistema dado una acción aparece como obligatoria para cierto sujeto, en el mismo sistema no debe ser posible el que se ponga impedimento a dicho acto por parte de los demás. Si un impedimento tal fuese legítimo, el sistema se disolverá en máximas incompatibles y por esto no valdría para dirigir el obrar; no sería, pues, un sistema ético. Por tanto, aquello que respecto a un sujeto es jurídicamente necesario, es en el orden objetivo, jurídicamente posible. O dicho en otras palabras: "cada uno tiene siempre el derecho de cumplir con su deber".[57]

Todo fin exige un medio proporcionado para su realización. De ahí que es natural que si el Estado tiene unos deberes esenciales, tenga también unos derechos para cumplir su misión. Aquí, pues, los deberes son el título jurídico de los derechos consecuenciales. En otras palabras, si existe un deber esencial e inaplazable, existe también el derecho a cumplir con ese deber, el cual está prescrito a cargo del Estado. Luego el Estado, y en este caso el Gobierno, cuenta con un título jurídico válido para realizar las acciones pertinentes encaminadas a la realización de los propósitos -que a su vez son deberes estatales- contenidos en los artículos 2o, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 61, 67, 69, 79 y 366 de la Carta Política, entre otros.

La Corte reconoce, sin embargo, que en este caso y ante el vacío jurídico existente, el derecho que permite al Estado el cumplimiento de sus deberes no está expreso. Pero como el deber si lo está, hay, por lo menos una facultad tácita como derivación natural de un deber que no sólo es irrenunciable, sino -se repite- inaplazable, pues así como el Constituyente quiso que las normas referentes al plan nacional de desarrollo se aplicaran a partir del próximo período presidencial, también quiso y exigió que el Estado cumpliera con sus deberes esenciales consagrados en los artículos señalados. Se trata, pues, de un claro caso en que es aplicable el artículo 4o. de la ley 153 de 1887 que señala: "Los principios del derecho natural y las reglas de la jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos".

Adicionalmente, debe esta Corporación señalar que el presente pronunciamiento se basa, como todos los de la Corte, en el deber constitucional de guardar la integridad y supremacía de la Carta Política, según lo prescribe el artículo 241 superior. Lo anterior supone que la Corte tiene, pues, una doble

[57]Ibídem, pág. 328

misión unificada en guardar la supremacía integral de la Constitución, que consiste no solamente en garantizar la efectividad de ésta como "norma de normas" (art. 4o. C.P.), sino en la permanencia incólume del Estatuto Superior como un todo integral.

Integridad comprende, según el Diccionario de la Lengua Española, el calificativo de íntegro; a su vez, íntegro es "aquello a que no falta ninguna de sus partes". Luego la integridad de la Constitución significa la concurrencia de todas los preceptos que conforman la Carta Fundamental. y, de modo particular, los principios, derechos y deberes consagrados en ella. Luego la Corte debe velar porque los deberes esenciales al Estado Social de Derecho consagrados en los artículos 2o., 42, 44, 46, 47, 48, 49, 67 y 79 superiores, entre otros, no dejen de ser cumplidos, en virtud de la guarda de la integridad que tiene supremacía sobre cualquier otra consideración de tipo jurídico.

Si no se cumplen los deberes esenciales, es obvio que no hay integridad; y si la Corte no procura dicha integridad, estaría faltando a su misión. Por tanto, ante la aparente imposibilidad que se observa en el caso estudiado de cumplir el Estado con sus deberes sociales esenciales, por una imprevisión de la Asamblea Nacional Constituyente que no consagró una norma transitoria adecuada que permitiera desarrollar inmediatamente el sistema presupuestal y el de planeación, es jurídicamente coherente que esta Corporación reconozca la facultad que le asiste al Gobierno para cumplir, con base en las normas constitucionales, especialmente los artículos 365 y 366 superiores, con los deberes inaplazables en materia social; facultad que resulta provisional y subsidiaria, toda vez que se debe llevar a cabo hasta el próximo período presidencial, el cual, naturalmente, debe dar inmediato cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 339, 340, 341 y 342 de la Carta, y a todas las demás normas que se relacionen con el plan nacional de desarrollo y el sistema nacional presupuestal. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-337 de 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

Artículo 43. La Nación podrá aportar partidas del Presupuesto General de la Nación, para préstamos a las entidades territoriales de la República a las entidades descentralizadas si ello fuere necesario para el cumplimiento de leyes, contratos o sentencias o para atender necesidades del Plan Operativo Anual de Inversión. Estas apropiaciones se sujetarán únicamente a los trámites y condiciones que establezcan los reglamentos de este Estatuto.

Los recursos provenientes de la amortización e intereses de tales préstamos se incorporarán al Presupuesto General de la Nación (Ley 38 de 1989, art. 85).

Conc.: Arts. 6°, 8°, 13, 26, numeral 2, 36, 37, 49, 63 y 65 del Decreto 111 de 1996. Decreto 568 de 1996.

Artículo 44. Los jefes de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación asignarán en sus anteproyectos de presupuesto y girarán oportunamente los recursos apropiados para servir la deuda pública y atender el pago de los servicios públicos domiciliarios, incluidos los de agua, luz y teléfono. A quienes no cumplan con esta obligación se les iniciará un juicio fiscal de cuentas por parte de la Contraloría General de la República, en el que se podrán imponer las multas que se estimen necesarias hasta que se garantice su cumplimiento.

Esta disposición se aplicará a las entidades territoriales (Ley 38 de 1989, art. 88, Ley 179 de 1994, art. 50).

Conc.: Arts. 6°, 8, 13, 26, numeral 2, 36, 37, 43, 49, 63 y 65 del Decreto 111 de 1996. Ley 610 de 2000. Artículo 48, numeral 24, de la Ley 734 de 2002.
Nota. *De conformidad con lo indicado en el artículo 11 de la Ley 779 del 12 de diciembre de 2002, la vigilancia de la gestión fiscal de la Auditoría General de la República está a cargo de la Cámara de Representantes. Debe aclararse, además, que respecto de la Contraloría General de la República y de las contralorías territoriales dicho juicio es adelantado por la Auditoría General de la República. Cfr., art. 274 C.Pol. Art. 10° de la Ley 330 de 1996. Decreto-ley 272 de 2000.*

Artículo 45. Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos.

Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el Jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes.

En caso de negligencia de algún servidor público en la defensa de estos intereses y en el cumplimiento de estas actuaciones, el juez que le correspondió fallar el proceso contra el Estado, de oficio, o cualquier ciudadano, deberá hacerlo conocer del órgano respectivo para que se inicien las investigaciones administrativa, fiscales y/o penales del caso.

Además, los servidores públicos responderán patrimonialmente por los intereses y demás perjuicios que se causen para el Tesoro Público como consecuencia del incumplimiento, imputables a ellos, en el pago de estas obligaciones.

Notificado el acto administrativo que ordena el pago de las obligaciones de que trata este artículo y encontrándose el dinero a disposición del beneficiario o apoderado, según el caso, no se causarán intereses. Si transcurridos 20 días el interesado no efectuó el cobro, las sumas a pagar se depositarán en la cuenta depósitos judiciales a órdenes del respectivo juez o el tribunal y a favor de él o los beneficiarios (Ley 179 de 1994, art. 65).

Conc.: Arts. 4°, 38, numeral 1°, 110, 112 y 113 del Decreto 111 de 1996. Ley 446 de 1998. Ley 610 de 2000. Art. 48, numeral 24, Ley 734 de 2002. Ley 790 de 2002.

Artículo 46. Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida será motivo para que la Comisión respectiva de vuelva el proyecto.

Si los gastos excedieren el cómputo de las rentas y recursos de capital, el Gobierno no solicitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y, en cuanto fuere necesario, disminuirlas partidas o los porcentajes señalados en leyes anteriores.

En el presupuesto deberán incluirse, cuando sea del caso, las asignaciones necesarias para atender el déficit o las pérdidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización de la Junta directiva del Banco de la República (Ley 38 de 1989, art. 25, Ley 179 de 1994, art. 19).

Conc.: Art. 347 C.Pol. Art. 54 del Decreto 111 de 1996. Artículo 48, numeral 25, de la Ley 734 de 2002.

VI. DE LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

El presupuesto es un acto complejo en el que participa tanto el poder ejecutivo como el legislativo. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 346 y 349 de la Constitución corresponde al Gobierno elaborar el proyecto anual de presupuesto y presentarlo al Congreso de la República dentro de los diez primeros (10) días de cada legislatura, y a este último expedirlo dentro de los tres primeros meses de cada legislatura. En igual sentido se consagran tales deberes en los artículos 47 a 63 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (decreto 111/96).

Para efectos de la elaboración del presupuesto la Constitución le señala al Gobierno ciertas directrices y algunos condicionamientos vr. gr. -que no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos, -que el presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, -que en la ley de apropiaciones no se puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.), -que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el

Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (art. 347 C.P.). -que la ley de apropiaciones debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esa naturaleza, etc.

A más de lo anterior, el Gobierno en la elaboración del presupuesto debe respetar los principios que rigen el sistema presupuestal, a los cuales se ha referido la Corte en múltiples pronunciamientos[58] *vr. gr. el principio de universalidad, el principio de unidad de caja, el principio de legalidad, el principio de planificación, el principio de anualidad, el principio de especialización, el principio de coherencia macroeconómica, etc, que se encuentran definidos en la ley orgánica, arts. 12 y ss.*

Recibido el proyecto respectivo en el Congreso corresponde a las Comisiones de Asuntos Económicos tanto del Senado como de la Cámara discutirlo y aprobarlo en primer debate, para lo cual la Constitución las autoriza sesionar conjuntamente (art. 346). El segundo debate obviamente, corresponde a las Plenarias de cada corporación legislativa.

Dentro de los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas fijadas en la Constitución y en la ley orgánica, el Congreso deberá discutir y expedir el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones (art. 349 C.P.). (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-1645 de 29 de noviembre de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz)

Artículo 47. Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto (Ley 38 de 1989, art. 27, Ley 179 de 1994, art. 20).

Conc. Arts. 346, 347 C.Pol. Arts. 13 a 21, 92 del Decreto 111 de 1996. Artículo 48, numeral 24, de la Ley 734 de 2002.

[58] ver sents. C-220/97, 629/96, 562/98, 53/98, 423/95, 546/94, etc

5. Se pregunta la Corte si el Gobierno goza de la facultad de modificar los anteproyectos de presupuesto presentados por los órganos de control - Contraloría General de la República y Procuraduría General de la Nación (C.P. art. 117) - en ejercicio de la autonomía presupuestal, o si es el Congreso la instancia democrática llamada a decidir en forma exclusiva sobre las modificaciones al proyecto general de presupuesto en el proceso de su aprobación.

En este punto se hace necesario precisar los alcances de las normas constitucionales sobre iniciativa del Gobierno en materia presupuestal (C.P. art. 154), potestad de formulación del Presupuesto (C.P. art. 346, 348, 351 y 352), por un lado, y frente a los alcances de las disposiciones sobre la autonomía presupuestal de los órganos de control (C.P. art. 113, 117 y 267) y la soberanía presupuestal de los órganos de representación popular (C.P. art. 345), por el otro.

No es acertada la afirmación según la cual de admitirse la intangibilidad del proyecto de presupuesto presentado por el Contralor a la Dirección General de Presupuesto, se le estaría otorgando la titularidad de la soberanía presupuestal. Es el Congreso, en este caso, quien es titular de dicha soberanía, como órgano de representación popular, de conformidad con el artículo 345 de la Carta Política. En efecto, su inciso 2º dispone "Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso ... ".

6. La intervención del Gobierno - que supone la facultad de modificación de los anteproyectos presentados por las diversas entidades públicas -, en el proceso de formulación del proyecto de presupuesto, estima el demandante, desconoce la autonomía presupuestal de la Contraloría. Los intervinientes rechazan esta tesis. Consideran que la autonomía presupuestal garantizada por la Constitución a los órganos de control, se refiere a su libertad de ordenar el gasto, contratar y ejecutar, dentro del marco de la ley, del presupuesto aprobado, y no atribuye a ente distinto del Gobierno la iniciativa y la facultad de formulación del proyecto de presupuesto, la que por su naturaleza supone la posibilidad de modificar los anteproyectos de las entidades que conforman las diferentes secciones del presupuesto general de la Nación (C.P. art. 352 y L. 179 de 1994, art. 16).

La formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del Gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso. En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (C.P. art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del Gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto. No de otra forma se explica por qué al propio Congreso le está prohibido aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, salvo que medie la aceptación escrita del ministro del ramo (C.P. art. 351). Por otra parte, ante la eventualidad de que el Congreso no expida el presupuesto en el término dispuesto en la Constitución, rige el presupuesto presentado en tiempo por el Gobierno (C.P. art. 348), disposición ésta que refuerza la tesis que reconoce potestades plenas al Ejecutivo para la formulación y aprobación del presupuesto general. En consecuencia, la norma acusada no vulnera el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República, como tampoco precepto constitucional alguno. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-592 de 7 de diciembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Artículo 48. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, prepararán el Plan Financiero. Este Plan deberá ajustarse con fundamento en sus ejecuciones anuales y someterse a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, previo concepto del Consejo Superior de Política Fiscal (Ley 38 de 1989 art. 49).

Conc.: Arts. 6°, 13, 26, numeral 1°, y 49 del Decreto 111 de 1996. Decreto 568 de 1996.

Artículo 49. Con base en la meta de inversión para el sector público establecida en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborarán el Plan Operativo Anual de Inversiones. Este Plan, una vez aprobado por el CONPES, será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en

el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al Proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento nacional de Planeación (Ley 38 de 1989, art. 30, Ley 179 de 1994, art. 22).

Conc.: Arts. 6°, 13, 26, numeral 1°, y 48 del Decreto 111 de 1996. Decreto 568 de 1996.

Artículo 50. La preparación de las disposiciones generales del presupuesto la hará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional (Ley 38 de 1989, art. 34, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 18).

Conc.: Art. 11, literal c), del Decreto 111 de 1996.

VII. DE LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO.

Artículo 51. El Gobierno Nacional presentará a las comisiones económicas de Senado y Cámara cada año, durante la primera semana del mes de abril, el anteproyecto del presupuesto anual de rentas y gasto que presentará en forma definitiva a partir del 20 de julio al Congreso (Ley, 225 de 1995, art. 20.).

Conc.: Arts. 346, 348 C.Pol. Art. 209 de la Ley 5ª de 1992. Art. 4° de la Ley 3 de 1992. Ley 754 de 2002. Arts.8°, 23, 44, 47 del Decreto 111 de 1996.

> *Por ello, cuando la Ley de Presupuesto -en este caso la Ley 179 de 1994- estableció cuál de las comisiones en Cámara y Senado habría de ocuparse en dar primer debate a los proyectos de ley anual correspondiente, no podía fijar el alcance del artículo 346, inciso 3º, de la Constitución Política, diciendo que las comisiones de asuntos económicos lo eran las terceras, toda vez que ya el Congreso lo había hecho, mediante ley, disponiendo que cumplirían tal papel las terceras y cuartas de cada una de las cámaras, deliberando en forma conjunta.*

Así, pues, los artículos demandados desconocieron el perentorio mandato del artículo 346 de la Constitución, al confiar el primer debate sobre el proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones a unas comisiones -las cuartas- que no son de manera exclusiva las de asuntos económicos, según la previa definición hecha por la Ley 3a. de 1992. Pero, ante todo, fueron puestos en vigencia mediante una ley cuyo objeto no podía ser el de regular las comisiones del Congreso, asunto éste reservado a la normatividad orgánica que expida el Congreso para instituir su propio reglamento. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-353 de 9 de agosto de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

Artículo 52. El Gobierno Nacional someterá el Proyecto de Presupuesto General de la Nación a consideración del Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez días de cada legislatura, el cual contendrá el Proyecto de Rentas, gastos y el resultado fiscal (Ley 38 de 1989, art. 36, Ley 179 de 1994, art. 25).

Conc.: Arts. 200, numeral 4, 346, 348 C.Pol. Art. 47 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 53. El Presupuesto de Rentas se presentará al Congreso para su aprobación en los términos del artículo 3° de esta ley (corresponde al art. 11 del presente Estatuto). El Gobierno presentará un anexo, junto con el mensaje presidencial, el detalle de su composición. *Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento.*

Los recursos del crédito se utilizarán tomando en cuenta la situación de liquidez de la Tesorería, las condiciones de los créditos y la situación macroeconómica (Ley 179 de 1994, art. 58, Ley 225 de 1995, art. 1o.).

Conc.: Art. 348 C.Pol. Arts. 20, 27, 11 del Decreto 111 de 1996.

Nota. La parte en itálicas fue declarada **inexequible** mediante la sentencia C-023 de 1995.

Aceptando, de conformidad con la Constitución, que la facultad de aprobar el Presupuesto y de modificarlo corresponde al Congreso, y que sólo excepcionalmente, como se ha dicho, durante el Estado de Conmoción Interior, puede el Gobierno modificar el Presupuesto, hay que concluir que la facultad que este inciso confiere al Gobierno, es contraria a la Constitución. En efecto.

Si el presupuesto, según la Constitución y la ley, "contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos" (literal A del artículo 7o. de la ley 38 de 1989 modificado por el artículo 3o. de la ley 179 de 1994), cuando se sustituyen los ingresos se está modificando el presupuesto, función reservada al Congreso.

En la sentencia C-337/93, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, al decidir sobre la exequibilidad de la ley 21 de 1992, sobre el presupuesto para el año de 1993, dijo la Corte:

"Sustituir las fuentes de financiación -tal como lo prevé el artículo 65 acusado- necesariamente, en el caso que ocupa a esta Corte, implica la modificación del presupuesto, por dos razones: primera, porque el acto presupuestal opera sobre unas fuentes de financiación previstas, con las cuales se cuenta como fundamento del calculo o computo anticipado, que es el presupuesto. Y en segundo lugar, porque el acto de sustituir el fundamento genera la modificación de lo que se deriva de él". (Gaceta de la Corte Constitucional, de agosto de 1993, tomo 8, pág. 102).

*En conclusión: como la facultad de aprobar y modificar el presupuesto, corresponde al Congreso, y el Gobierno sólo puede ejercerla excepcionalmente, en el Estado de Conmoción Interior, según el literal LL del artículo 38 de la ley estatutaria de los estados de excepción en Colombia, se declarará inexequible la siguiente frase del inciso primero del artículo 58 de la 179 de 1994: "Estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento". Y se declarará EXEQUIBLE todo el resto del artículo, que no es contrario a la Constitución. (***CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C–023 de 23 de enero de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 54. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley

propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados (Ley 179 de 1994, art. 24).

Conc.: Art. 347 C.Pol. Art. 46 del Decreto 111 de 1996. Artículo 48, numeral 25, de la Ley 734 de 2002.

> *¿A qué obedeció el cambio en esta materia? Posiblemente a que el equilibrio presupuestal se había convertido en teoría alejada de la realidad. Al respecto anota el doctor Alfonso Palacio Rudas en su obra "El Congreso en la Constitución de 1991":*
>
> *"Entre nosotros el principio del equilibrio presupuestal, introducido en la Constitución por la reforma de 1945, condujo a lo que se conoció en la práctica como los presupuestos de mentirijillas, porque el equilibrio tan solo se daba en el papel. Desde esa época se expidieron los presupuestos a sabiendas de que había , por lo menos, un 25% de déficit inicial. Como el Gobierno y el Congreso sabían que se trataba de gastos necesarios y urgentes, el presupuesto recién promulgado se aumentaba por medio de créditos adicionales". (ob. cit, Ed. Tercer Mundo, 1992, pág. 138).*
>
> *Y más adelante agrega:*
>
> *"El Congreso puede expedirlo (**el presupuesto)** desequilibrado pero real, transparente, como quiera que sigue tramitando la ley de financiación. Y esto es sano en contraste con lo que ocurría en el pasado. Obviamente en el caso de que no sean aprobados los nuevos recursos, se acentuarán las responsabilidades del Gobierno sobre el control y la disciplina del gasto, pues las apropiaciones son una autorización y no una orden imperativa de girarlas". (ob. cit, pág.141).*
>
> *En síntesis: el principio del equilibrio presupuestal que consagraba el inciso segundo del artículo 211 de la anterior Constitución, desapareció al expedirse la que nos rige. Por esto es exequible el artículo 4o. de la ley 179 de 1994, y así lo dirá la Corte en esta sentencia.* (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-023 de 23 de enero de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 55. Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el Artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso (Ley 179 de 1994, art. 30).

Conc.: Arts.76 y 77 del Decreto 111 de 1996. Artículo 48, numeral 25, de la Ley 734 de 2002.

Nota. El artículo 347 fue adicionado por el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2001.

VIII. DEL ESTUDIO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN POR EL CONGRESO.

Artículo 56. Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno Nacional, las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes.

Antes del 15 de septiembre las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto, por parte de las Comisiones, se hará antes del 25 de septiembre y las Plenarias iniciarán su discusión el 1o. de octubre de cada año (Ley 38 de 1989, art. 39, Ley 179 de 1994, arts. 26 y 55, inciso 20).

Conc.: Arts. 371 y 372 C.Pol. Art. 214 de la Ley 5ª de 1992. Arts. 40, 51, 52, 53 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 57. Toda deliberación en primer debate se hará en sesión conjunta de las Comisiones del Senado y Cámara de Representantes. Las decisiones se tomarán en votación de cada Cámara por separado (Ley 38 de 1989, art. 40, Ley 179 de 1994, arts. 27 y 55, inciso 20).

Conc.: Art. 346 C.Pol. Art. 214 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 58. Una vez cerrado el primer debate, se designarán los ponentes para su revisión e informe en segundo debate, tanto en la Cámara como en el Senado. El segundo debate podrá hacerse en sesiones plenarias simultáneas e inmediato (Ley 38 de 1989, art. 42, Ley 179 de 1994, art. 28).

Conc.: Art. 231 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 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 (Ley 38 de 1989, art. 43, Ley 179 de 1994, art. 29).

Conc.: Art. 348 C.Pol. Art. 215 de la Ley 5ª de 1992.

Artículo 60. El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias presupuestales es el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, solo este funcionario podrá solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas u otros ingresos; el cambio de las tarifas de las rentas; la modificación o el traslado de las partidas para los gastos incluidos por el Gobierno en el Proyecto de Presupuesto; la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos.

Cuando a juicio de las Comisiones de Senado y Cámara de Representantes, hubiere necesidad de modificar una partida, éstas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38 de 1989, art. 44, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 20).

Conc.: Art. 351 C.Pol. Art. 40, 62 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 61. El Director General del Presupuesto asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones, de orientar la formación de los proyectos de reformas que se propongan y de coordinar las labores de la administración y de la Rama Legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas Comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando éste así se lo encomiende (Ley 38 de 1989, art. 45, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 20).

Conc.: Ley 3a de 1992, Ley 5ª de 1992. Artículo 56 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 62. Los cómputos del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital que hubiese presentado el Gobierno con arreglo a las normas del presente Estatuto, no podrán ser aumentados por las comisiones Constitucionales del Senado y Cámara de Representantes ni por las Cámaras, sin el concepto previo y favorable del Gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38 de 1989, art. 46, Ley 179 de 1994, art, 55, inciso 20).

Conc.: Art. 351 C.Pol. Arts. 39, 40, 60 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 63. El Congreso podrá eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el Servicio de la Deuda Pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración, las autorizadas en el Plan Operativo Anual de Inversiones y los planes y programas de que trata el

numeral 3o. del Artículo 150 de la Constitución (Ley 38 de 1989, art. 48, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1o.).

Conc.: Art. 351 C.Pol. Arts. 8°, 13, 44 del Decreto 111 de 1996. Artículo 48, numeral 24, de la Ley 734 de 2002.

IX. DE LA REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO

Artículo 64. Si el Proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias *o no hubiere sido aprobado por el Congreso*, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 348 de la Constitución Política. Para su expedición el Gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición el Gobierno tomará en cuenta:

1. Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el Gobierno y liquidado para el año fiscal en curso.

2. Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.

3. Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso (Ley 38 de 1989, art. 51, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1o.).

Nota. La expresión en itálicas fue declarada **inexequible** mediante la sentencia C-1645 de 2000.

Conc.: Art. 348 C.Pol. Artículo 114 del Decreto 111 de 1996.

El artículo 64 del decreto 111 de 1996, que corresponde al artículo 51 de la ley 38 de 1989 parcialmente modificado por el artículo 55 de la ley 179/94, y que es materia de acusación parcial, forma parte de la ley orgánica del presupuesto y en él se establece lo siguiente:

"Si el proyecto de presupuesto general de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez (10) días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 de diciembre de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política.(….)"

Los demandantes consideran que esta disposición al ordenar que se repita el presupuesto cuando éste no es presentado por el Gobierno o no es aprobado por el Congreso, viola el artículo 348 de la Constitución, pues allí se establecen consecuencias distintas para uno y otro caso.

El Procurador General considera que le asiste razón a los demandantes, y solicita a la Corte declarar inexequible la expresión "o no hubiere sido aprobado por el Congreso". El interviniente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el contrario, señala que la disposición acusada es exequible pues, "la norma demandada equipara la no presentación del presupuesto con su no aprobación, dado que similares causas deben tener iguales consecuencias y, sin lugar a dudas, es la ley orgánica del presupuesto la llamada a consagrar los temas de dicho resorte, en ausencia de norma constitucional expresa que lo consagre."

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.*

No sucede lo mismo con el fragmento del primer inciso que ordena expedir el decreto de repetición del presupuesto cuando éste ***no es presentado*** *por el Gobierno dentro del término constitucional fijado (diez primeros días de cada legislatura), pues tal medida no es incompatible con la Constitución ya que ella se limita a prescribir que cuando ocurre ese hecho "****rige el presupuesto 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".*** *Siendo así, el decreto de repetición surge como un procedimiento necesario de política fiscal, pues dicho ordenamiento viene a constituirse en norma rectora para todas las entidades estatales y las autoridades públicas, al consagrar la cuantía de los ingresos y el monto máximo de los gastos que pueden realizar aquéllas en un determinado período fiscal (un año); además de facilitar el control del gasto público por parte de los órganos a quienes se les ha encomendado esa misión.*

En el decreto de repetición del presupuesto el Gobierno debe incluir las reducciones de gastos que el constituyente le autoriza realizar en los distintos órganos y ramas del poder, lo cual deberá quedar explícito en el mismo ordenamiento, para efectos del control correspondiente. En esta labor el

ejecutivo, no sobra decirlo, debe obrar con especial cuidado, de manera que la reducción de gastos sea razonable y proporcionada y tenga como fundamento las necesidades de cada ente público y los programas y objetivos que les corresponde a aquellos desarrollar, ciñéndose siempre al Estatuto Supremo y a las normas de la ley orgánica.

Algunos Hacendistas califican las medidas instituidas por el constituyente en el artículo 348 de la Carta (vigencia del presupuesto anterior o vigencia del presentado por el Gobierno), como verdaderas sanciones que se imponen al Gobierno y al Congreso por su "negligencia" e "incumplimiento" de las funciones constitucionales y legales que les han sido asignadas. La Corte por el contrario, considera que en estricto sentido, aquéllas no son sanciones pues no se dirigen a castigar un comportamiento omisivo de personas determinadas sino mecanismos procedimentales de carácter fiscal instituidos por el constituyente para hacer frente a las situaciones de crisis que se podrían derivar de la inexistencia de una ley anual de presupuesto que estableciera los ingresos y el monto máximo de gastos que podrían realizar las distintas entidades del Estado. Para nadie es desconocido que la falta de ley de presupuesto podría no sólo crear un caos financiero sino también conducir a la parálisis de todo el sector público, situaciones que necesariamente inciden en forma negativa en asuntos que interesan a la sociedad en general. De ahí que la Constitución haya contemplado medidas para contrarrestar los efectos dañinos que de esa situación se generan.

La no aprobación por parte del Congreso de un proyecto de ley, siempre y cuando se efectúe dentro de los términos constitucionales y obedezca a la libre determinación de ese órgano de representación popular, no constituye el incumplimiento de un deber, sino el ejercicio autónomo de una facultad constitucional que le ha sido encomendada: "Hacer la ley" y, en consecuencia, de aprobar o no un proyecto de esa índole.

En razón de lo anotado, se declarará exequible, únicamente por el cargo aquí formulado, el aparte demandado del inciso primero del artículo 64 del decreto 111 de 1996, salvo la expresión "…o no hubiere sido aprobado por el Congreso…", por contrariar el artículo 348 del Estatuto Supremo. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-1645 de 29 de noviembre de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz)

Artículo 65. Según lo dispone el Artículo 348 de la Constitución Política, la Dirección General del Presupuesto Nacional hará las estimaciones de las rentas y recursos de capital para el nuevo año fiscal.

Si efectuados los ajustes, las rentas y recursos de capital, no alcanzan a cubrir el total de los gastos, podrá el Gobierno, en uso de la facultad constitucional, reducir los gastos y suprimir o refundir empleos hasta la cuantía del cálculo de las rentas y recursos de capital del nuevo año fiscal.

El Presupuesto de Inversión se repetirá hasta por su cuantía total, quedando el Gobierno facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados, de acuerdo con los requerimientos del Plan Operativo Anual de Inversiones (Ley 38 de 1989, art. 52, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 1o. y 18).

Conc.: Arts. 8°, 54, 55 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 66. Cuando no se incluyan en el decreto de repetición del presupuesto nuevas rentas o recursos de capital que hayan de causarse en el respectivo año fiscal por no figurar en el Presupuesto de cuya repetición se trata, o por figurar en forma diferente, podrán abrirse, con base en ellos, los créditos adicionales (Ley 38 de 1989, art. 53, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 2o.).

Conc.: Arts. 21, 64, inc. 2°, 79, 80, 82, 83, 88 del Decreto 111 de 1996.

X. DE LA LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

Artículo 67. Corresponde al Gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación.

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

1. Tomará como base el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.

2. Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.

3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo (Ley 38 de 1989, art. 54, Ley 179 de 1994, art. 31).

Conc.: Arts. 69, 70, 78del Decreto 111 de 1996.

> *14. El decreto de liquidación del presupuesto no es, entonces, un acto de naturaleza legal, razón adicional para que no tenga idoneidad para modificar la ley anual de presupuesto y, aunque no está expresamente consagrado en la Constitución, a él se refiere el artículo 67 del decreto 111 de 1996, destacando que lo dicta el Gobierno Nacional y que en su preparación el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional, tomará como base el proyecto presentado por el Gobierno e insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso, acompañándolo con "un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo".*
>
> *15. Acerca de la justificación y del sentido del decreto de liquidación, la Corte ha precisado lo siguiente:*
>
> *"...durante el trámite de aprobación en el Congreso (...), opera un sistema particular ya que los parlamentarios eliminan o disminuyen las partidas presentadas por el gobierno -los llamados contracréditos- en 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 cámara en cuatro documentos, a saber, el proyecto original presentado por el gobierno, el pliego de contracréditos 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 del 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....".[59]

16. Fuera de las anotadas funciones de clarificación de los resultados del proceso legislativo y de especificación del gasto, el decreto de liquidación cumple la función consistente en facilitarle al ejecutivo la correcta ejecución del presupuesto, por cuanto, como lo anotó la Corte, "...en él habrán de quedar consignados, en forma definitiva, todos los ingresos y gastos con las correspondientes partidas tal y como fueron aprobados por el Congreso, ***sin que pueda el Gobierno aumentar o disminuir su cuantía ni introducir cambios en cuanto a su asignación o destino****, además, debe respetar íntegramente el contenido normativo de los preceptos que dicho órgano haya expedido".*[60]

17. Es de mérito anotar que los apartes que se acaban de citar los consignó la Corte al declarar la exequibilidad del artículo 50 de la ley 224 de 1995, contentiva del presupuesto de rentas y de la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1996, artículo cuyo contenido coincide con lo plasmado en el artículo 36 de la ley 413 de 1997, conforme al cual "El Gobierno Nacional en el decreto de liquidación clasificará y definirá ***los ingresos*** *y gastos. Así mismo, cuando las partidas se incorporen en numerales rentísticos, secciones, programas y subprogramas que no correspondan a su naturaleza, las ubicará en el sitio que corresponda".*[61]

18. Así pues, la Corte no juzga acertadas las apreciaciones del demandante en el sentido de que el detalle y la cuantía de cada uno de los ingresos debe aparecer en el Presupuesto General de la Nación, dado que, según lo visto, en la ley anual los ingresos y los gastos aparecen en forma genérica, correspondiéndole al ejecutivo en el decreto de liquidación catalogar, subdividir, sistematizar y ordenar

---

[59] Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-685 de 1996. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.
[60] Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-629 de 1996. M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz.
[61] Ibídem.

las partidas, en el sano propósito de crear las condiciones adecuadas para ejecutar de mejor manera el presupuesto aprobado por las cámaras.

Además, el proceso que se deja brevemente reseñado está regulado por la ley orgánica del presupuesto cuya estricta observancia se impone durante todo el proceso presupuestal, ley, que, como se ha puesto de manifiesto, le confiere un sentido específico y le asigna unas finalidades concretas al decreto de liquidación, sentido y finalidades que no tendrían razón de ser si el presupuesto fuera aprobado con todas las partidas desagregadas o si el decreto tuviera que limitarse a reproducir textualmente lo consignado en la ley anual. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-354 de 15 de julio de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz)

XI. DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Artículo 68. No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Los órganos autorizados para confinanciar, mencionados en la cobertura de esta Ley Orgánica, confinanciarán proyectos, a iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos confinanciadores o a través de aquellas.

Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que le corresponda.

Para Entidades Territoriales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes conforme al censo de población de 1985, se podrán utilizar mecanismos financieros alternativos para facilitar la confinanciación (Ley 38 de 1989, art. 31, Ley 179 de 1994, art. 23, Ley 225 de 1995, art. 33).

Conc.: Arts. 6°, 9°, 37 del Decreto 111 de 1996. Decreto 841 de 1990.

Tal disposición encuentra fundamento constitucional en el artículo 366 de la Carta, que permite recurrir a ese instrumento para el cumplimiento de los fines sociales que al Estado le atribuye dicha norma superior, valga decir, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Sobre él mismo ha dicho la Corte :

"Ese instrumento [el de la cofinanciación] 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 (C.P. 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 recursos. 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 (C.P. 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 (C.P.art.288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues 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." (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Cuando el legislador estableció en la disposición de la norma impugnada que se analiza, que los proyectos de desarrollo regional serían viabilizados por los fondos de cofinanciación o las Udecos, lo que hizo precisamente fue dar cumplimiento a las disposiciones orgánicas que rigen la materia. En efecto, el artículo 68 del Estatuto Orgánico de Presupuesto establece lo siguiente :

*"**Artículo 68.** No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del presupuesto general de la Nación hasta tanto se encuentren evaluados por el órgano competente y registrados en el Banco Nacional de Programas y Proyectos.*

"Los órganos autorizados para cofinanciar, mencionados en la cobertura de esta Ley Orgánica, cofinanciarán proyectos, a iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos cofinanciadores o a través de aquéllas.

"Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos deberán tener garantizado el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que le corresponda.

"Para Entidades Territoriales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes conforme al censo de población de 1985, se podrán utilizar mecanismos financieros alternativos para facilitar la cofinanciación."

Es decir, que lo dispuesto en la primera parte del inciso impugnado que se analiza, no sólo encuentra sustento constitucional en el artículo 366 de la Carta Política, sino que es coherente y compatible con los mandatos consignados en la Ley Orgánica de presupuesto, sobre proyectos cofinanciados entre las entidades territoriales y la Nación (arts. 68 a 70 Decreto 111 de 1996), luego en nada contradice el ordenamiento superior.
Pero además, dicha disposición posibilita la realización del mandato del Constituyente que ordena, en el mismo artículo 366 de la Carta Política, darle prioridad al gasto público social sobre cualquier otra asignación. Es decir, que el inciso primero del artículo 48 de la ley 331 de 1996, al establecer que los proyectos específicos de desarrollo regional a cargo de las entidades territoriales, se viabilizarían por los fondos de cofinanciación, y que los recursos asignados para el efecto a los respectivos fondos deberán ser girados, desde luego previo el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establece el Estatuto Orgánico, durante la respectiva vigencia fiscal, dio paso al cumplimiento de dicho mandato superior, sin desconocer, ni las competencias que la Carta ha establecido entre el Congreso y el gobierno en materia presupuestal, ni ningún mandato del ordenamiento orgánico correspondiente. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-201 de 13 de mayo de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz)

24. Ahora bien, los artículos acusados, y las asignaciones identificadas no establecen que exista una libre disposición de esos dineros por los congresistas o que los correspondientes proyectos de inversión deban ser asignados conforme a sus orientaciones. En efecto, las partidas señalan cuál debe ser la destinación de las inversiones, como pueden ser la construcción y mantenimiento de infraestructura de desarrollo regional, o la construcción
de obras de desarrollo regional rural a nivel nacional, o la construcción, adecuación y puesta en funcionamiento de escenarios deportivos. Y, en todo caso, el estatuto orgánico del presupuesto regula el desarrollo de las mencionadas inversiones. Así, conforme al artículo 68 del Decreto 111 de 1996, los proyectos que aspiran a ser financiados con esas partidas deben
formularse y ser evaluados por una entidad del orden nacional que sea responsable del proyecto, con sujeción a la metodología general o específica que avale el Banco Nacional de Programas y Proyectos (BPIN), de conformidad con el sector al cual se refiera el proyecto. Igualmente, esa misma disposición establece que en los casos de cofinanciación, los proyectos
podrán ser presentados por la "iniciativa directa de cualquier ciudadano, avalados por las entidades territoriales, ante los órganos cofinanciadores o a través de aquellas". Esto significa que cualquier ciudadano, incluyendo obviamente a los eventuales candidatos a acceder a las corporaciones representativas, pueden presentar esos proyectos.

Una vez la entidad nacional responsable ha evaluado el proyecto, debe diligenciarse la ficha de estadística básica de inversión, en donde se sintetizan los principales datos de la evaluación del proyecto. El proyecto además debe ser objeto de un concepto de viabilidad antes de ser registrado en el BPIN; que es emitido por el ministerio o departamento administrativo al cual está adscrita la entidad, de conformidad con la delegación que otorgó el Departamento Nacional de Planeación en su Resolución 5345 de 1993

.

25. Todo lo anterior muestra entonces que los congresistas no cuentan con discrecionalidad para definir la destinación de los dineros apropiados, contrariamente a lo sostenido por el demandante, pues esas partidas deben sujetarse a las normas orgánicas que regulan la ejecución del presupuesto y a los principios constitucionales de planeación y legalidad del gasto.

Igualmente, la ejecución de esas partidas y la asignación de los proyectos específicos debe consultar criterios de equidad entre las entidades territoriales, con el fin de promover un desarrollo regional armónico (C.P., art. 334).

Esa sujeción a esos principios implica que, conforme al artículo 68 del estatuto orgánico del presupuesto, los proyectos y programas que piensan ser financiados con esas partidas deben haber sido decretados en ley previa antes de que sea aprobada la correspondiente ley de presupuesto. Estos proyectos que hayan sido decretados en laye previa no requieren de su
inscripción específica en el ya que, conforme al artículo 9° del estatuto orgánico del presupuesto (D. 111 de 1996), "los proyectos de in versión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán parte del Banco Nacional de Programas y Proyectos". Por su parte, aquellos proyectos y programas destinados financiados con las partidas acusadas, que pretendan dar cumplimiento al plan de desarrollo, y que no hayan sido decretadas en ley previa, deberán estar registrados en el Banco de Proyectos con anterioridad a la expedición de la ley del presupuesto, como lo ordena el mencionado artículo 68 del estatuto orgánico del presupuesto. Así, es cierto que esa disposición orgánica hace referencia a la fase de ejecución del presupuesto, por lo cual podría entenderse que no condiciona la validez de la aprobación
de esas apropiaciones. Sin embargo, la fuerza de los principios constitucionales de planeación y legalidad del gasto, conforme a los cuales debe ser interpretada esa regulación orgánica, implican que ese registro de los programas o proyectos debe ser previo a la aprobación de las
apropiaciones en la ley de presupuesto, por las siguientes dos razones: de un lado, porque si se permitiera un registro posterior, entonces el Congreso estaría aprobando partidas indeterminadas, cuyo contenido sería llenado posteriormente por las autoridades administrativas encargadas de ejecutar el presupuesto, lo cual vulnera el principio de legalidad del gasto y la fuerza restrictiva del presupuesto (C.P., arts. 345, 346 y 347). De otro lado, el registro de los proyectos en el banco de proyectos, previamente a la aprobación de las partidas, es un mecanismo mínimo de planeación del gasto, pues no tiene sentido que el Congreso apropie dineros para el desarrollo regional sin que exista un registro de determinados programas y proyectos que justifiquen la asignación de esos dineros. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-1168 de 6 de noviembre de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

Artículo 69. En municipios con menos de 20 mil habitantes, las contrapartidas locales totales exigidas para la financiación de los proyectos de confinanciación que se encuentren identificados en el Decreto de Liquidación, no podrán ser mayores al 100% de aquella participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación que la Ley 60 de 1993 asigna al respectivo sector al cual pertenezca el tipo de proyecto.

Los proyectos de confinanciación identificados en el decreto de liquidación o en sus distribuciones serán evaluados y aprobados directamente por los órganos confinaciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación.

Parágrafo. Los municipios de los departamentos de Vichada, Guaviare, Vaupés, Amazonas, Guainía, San Andrés y Providencia y Putumayo, cofinanciarán como máximo el 5% de los proyectos de inversión (Ley 225 de 1995, art. 15).

Conc.: Art. 288 C.Pol. Arts. 41, 43 del Decreto 111 de 1996. Art. 52, literal e) de la Ley 617 de 2001. Decreto 841 de 1990.

> *En cuanto hace referencia al parágrafo del artículo 55 de la Ley 413 de 1997, ha de expresarse por la Corte, que es inexequible en cuanto estable que "para los recursos de destinación específica, la cofinanciación será del 5 al 10% por parte de las entidades territoriales de la siguiente manera: municipios el 5%, departamentos 5%, Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla 10%", se encuentra en pugna con el precepto contenido en el artículo 69 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), en el cual se establece que "en municipios con menos de 20.000 habitantes, las contrapartidas locales totales exigidas para la financiación de los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación, no podrán ser mayores al 100% de aquella participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación que la ley 60 de 1993 asigna al respectivo sector al cual pertenezca el tipo de proyecto.*

"Los proyectos de cofinanciación identificados en el decreto de liquidación o en sus distribuciones serán evaluados y aprobados directamente por los órganos cofinanciadores o por los mecanismos regionales previstos en el sistema de cofinanciación".

En efecto, pese a que la ley anual de presupuesto, en sus disposiciones generales debe incluir únicamente normas de carácter instrumental destinadas a facilitar la ejecución del presupuesto, el parágrafo del artículo 55 de la Ley 413 de 1997, al igual que lo había hecho el parágrafo del artículo 48 de la Ley 331 de 1996, que precisamente por eso se declaró inexequible, "modificó lo establecido en el inciso 1º del artículo 69 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma de superior jerarquía a la cual está supeditado su contenido, con lo cual incurrió en la violación de los artículos 151, 349, 350 y 351 de la CP", razón por la cual esa disposición, se declaró inexequible mediante la Sentencia C-201 de 1998, doctrina que ahora se reitera por la Corte.(**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-562 de 7 de octubre de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Artículo 70. Los proyectos de cofinanciación que se encuentren identificados en el decreto de liquidación y sus distribuciones para los cuales el representante de la entidad territorial no presente proyecto, no apruebe la cofinanciación o se abstenga de firmar el convenio respectivo, podrán ser presentados, cofinanciados y ejecutados por las Juntas de Acción Comunal o por otros órganos territoriales cuando tengan jurisdicción (Ley 225 de 1995, art. 19).

Conc.: Arts. 286, 288, 330 C.Pol. Ley 89 de 1890. Ley 21 de 1990. Leyes 743 y 753 de 2002.

3.8. *En relación con el mecanismo de cofinanciación de proyectos específicos de inversión, esta Corporación tiene por sentado que mediante él se "permite que existan transferencia 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 recursos. En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional a 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)".

Desde luego, cuando en virtud de disposición de la ley se autorice la asignación de recursos del presupuesto nacional para la cofinanciación de proyectos de inversión de los entes territoriales, estos conservan, íntegra, la atribución que les confiere el artículo 287 de la Carta Política para "administrar los recursos" en orden al cumplimiento de sus funciones, adoptando al efecto las decisiones que consideren pertinentes, con observancia de los requisitos que señalan la Constitución y la ley.

3.8. *La Constitución vigente, en su artículo 158, similar en su contenido al artículo 77 de la Constitución anterior, consagra lo que se ha denominado el principio de "la unidad de materia", destinado por el constituyente a limitar la función legislativa del Congreso Nacional, en el sentido de impedir que, muchas veces de manera sorpresiva, se introduzcan en un proyecto de ley disposiciones ajenas por completo a la materia que ella regula, razón ésta por la cual se ha dicho por la jurisprudencia de esta Corporación, que, en virtud del principio aludido se persigue "que los temas tratados en los proyectos tengan la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para evitar que se introduzcan en los proyectos de ley preceptos que resulten totalmente contrarios, ajenos o extraños a la materia que se trata de regular en el proyecto a la finalidad buscada por él" Sentencia C-133 de 1993, de lo que significa que las normas que componen la ley respectiva han de guardar unidad temática y teleológica, es decir, que entre todas ellas debe existir la debida correspondencia y armonía.*

[…}

En relación con esta norma, encuentra la Corte que en cuanto dispone que las partidas provenientes de los fondos de cofinanciación se adicionen a los fondos de desarrollo de las localidades en Santafé de Bogotá, D.C., ella es ajena a las "Disposiciones Generales" del Presupuesto Nacional, pues

conforme al artículo 11 del Decreto 111 de 1996, el objeto de tales disposiciones es el asegurar "la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, circunstancia esta que, por sí sola, resulta entonces vulneratoria del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, y, precisamente por ello se quebranta el artículo 151 de la Constitución Nacional, por una parte; y, por otra, la norma acusada es, además, contraria al precepto contenido en el artículo 287, numeral 3º de la Constitución Nacional, el cual garantiza a las entidades territoriales autonomía para la administración de "los recursos" y para "establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones", es decir, que la Carta Política establece como uno de los derechos de las entidades territoriales el de su autonomía fiscal, en desarrollo del cual expide su presupuesto anual, lo que se desconoce por el referido artículo 53 de la Ley 413 de 1997, que, por ello, es inexequible. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-562/98)

Artículo 71. Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 86, Ley 179 de 1994, art. 49).

Conc.: Artículo 345 C.Pol. Art. 6° del Decreto 1661 de 1991. Arts. 25, numeral 13, 30, numeral 1°, 41 de Ley 80 de 1993. Arts. 15, 45, 87 del Decreto 111 de 1996. Ley 610 de 2000. Art. 48, numerales 21 y 22, Ley 734 de 2002. Art. 399 C.P.

El actor cuestiona también la exigencia de la disponibilidad presupuestal para conceder las primas técnicas, pues considera que de esa manera se viola el principio de igualdad. Ahora bien, en reciente decisión.[62], esta Corporación declaró exequible el parágrafo del artículo 6º del Decreto Ley 1661 de 1991, el cual consagra la misma exigencia de certificado de disponibilidad presupuestal para que se puedan otorgar primas técnicas a funcionarios o empleados de la rama Ejecutiva. Las disposiciones no son idénticas, pues la una se aplica a la Contraloría y la otra a la rama Ejecutiva, por lo cual no ha operado en este caso la cosa juzgada constitucional. Sin embargo el problema jurídico es el mismo, por lo cual los argumentos desarrollados por la Corte en esa sentencia son perfectamente aplicables al presente caso, por lo cual, con base en ellos, se declarará la exequibilidad de la expresión acusada del inciso segundo. En efecto, la exigencia de certificado de disponibilidad presupuestal opera como un instrumento protector del principio de legalidad del gasto público consagrado por la Carta. Dijo al respecto la Corte en la citada sentencia:

"Estima la Corte que cuando el parágrafo acusado establece como requisito indispensable para otorgar la prima técnica, la exigencia de que haya disponibilidad presupuestal, lejos de violar la Constitución Política, lo que está es precisamente desarrollando las normas que rigen el sistema presupuestal, especialmente los artículos 345 y 346, así como ajustándose a las previsiones ya anotadas del Estatuto Orgánico del Presupuesto

[62]Corte Constitucional. Sentencia No. C-018/96. M.P.: Hernando Herrera Vergara.

Según se anotó en el acápite respectivo, el requisito de la disponibilidad presupuestal hace parte esencial del principio de legalidad del gasto público, cuyo fundamento es que no se pueden efectuar erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el presupuesto -artículo 345, 346 y 347 CP, y artículo 18 y 49 de la Ley 179 de 1994, que modificó la Ley 38 de 1989-." (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-100 de 7 de marzo de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Dentro de este contexto, una vez asignada la partida correspondiente a los distintos entes universitarios, éstos pueden disponer de ella según lo establezcan sus directivas, sin tener que solicitar ninguna clase de permiso o autorización a entes ajenos a su propia administración, v. gr. Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional, etc. El sometimiento de las políticas de gasto de estos entes, a la aprobación de los organismos gubernamentales, representaría una merma de su autonomía, entendida ésta, como la facultad de las universidades de disponer de los recursos aprobados en la ley de presupuesto en forma independiente. Al respecto, en sentencia C-192 de 1997 se dijo:

"Admitir que el Gobierno…pueda tener injerencia en la administración de sus recursos (refiriéndose a los órganos autónomos del Estado, entre ellos las universidades) implica un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de estas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisible." (Corte Constitucional, sentencia C-192 de 1997. Magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero).

En este entendido, y teniendo en cuenta que las apropiaciones que el Congreso hace en el Presupuesto Nacional, son autorizaciones máximas de gasto, es claro que, si los compromisos que adquieren las entidades universitarias están dentro del máximo que se les ha asignado, no existe razón para solicitar el certificado de viabilidad de que trata la norma acusada. Por tanto, no sería constitucional su exigencia.

Por consiguiente, entiende la Corte que el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, según el cual: "Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con el certificado de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

"Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

" En consecuencia ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos el crédito autorizado." No puede ser aplicado integralmente a los entes universitarios, pues si siempre que se fuesen a comprometer las partidas asignadas a éstos en el Presupuesto de la Nación, se tuviese que solicitar el certificado de disponibilidad o viabilidad presupuestal de que trata la norma transcrita, la capacidad de ejecución de sus órganos directivos se vería disminuída, o por lo menos interferida, al tener que contar siempre con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda o del Departamento Nacional de Planeación, como requisito esencial para el perfeccionamiento de los actos administrativos que, en cumplimiento de su función de ejecución, deben formalizar.

Sin embargo, como la autonomía de los entes universitarios también tiene sus límites, determinados por los derechos y las obligaciones que la misma Constitución y la ley imponen, no existe razón alguna para que no deban solicitar el certificado de viabilidad presupuestal de que trata la norma transcrita, si requieren comprometer recursos de la Nación que no les fueron asignados. El fin de esta certificación, es garantizar que se contará con los fondos necesarios, dentro del Presupuesto, para atender la nueva obligación, y dar así cumplimiento al principio de la universalidad que rige en materia presupuestal, según el cual no se pueden efectuar gastos, erogaciones con cargo al Tesoro que no figuren en el Presupuesto (artículo 15 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) .

Se repite, la autonomía de las universidades tiene límites, pues éstas no pueden actuar como una rueda suelta dentro del sistema. Piénsese en una universidad que por fuera de su presupuesto requiere de mayores recursos ya sea para iniciar un programa de formación en determinada área o extender los ya existentes, financiar obras etc., y para ello requiere de recursos de la Nación que no le fueron asignados: ¿Podrá comprometer partidas futuras o no asignadas, sin cumplir ningún requisito

en materia presupuestal, sólo porque es un ente autónomo?. La respuesta definitivamente es negativa, pues el cumplimiento de ciertos principios presupuestales también la obliga y, por ello, no puede comprometer recursos no asignados, sin contar para el efecto con el certificado de viabilidad y disponibilidad presupuestal correspondientes.

A pesar de estar involucrados fondos del erario, la autonomía presupuestal de los entes universitarios, permite a sus directivas determinar su presupuesto de gastos e inversión, sin la intervención del Gobierno. Intervención que sólo se justifica, y no se opone a la autonomía que les reconoce el artículo 69 de la Constitución, si se han de adquirir compromisos por fuera de las partidas asignadas y con cargo a la Nación.

La competencia del Ministerio de Hacienda al expedir este certificado, está circunscrita a definir si existen los fondos para solventar el nuevo gasto, sin que le sea permitido, por ejemplo, indagar sobre la conveniencia o no del nuevo programa académico, su reestructuración o extensión, pues ello desconocería la autonomía de los entes universitarios, que son los llamados a establecer y fijar la forma como han de desarrollar su actividad.

Por tanto, la sanción que se establece el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el sentido de que "cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones", sólo podría aplicarse a las directivas de las distintas entidades universitarias, cuando éstas comprometan recursos por fuera de las autorizaciones máximas consagradas en el Presupuesto. En este sentido, también debe interpretarse la norma acusada.

Por lo expuesto, se declarará la exequibilidad de la norma acusada, siempre que se entienda que el certificado de viabilidad al que ella se refiere, sólo puede ser exigido cuando se comprometan recursos que no hacen parte de las partidas que, dentro del Presupuesto General de la Nación, se han asignado a los distintos entes universitarios.(**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-045 de 25 de febrero de 1998, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 72. El CONFIS autorizará la celebración de contratos, compromisos u obligaciones, con cargo a los recursos del crédito autorizados, mientras se perfeccionan los respectivos empréstitos (Ley 179 de 1994, art. 33).

Conc.: Arts. 26, 32 del Decreto 111 de 1996.

a) Del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC:

Artículo 73. La ejecución de los gastos del Presupuesto General de la Nación se hará a través del Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la Cuenta Única Nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pago de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él.

El Programa Anual de Caja estará clasificado en la forma que establezca el Gobierno y será elaborado por los diferentes órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, con la asesoría de la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y teniendo en cuenta las metas financieras establecidas por el CONFIS. Para iniciar su ejecución, este programa debe haber sido radicado en la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC correspondiente a las apropiaciones de cada vigencia fiscal, tendrá como límite máximo el valor del presupuesto de ese período.

Las modificaciones al PAC serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con base en las metas financieras establecidas por el CONFIS. Esta podrá reducir el PAC en caso de detectarse una deficiencia en su ejecución.

Igualmente, se podrán reducir las apropiaciones cuando se compruebe una inadecuada ejecución del PAC o cuando el comportamiento de ingresos o las condiciones macroeconómicas así lo exijan.

Las apropiaciones suspendidas, incluidas las que se financien con los recursos adicionales a que hace referencia el Artículo 347 de la Constitución Política, lo mismo que aquellas financiadas con recursos del crédito no perfeccionados, solo se incluirán en el Programa Anual de Caja, PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el CONFIS mientras se perfeccionan los contratos de empréstito.

El gobierno reglamentará la materia (Ley 38 de 1989, art. 55, Ley 179 de 1994, art. 32, Ley 225 de 1995, arts. 14 y 33).

Conc.: Artículo 4° de la Ley 718 de 2001. Artículos 7°, 74, 77, 115, 122 del Decreto 111 de 1996. Decreto 630 de 1996. Artículos 35, numeral 16, 48, numeral 23, de la Ley 734 de 2002.

Artículo 74. El Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, financiado con recursos de la Nación correspondiente a la vigencia, a las reservas presupuestales y a las cuentas por pagar deberá ser aprobado por el Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS.

Las modificaciones al PAC que no varíen los montos globales aprobados por el CONFIS serán aprobadas por la Dirección General del Tesoro del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El PAC y sus modificaciones, financiados con ingresos propios de los establecimientos públicos, serán aprobados por las juntas o consejos directivos con fundamento en las metas globales de pagos fijadas por el CONFIS.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos, procedimientos y plazos que se deben observar para el cumplimiento del presente Artículo (Ley 225 de 1995, art. 10).

Conc.: Artículo 4° de la Ley 718 de 2001. Artículos 73, 77 y 122 del Decreto 111 de 1996. Artículo 48, numeral23, de la Ley 734 de 2002.

b) Del recaudo de las rentas y del giro de los gastos.

Artículo 75. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuar el recaudo de las rentas y recursos de capital del Presupuesto General, por conducto de las oficinas de manejo de sus dependencias (sic) o de las entidades de derecho público o privado delegadas para el efecto, se exceptúan las rentas de que trata el Artículo 22 de este Estatuto (Corresponde al Artículo 34 del presente Estatuto)(Ley 38 de 1989, art. 61).

Conc.: Arts. 800 y 801 del Estatuto Tributario. Decreto 2534 de 1998.

c) Modificaciones al Presupuesto.

> *Sustituir las fuentes de financiación -tal como lo prevé el artículo 65 acusado -necesariamente, en el caso que ocupa a esta Corte- implica la modificación del presupuesto, por dos razones: primera, porque el acto presupuestal opera sobre unas fuentes de financiación previstas, con las cuales se cuenta como fundamento del cálculo o cómputo anticipado, que es el presupuesto. Y en segundo lugar, porque el acto de sustituir el fundamento general la modificación de lo que se deriva de él.*
>
> *Ahora bien, la facultad de modificar las fuentes de financiamiento no está contemplada en la Ley 38 de 1989, de suerte que no se cumple lo exigido por el artículo 352 de la Carta. En consecuencia, esta Corporación considera que el demandante tiene razón cuando anota que no es procedente aplicar la facultad a que hace referencia el artículo 65 de la Ley 21 de 1992, para que le ejerza el Director General del Presupuesto, a la luz de la normatividad vigente.*

Es claro entonces, que el artículo 65 de la ley impugnada no es exequible, por contravenir el contenido del artículo 352 de la Constitución Política, lo que deja en evidencia que no es una ley anual de presupuesto, sino la correspondiente Ley Orgánica la que puede modificar las fuentes de financiación.(**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-337 de 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

Artículo 76. En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguiente eventos: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el Artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizados; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones (Ley 38 de 1989, art. 63, Ley 179 de 1994, art. 34).

Conc.: Arts. 35, 54, 55, 64, 115 del Decreto 111 de 1996.

Una pregunta obvia surge: ¿la reducción o el aplazamiento de las apropiaciones aprobadas por el Congreso implican una modificación del presupuesto? La Corte debe estudiar ese interrogante, pues si la respuesta es afirmativa, entonces la disposición acusada es inexequible pues atribuiría al Gobierno la facultad de alterar administrativamente la ley de presupuesto.

6- Podría argumentarse que existe una diferencia significativa entre aplazar una partida y reducirla. Así, a nivel semántico, aplazar es según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española "diferir un acto", por lo cual un aplazamiento de una apropiación podría ser entendido como una suspensión temporal de la partida, ya sea en forma total o parcial, la cual sería posteriormente ejecutada. En cambio la palabra reducir tiene una connotación definitiva,

ya que significa, según ese mismo diccionario "disminuir o aminorar", por lo cual podría entenderse que se trata de una disminución permanente de una determinada magnitud de la apropiación o incluso de la totalidad de la misma. Conforme a tal distinción, podría sostenerse que el aplazamiento no implica una modificación del presupuesto, pues las partidas siguen siendo las mismas que aprobó el Legislador, aun cuando su ejecución queda diferida temporalmente, pero que en cambio la reducción es inconstitucional, ya que el Gobierno disminuye en forma permanente el monto de la apropiación efectuada por el Congreso, con lo cual modifica la ley del presupuesto. Según este argumento, la reducción definitiva de la partida equivale a su cancelación, con lo cual el Ejecutivo podría alterar la voluntad del Congreso, pues la ley habría apropiado un gasto, que podría posteriormente ser suprimido por una medida gubernamental.

La Corte considera que ese argumento no es de recibo, pues un examen atento del proceso presupuestal muestra que la distinción entre reducción y aplazamiento no es tan rígida como lo sugiere el análisis puramente literal. En efecto, conforme a la Constitución y a ley orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (CP art. 346), por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores[63]. En ese orden de ideas, si suponemos que en el mes de octubre el gobierno constata que los recaudos son inferiores de lo previsto, y se ve obligado a aplazar por cuatro meses unas partidas en un cincuenta por ciento, es obvio que tal aplazamiento equivale a una reducción de esas apropiaciones en ese monto, ya que una vez vencido el año fiscal el 31 de diciembre, las partidas no pueden ser comprometidas o ejecutadas. Por ende, debido al principio de anualidad, la distinción entre reducción y aplazamiento es más una diferencia de grado que de naturaleza sustantiva. En el fondo, la decisión gubernamental de aplazar o reducir, en forma total o parcial, una partida depende exclusivamente de que exista o no la expectativa de un mejoramiento rápido de los ingresos o de la situación macroeconómica, de suerte que sea posible autorizar la ejecución plena de las apropiaciones en el mismo período fiscal.

---

[63] Ver el artículo.14 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto que reproduce el artículo 10 de la Ley 38 de 1989. Ver igualmente el artículo 89 del decreto 111 de 1996 que compila los artículos 72 de la Ley 38 de 1989, 38 de la Ley 179 de 1994 y 8º de la Ley 225 de 1995

7- Esa similitud entre los conceptos de reducción y aplazamiento podría llevar a la conclusión de que la norma impugnada es globalmente inconstitucional, ya que estaría autorizando al Gobierno a disminuir en forma permanente la totalidad o parte de las partidas aprobadas por la ley del presupuesto, lo cual equivaldría a una modificación del mismo y a una vulneración de competencias específicas del Congreso, a quien compete no sólo expedir el presupuesto (CP art. 349) sino que además expresamente el artículo 351 superior establece que, salvo ciertas excepciones, el "Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gasto propuestas por el Gobierno". Sin embargo la anterior interpretación no es correcta, por cuanto desnaturaliza la noción de apropiación presupuestal y confunde la reducción o eliminación de una partida durante el trámite de aprobación legislativa del presupuesto, con su reducción o aplazamiento durante la ejecución del mismo.

Así, conviene tener en cuenta que una partida aprobada por la ley anual del presupuesto no es un gasto que inevitablemente debe ser efectuado por las autoridades. En efecto, el artículo 347 precisa que la ley de apropiaciones "deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva" (subrayas no originales). Nótese que la Carta no establece que se trata de los gastos que el Estado obligatoriamente realizará sino que este componente de la ley de presupuesto debe incluir los gastos que pretendan ser realizados por las autoridades, y que son autorizados mediante esa ley. Esta norma armoniza perfectamente con otras disposiciones constitucionales, como el artículo 189 ordinal 20 que precisa que corresponde al Presidente decretar, conforme a la ley, la inversión de las rentas y caudales públicos, ya que si las apropiaciones fueran órdenes de gasto, no tendría ningún sentido esta disposición, pues sería absurdo que la propia Carta señalara que corresponde al gobierno decretar la inversión de los caudales públicos, por cuanto el gasto ya habría sido decretado por la ley anual de presupuesto. Esto muestra que las apropiaciones presupuestales no son órdenes de gasto sino que constituyen, como bien lo señala la propia legislación orgánica presupuestal, "autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva" (Art. 89 del decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto que compila los artículos 72 de la Ley 38 de 1989, 38 de la Ley 179 de 1994 y 8º de la Ley 225 de 1995). La ley anual de presupuesto, al apropiar una determinada partida, está entonces estableciendo el monto máximo de gasto estatal para una determinada finalidad y en un período específico.

La Constitución distingue entonces diversos momentos en relación con los gastos públicos. De un lado, el Gobierno incluye dentro del proyecto de presupuesto las partidas que considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo, partidas que deben corresponder a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (CP art. 347). Luego corresponde al Congreso aprobar o no las partidas, esto es, autorizar o no los gastos propuestos por el Gobierno (CP art. 348 y 349), momento en el cual la Carta le confiere la posibilidad de eliminar o reducir las partidas que no considere convenientes, salvo aquellas que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en el Plan de Desarrollo (CP art. 351). Finalmente, durante la ejecución del presupuesto, corresponde al Gobierno y a las otras autoridades ordenadores del gasto, ejecutar, esto es, comprometer efectivamente las correspondientes partidas hasta los montos máximos aprobados por el Congreso (CP art. 189 ord. 20).

En esa medida, es necesario distinguir dos fenómenos diversos en el proceso presupuestal. Así, una cosa es la posibilidad que tiene el Congreso de no aprobar -esto es, no autorizar- un gasto propuesto por el Gobierno, elemento que concreta el principio de legalidad del gasto, por lo cual es natural que la Carta establezca que los representantes del pueblo pueden reducir o eliminar las partidas propuestas por el Gobierno. Sin embargo, otra cosa muy diferente es que el Gobierno pueda reducir o aplazar una partida que ya ha sido autorizada por la ley de presupuesto. En efecto, como se vio, las apropiaciones no son las cifras que obligatoriamente van a ser comprometidas y gastadas sino que representan las sumas máximas que pueden ser ejecutadas por las autoridades respectivas, lo cual significa que en principio es un problema de ejecución presupuestal si una partida apropiada en la ley del presupuesto es o no integral y efectivamente comprometida y gastada durante el período fiscal respectivo. Por consiguiente, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto, como equivocadamente lo señala uno de los intervinientes, sino que es un momento de la ejecución del mismo.

La Corte considera entonces que en principio es legítimo que las normas acusadas, que hacen parte del estatuto orgánico presupuestal, atribuyan al Gobierno la posibilidad de reducir o aplazar ciertas apropiaciones, en determinados eventos pues, conforme al artículo 352 de la Carta, corresponde a la ley orgánica del presupuesto regular la ejecución presupuestal. Además, como bien lo destacan la ciudadana interviniente y el Ministerio Público, y tal y como la ha señalado esta Corporación[64], la Constitución atribuye al Gobierno el peso esencial en la ejecución del presupuesto. Esto es natural, pues el Ejecutivo no sólo tiene la responsabilidad primaria en la ejecución de la política económica general del Estado (CP arts 150, 303 y 371) sino que, además, es el órgano que posee las capacidades técnicas y el conocimiento detallado de la disponibilidad de recursos para asegurar una ejecución idónea del presupuesto.

8- Lo anterior no significa, empero, que la ley orgánica puede conferir una facultad abierta al Gobierno para disminuir o aplazar con total discrecionalidad la ejecución de las distintas partidas apropiadas por la ley anual de presupuesto, por cuanto de todos modos el proceso presupuestal está sometido a la Constitución y a la ley. Admitir que el Gobierno pudiera, a su arbitrio y en cualquier tiempo, disminuir o aplazar las apropiaciones implicaría conferir al Ejecutivo un poder fiscal fuera de control, lo cual es contrario a la idea misma de Estado de derecho (CP art. 1º). Por consiguiente, estas facultades deben estar ligadas a las propias responsabilidades constitucionales del Gobierno en materia fiscal y en el desarrollo de la política económica general y deben armonizar con la naturaleza misma de la ejecución presupuestal. (**CORTE CONSTITUCIONAL**. Sentencia C-192 de 1997. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

El artículo 11 del citado estatuto orgánico señala que el Presupuesto General de la Nación se compone de un Presupuesto de Rentas, un Presupuesto de gastos y unas disposiciones generales. En el Presupuesto de Rentas se incluye la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. Más adelante, el artículo 29 ***ibídem*** *precisa que las contribuciones parafiscales se incorporan al presupuesto "**solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales**".*

[64]Ver, entre otras, las sentencias C-478/92 y C-592/95.

En otros términos, de las disposiciones citadas puede concluirse que, como antes se afirmó, las contribuciones parafiscales -según la Ley Orgánica- no hacen parte del Presupuesto sino apenas constituyen punto de referencia formal que se registra con miras a su cuantificación.

Ahora bien, en el citado estatuto se incluyó una norma también referente a reducciones y aplazamientos de apropiaciones presupuestales, que dice:

"Artículo 76.
En cualquier mes del año fiscal, el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, en caso de ocurrir uno de los siguientes eventos…..".

Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-192 de 1997, en el entendido de que la reducción o aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales no implica una modificación del presupuesto. El Gobierno debe ejercer la facultad en forma razonable y proporcionada, y respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de las entidades autónomas.

En esa oportunidad expresó la Corte:

"Así, las responsabilidades fiscales globales del Gobierno se concretan en el presente caso en la competencia que tiene el Ejecutivo de reducir, en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o ya sea porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto. Por su parte, el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que "la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto". En ese orden de ideas, aparece claramente que el

Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisible. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades". (Subraya la Corte. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 1997. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Es decir, la Corte ha preservado la autonomía de las entidades a las que se refiere la norma acusada, en cuyas determinaciones presupuestales no puede tener injerencia el Gobierno Nacional, y ha puesto de presente que los recursos por ellas manejados no hacen parte del presupuesto general. Lo cual, visto en relación con la norma demandada, hace ver su palmaria inconstitucionalidad, en cuanto, contrariando la Ley Orgánica de Presupuesto y los principios superiores expuestos, y por la vía de la ley anual, pretende otorgar influencia al Ejecutivo Nacional en el manejo de los recursos parafiscales y forzar la reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales y los ajustes de los presupuestos, como si dependieran del Presupuesto Nacional, sin reconocer la autonomía de la que deben gozar las juntas o consejos directivos correspondientes.

Es claro que en realidad se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto, cuyo trámite de aprobación y reforma está claramente previsto por el artículo 151 de la Carta Política. Y es indispensable repetir que, al tenor del artículo 349 de la Constitución, la ley del presupuesto de rentas y apropiaciones debe

aprobarse durante los tres primeros meses de cada legislatura "estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica".

Normas como la demandada no deben hacer parte de una ley ordinaria, y menos todavía de la anual de presupuesto. Han de estar contenidas necesariamente en la Ley Orgánica correspondiente.

Y es que la Corte se ve precisada a reafirmar, a propósito de este proceso, que mientras las normas de la Ley Orgánica de Presupuesto son de carácter permanente, en cuanto han sido previstas por la Constitución justamente para regir todo el trámite de preparación, discusión, aprobación y ejecución de los presupuestos anuales, las leyes que se expiden cada año por el Congreso en desarrollo de lo previsto por los artículos 150-11, 346, 347 y 349 de la Constitución tienen una duración precaria -el año fiscal correspondiente, a menos que se configure la hipótesis contemplada en el artículo 348 de la Carta cuando el Gobierno no haya presentado el respectivo proyecto dentro del plazo constitucional-, lo cual significa que sus normas no están llamadas a regir de modo indefinido, menos todavía a trazar normas generales de conducta de las ramas y órganos del poder público. La función de la ley anual de presupuesto no es otra que contemplar el cómputo de rentas, recursos tributarios y de crédito, gastos e inversiones dentro del respectivo período fiscal, y jamás consiste en sustituir y menos en modificar las reglas permanentes trazadas por la Ley Orgánica de Presupuesto.

La Corte encuentra que la norma demandada se apoya en lo previsto en la disposición contenida en el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, pero va mucho más allá, al determinar que las juntas o consejos directivos de los órganos que manejan recursos parafiscales reflejen en sus respectivos presupuestos las reducciones o aplazamientos de apropiaciones presupuestales que haga el Gobierno Nacional. Y, como ya se ha visto, ha debido consagrar únicamente reglas llamadas a imperar durante el año fiscal de 2000. No podía esa ley establecer disposiciones de vigencia indefinida y permanente como la que se ha querido implantar en el artículo acusado. Este se inmiscuye en el manejo y ejecución del presupuesto, y, precisamente por su contenido, debe ser objeto de regulación en la Ley Orgánica y no en una ley ordinaria cuya vigencia expira con el año calendario.

Esta Corporación en Sentencia C-562 de 1998, precisó estos aspectos de la siguiente forma:

*"**3.4.** Conforme a lo establecido por el Decreto 111 de 1996, la ley anual de presupuesto, incluye tres partes esenciales, a saber: el presupuesto de rentas, es decir, la estimación de los ingresos del Estado durante el año fiscal, la ley de apropiaciones, que autoriza los gastos y, finalmente, las "disposiciones generales", esto es las "normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan", respecto de las cuales ha dicho la jurisprudencia de ésta Corporación, que "estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental, pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución de presupuesto" (Sentencia C-685 de 1996, Magistrado ponente, Dr. Alejandro Martínez Caballero), lo que quiere decir que esas "disposiciones generales" tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir "mandatos legales en sentido material" o "modificar o derogar normas de carácter sustantivo", ni "desconocer o modificar normas de superior jerarquía, como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto", según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998, expediente D-1869, Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz." (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-562 de 1.998. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra).*

En conclusión, el artículo 61 de la Ley 547 de 1999 que se acusa, excedió el ámbito fijado por la ley orgánica del presupuesto así como los artículos 151 y 252 C.P. y, por todo lo dicho, será declarado inexequible. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-1379 de 11 de octubre de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo)

Artículo 77. Cuando el Gobierno se viere precisado a reducir las apropiaciones presupuestales o aplazar su cumplimiento, señalará, por medio de decreto, las apropiaciones a las que se aplica unas u otras medidas. Expedido el decreto se procederá a reformar, si fuere el caso, el Programa Anual de Caja para eliminar los saldos disponibles para compromisos u obligaciones de las apropiaciones reducidas o aplazadas y las autorizaciones que se expidan con cargo a apropiaciones aplazadas no tendrán valor alguno. Salvo que el Gobierno lo autorice, no se podrán abrir créditos adicionales con base en el monto de las apropiaciones que se reduzcan o aplacen en este caso (Ley 38 de 1989, art. 64, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 6o.).

Conc.: Arts. 73, 74, 76, 115 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 78. En cada vigencia, el Gobierno reducirá el presupuesto de gastos de funcionamiento cuando las reservas constituidas para ellos, supere el 2% del presupuesto del año inmediatamente anterior. Igual operación realizará sobre las apropiaciones de inversión, cuando las reservas para tal fin excedan el 15% del presupuesto de inversión del año anterior.

Al determinar el valor de las reservas de gastos de funcionamiento y del presupuesto del año inmediatamente anterior para estos gastos, se excluirán el situado fiscal, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, las participaciones giradas a los resguardos indígenas que para este efecto sean considerados como municipios y la participación de las antiguas intendencias y comisarías en el impuesto a las ventas.

Parágrafo transitorio. El Gobierno Nacional reducirá el presupuesto de los próximos 4 años así:

1. Para el año de 1996, la reducción será equivalente al 40% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1995 que exceda el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las de inversión del presupuesto de dicho año.

2. Para el año de 1997, la reducción será equivalente al 60% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1996 que exceda los porcentajes indicados delpresupuesto (sic) de dicho año.

3. Para el año de 1998, la reducción será equivalente al 80% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1997 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.

4. Para el año de 1999, la reducción será equivalente al 100% del monto de las reservas presupuestales constituidas sobre el presupuesto de 1998 que exceda los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año (Ley 225 de 1995, art. 9o.).

Conc.: Arts. 20, 21 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 78-1 mod. por el Artículo 31, Ley 344[65].- El Gobierno Nacional reducirá el presupuesto de los próximos años así:

Para el año de 1997, la reducción será equivalente al 60% del monto de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar constituidas sobre el presupuesto de 1996 que excedan el 2% de las apropiaciones de funcionamiento y el 15% de las de inversión del presupuesto de dicho año.

Para el año de 1998, la reducción será equivalente al 80% del monto de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar constituidas sobre el presupuesto de 1997 que excedan los porcentajes indicados del presupuesto de dicho año.

Para el año de 1999 y siguientes, la reducción será equivalente al 100% del monto de las reservas presupuestales y de las cuentas por pagar constituidas sobre el presupuesto del año inmediatamente anterior, que excedan los porcentajes indicados.

El presente artículo no será aplicable a los proyectos de cofinanciación identificados en el Decreto de liquidación del presupuesto ni a las transferencias territoriales de que trata la Ley 60 de 1993.

---

65 Esta modificación conduce al cuestionamiento de si por ser una norma orgánica un ley ordinaria como la Ley 344 no tiene la jerarquí para hacerlo. De allíq eu se dejen las dos normas.

El presente artículo tampoco será aplicable a las partidas que contribuirán a la atención y alivio de la deuda cafetera, en cumplimiento del inciso tercero, numeral segundo del artículo 14 y del artículo 273 de la Ley 223 de 1995 y los recursos destinados para el PLANTE.

Parágrafo. El Gobierno Nacional hará los recortes del gasto público para los cuales esté facultado, según las metas macroeconómicas que acuerde con la Junta Directiva del Banco de la República, teniendo en cuenta sus efectos sobre la actividad productiva, la inversión social, el empleo y el equilibrio cambiario.

Conc.: Arts. 20 y 21 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los Artículos siguientes (Ley 38 de 1989, art. 65).

Conc.: Art. 15 del Decreto 111 de 1996.

b). En la Constitución de 1991 no están previstos los créditos adicionales administrativos.

¿ Por qué se dice que en la Constitución de 1991 no están previstos los créditos adicionales administrativos?. Sencillamente, por una razón: por la falta de un artículo igual o semejante al 212, que autorizaba expresamente los créditos adicionales administrativos.

Así lo reconoce el Señor Procurador General de la Nación, aunque sea para llegar a una conclusión equivocada: "...conviene precisar que al desaparecer en la nueva Constitución la figura de los créditos suplemetales (sic) o extraordinarios, consagrada en el anterior artículo 212 de la Ley Suprema, el

Gobierno no cuenta con otra herramienta distinta a la de los decretos legislativos para introducirle modificaciones al Presupuesto durante los Estados de Conmoción Interior". (folio 139).

c). Los créditos adicionales en la ley 38 de 1989.

Se dirá que en la ***ley 38 de 1989,*** *Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, están previstos los créditos adicionales.* ***Pero, esta ley se dictó durante la vigencia de la anterior Constitución y tenía en ésta su sustento. Hoy día no podría dictarse una ley igual o semejante, porque sería contraria a la Constitución.***

No sobra advertir que ***todavía no se ha expedido "la Ley Orgánica del Presupuesto",*** *prevista en el artículo 352 de la Constitución, que regulará, entre otras materias,* ***"lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación****,* ***ejecución,"*** *del presupuesto de la Nación. Mal podría tenerse por tal la ley 38 de 1989, no sólo por ser contraria a la constitución vigente, en algunos aspectos, sino porque, según el artículo 151, la ley Orgánica del Presupuesto requiere una mayoría calificada, nada menos que la absoluta de los miembros de las dos Cámaras.- Votación que no requería, ni tuvo, la ley 38 de 1989.*

d). Las sesiones permanentes de las Cámaras.

Otra razón para sostener que en la Constitución han quedado suprimidos los ***créditos adicionales administrativos, es esta:*** *de conformidad con el texto del inciso primero del artículo 212, la facultad de abrir un crédito suplemental o extraordinario, surgía para el Gobierno cuando hubiera* ***"necesidad de hacer un gasto imprescindible",*** *a su juicio,* ***"estando en receso las Cámaras****, y no habiendo partida votada, o siendo ésta insuficiente". (negrilla no pertenece al texto). Hay que insistir:* ***el Poder Ejecutivo sólo podía modificar el presupuesto mediante la apertura de los créditos suplementales o extraordinarios, ESTANDO EN RECESO LAS CAMARAS.***

Pues bien: si hoy las Cámaras sesionan durante todo el año, salvo unos breves períodos de descanso, ***¿ por qué el Gobierno conservaría una facultad cuya razón de ser, era, a más de otras, el receso de las Cámaras durante más de la mitad del año?.***

De paso, hay que advertir que como al Congreso corresponde ***modificar el presupuesto****,* ***tal modificación puede consistir en un crédito adicional, ya se le de esta denominación o se le llame simplemente modificación****. Por esto, en rigor,* ***no puede decirse que se hayan suprimido también los créditos adicionales legislativos.*** *(****CORTE CONSTITUCIONAL****, Salvamento de voto a la sentencia C-206 de 2 de junio de 1993 realizado por el Magistrado Jorge Arango Mejía)*

Esta norma pretende facultar al Gobierno Nacional para "incrementar los aportes con destino a los programas de reinserción de los movimientos guerrilleros..." ¿A qué equivale esta facultad?. Sencillamente a la autorización para abrir créditos adicionales. En efecto dispone el artículo 65 de la ley 38 de 1989:

"Artículo 65.- Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes".

"Incrementar los aportes" es exactamente igual a lo que en lenguaje técnico, desde el punto de vista presupuestal, se denomina "aumentar el monto de las apropiaciones".

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. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-357 de 11 de agosto de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía)*

En efecto, tal como lo señalan el Presidente de la República y el señor Procurador, el artículo objetado desconoce el principio de legalidad del gasto público, principio ampliamente examinado por esta Corporación y que ha sido resumido de la siguiente manera "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 del principio democrático" (sentencia C-685 de 1996).

Este principio de la legalidad del gasto público ha sido reiterado una y otra vez por esta Corporación, y está suficientemente estudiado en las sentencias C-685 de 1996; C-1997 de 2001; C-859 de 2001; C-442 de 2001; C-1065 de 2001, entre muchas otras, por lo que en el presente examen sólo se hace reiteración de ellas.

3.3 No obstante, el Congreso, en su insistencia, estima que no hay violación de este principio de legalidad porque en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, artículo 81 del Decreto 111 de 1996, admite la posibilidad de abrir créditos sin que se incrementen los ingresos, que es lo que ocurre, según el Congreso, cuando se financia mediante una operación de contracrédito, porque en este caso, no hay técnicamente una adición. Y por esto no se aceptó la objeción del Presidente.

Frente a esta interpretación del Congreso respecto de lo que dice el artículo 81 del Decreto 111 de 1996, la Corte no entrará a examinar si la excepción allí dispuesta es como lo dice el Congreso, y, mucho menos, si ella encaja en el tema en discusión, pues, el examen de la Corte se hace desde la posible violación de la Constitución, concretamente, del artículo 345, que consagra el principio de legalidad del gasto público.

3.4 Entonces, la Corte examinará si en cada una de las facultades que el Congreso le está dando al Gobierno Nacional en el citado artículo 3º, se permite modificar, por vía administrativa, el presupuesto general de la Nación.

En la disposición en cuestión se faculta al Ejecutivo para "realizar traslados presupuestales", "elaborar los créditos y contracréditos", para el cumplimiento de esta ley. En cuanto a estas facultades, la Corte ha señalado que implican, necesariamente, modificación por vía administrativa del presupuesto vigente, y en ello, radica su inconstitucionalidad por violación directa de lo dispuesto en el artículo 345 de la Carta.

En reciente sentencia, en la que reiteraron todos estos criterios sobre las facultades para traslados presupuestales, y la de elaborar créditos y contracréditos, la Corte explicó :

"La disposición objetada, con todo, además de autorizar al Gobierno Nacional para incluir el gasto en el proyecto de presupuesto, le faculta para hacer los "traslados presupuestales que fueren necesarios en el desarrollo de lo dispuesto en la presente ley". Dicha autorización, nada tiene que ver con la posibilidad de incluir el gasto en el proyecto de presupuesto, sino que, tal como lo afirma el Gobierno Nacional, implica el consentimiento del Congreso de la República para que el gobierno modifique el presupuesto vigente. En efecto, el traslado presupuestal, que consiste en que "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"[66], implica necesariamente la modificación del presupuesto vigente. Una variación del destino del gasto no tiene sentido en el proyecto de

---

66 Sentencia C-261 de 1993 M.P. Hernando Herrera Vergara

presupuesto, simplemente porque no ha sido aprobado y, en estricto rigor, no sería necesaria. Se trataría de modificar el proyecto para ajustarlo a un nuevo gasto." (sentencia C-196 de 2001, M.P., doctor Eduardo Montealegre Lynett) (se subraya)

3.5 Es decir, en la objeción bajo estudio (que en este punto es semejante a la facultad que la Corte examinó la sentencia C-196 de 2001, que se acaba de hacer referencia), para la Corte resulta indudable que con el traslado presupuestal "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", implica necesariamente la modificación del presupuesto vigente." (ibídem) En otras palabras, se modifica el presupuesto vigente.

3.6 Finalmente, sólo para despejar una interpretación expresada en las ponencias presentadas con ocasión de esta objeción, en el sentido de que con las facultades que se otorgan al Ejecutivo en materia de créditos y contracréditos, pues, estas expresiones corresponden a meras transferencias horizontales, lo que no implica técnicamente una adición presupuestal, conviene citar lo expresado por la Corte en la sentencia C-685 de 1996 :

"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"[67]." (sentencia C-685 de 1996, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero)

*3.7 En conclusión : el artículo 3º es inconstitucional porque pretende facultar al Ejecutivo para introducir modificaciones al presupuesto vigente sin que el propio Congreso haya aprobado la ley correspondiente, y, de esta facultad no puede desprenderse motu proprio el Congreso, en tiempo de paz, pues, su naturaleza es constitucional, según el artículo 345 de la Carta. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-483 de 25 de junio de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)*

Artículo 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública e Inversión (Ley 38 de 1989, art. 66, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 13 y 17).

Conc.:Artículo 345 C.Pol.

3.5 Es decir, en la objeción bajo estudio (que en este punto es semejante a la facultad que la Corte examinó la sentencia C-196 de 2001, que se acaba de hacer referencia), para la Corte resulta indudable que con el traslado presupuestal "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", implica necesariamente la modificación del presupuesto vigente." (ibídem) En otras palabras, se modifica el presupuesto vigente.

3.6 Finalmente, sólo para despejar una interpretación expresada en las ponencias presentadas con ocasión de esta objeción, en el sentido de que con las facultades que se otorgan al Ejecutivo en materia de créditos y contracréditos, pues, estas expresiones corresponden a

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

meras transferencias horizontales, lo que no implica técnicamente una adición presupuestal, conviene citar lo expresado por la Corte en la sentencia C-685 de 1996 :

"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"[68]." (sentencia C-685 de 1996, M.P., doctor Alejandro Martínez Caballero) (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-483 de 25 de junio de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Artículo 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones (Ley 38 de 1989, art. 67).

Conc.: Artículos 54, 55, 79 del Decreto 111 de 1996.

El principio del ***equilibrio presupuestal*** *también se plasmó en el artículo 67 de la ley 38 de 1989:*

"Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, *sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa* ***el recurso que ha de servir de base***

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

para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, *a menos que se trate de* ***créditos abiertos mediante contracréditos a la ley de apropiaciones."*** *(negrillas fuera del texto).*

Como veremos, ***el abuso*** *de los créditos adicionales, produjo* ***dos consecuencias*** *al aprobarse la Constitución de 1991:* ***se despojó al gobierno de la facultad de abrirlos****, es decir* ***se acabaron los créditos adicionales administrativos,*** *y se* ***eliminó*** *de la Carta* ***el principio del equilibrio presupuestal.***

[…]

En la Constitución de 1991 ***no se consagró el principio del equilibrio presupuestal. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo 211.*** *Basta leer el artículo 351, semejante al 211, para comprobar cómo se eliminó en aquél el inciso segundo de este último.*

¿ A qué obedeció el cambio en esta materia? Posiblemente a dos motivos : el primero, que el ***equilibrio presupuestal se había convertido en teoría alejada de la realidad.*** *El segundo,* ***la necesidad de responsabilizar al Gobierno por los desequilibrios,*** *no sólo en la elaboración del presupuesto, sino en su ejecución. Con razón había escrito el profesor Abel Cruz Santos:*

"Indudablemente los créditos adicionales afectan el equilibrio, la unidad y hasta la verdad del presupuesto. Y, con frecuencia, abren sigilosamente la puerta a erogaciones que, llegado el caso, no tendrían el asentimiento del legislador. Además, la discusión de los créditos adicionales - aun de los legislativos - no tiene la trascendencia que se le da al proyecto de presupuesto. De ahí que muchos ordenadores se reserven, para incluír en ellos, partidas de dudosa importancia, que pasan, de esta manera, casi inadvertidas".(ob. cit., pág., 198).

He aquí, resumidas, las razones que, posiblemente, tuvo la Asamblea Nacional Constituyente en 1991.

Al suprimirse de la Constitución el principio del equilibrio presupuestal, se aumentó la responsabilidad del Gobierno, y concretamente la del Ministro de Hacienda, por el manejo presupuestal. Responsabilidad que podría llegar hasta el voto de censura previsto en el numeral 9, del artículo 135 de la Constitución vigente. Al respecto afirma el Dr. Palacio Rudas:

*" El Congreso puede expedirlo (**el presupuesto**) desequilibrado pero real, transparente, como quiera que sigue tramitando la ley de financiación. Y esto es sano en contraste con lo que ocurría en el pasado. Obviamente en el caso de que no sean aprobados los nuevos recursos, se acentuarán las responsabilidades del Gobierno sobre el control y la disciplina del gasto, pues las apropiaciones son una autorización y no una orden imperativa de girarlas." (ob. cit, pág 141).* (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Salvamento de voto a la sentencia C-206 de 2 de junio de 1993 realizado por el Magistrado Jorge Arango Mejía)

Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el Jefe de Presupuesto del órgano respectivo (Ley 38 de 1989, art. 68, Ley 179 de 1994, art. 35).

Conc.: Art. 354 C.Pol. Artículo 4°, literal m, de la Ley 298 de 1996.

Lo establecido en el literal m del artículo 4 de la ley 298 de 1996, no modificó el contenido del artículo 82 del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

El actor, al formular los cargos de inconstitucionalidad que considera que afectan el literal m del artículo 4 de la ley 298 de 1996, que establece como función de la Contaduría General de la Nación la de expedir los certificados de disponibilidad de los recursos o excedentes financieros, con base en la información suministrada en los estados financieros de la Nación, de las entidades u organismos, así

como cualquier otra información que resulte de los mismos, no cuestiona en sí mismo el contenido de la función, su objeción se dirige a señalar una presunta violación del artículo 151 superior, pues según él la disposición impugnada contrarió y desconoció lo establecido en el artículo 82 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Dice el mencionado artículo:

"Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

"(...)"

La acusación del demandante se puede sintetizar entonces de la siguiente manera: siendo la norma transcrita una norma orgánica, como tal es jerárquicamente superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, luego el legislador, en el caso que se analiza, no podía a través de la disposición impugnada, contenida en una ley ordinaria, dada la condición de subordinación de esta última, modificar lo dispuesto en la norma orgánica sin desconocer con ello el mandato del artículo 151 superior.

Si bien es cierto el planteamiento que señala que una norma orgánica no puede ser modificada por una norma ordinaria, no encuentra la Corte que en el caso sub-examine se produzca esa situación, pues como se dijo en la consideración cuarta de esta providencia, el Constituyente en el artículo 354 de la C.P. al prever la existencia de un funcionario que asumiera el cargo de "Contador General de la Nación", creó paralelamente una institución que consideró esencial en la estructura del Estado colombiano, institución que fue desarrollada por el legislador a través de la ley 298 de 1996, por la cual se creó la Contaduría General de la Nación, cuya dirección se encargó al Contador General de la Nación. Así se consignó en el artículo 1 de la citada ley :

"Artículo 1. Contaduría General de la Nación. A cargo del Contador General de la Nación, créase la Contaduría General de la Nación como una unidad administrativa especial, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con personería jurídica, autonomía presupuestal, administrativa y

regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones.

En esta perspectiva es viable identificar los conceptos de Contador General de la Nación y Contaduría General de la Nación, pues es obvio que el funcionario por sí solo, sin la infraestructura que soporta la institución no podría realizar las funciones a ella encomendadas; desde luego la responsabilidad sobre las actuaciones de la entidad recae sobre el funcionario como director de la misma, quien en el caso de los certificados de disponibilidad deberá expedirlos él directamente, tal como lo señala la norma mencionada del Estatuto Orgánico, para lo cual tendrá como soporte el trabajo que adelante la institución a su cargo tal como lo establece la disposición impugnada, lectura que permite evidenciar que no existe contradicción entre las dos normas y menos que la orgánica haya sido derogada por la ordinaria; en definitiva la distinción que hace el actor es equivocada, pues desliga al funcionario encargado de dirigir una entidad pública de la entidad misma, como si no existiera entre ellos una relación orgánica, directa y necesaria. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-487 de 2 de octubre de 1997, M.P. Fabio Morón Díaz)

Artículo 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38 de 1989, art. 69, Ley 179 de 1994, art. 36).

Conc.: Arts. 212, 213, 215, 345 C. Pol. Arts. 38, 47 de la Ley 137 de 1994. Arts. 38, 84 del Decreto 111 de 1996.

Nota: Por su interés, se debe tener en cuenta el salvamento de voto por medio del cual se sostiene que los estados de excepción no originan una modificación al presupuesto.

Definiciones Previas.-

Primera.- Los créditos adicionales.- *En general, puede afirmarse que el presupuesto de gastos se modifica en virtud de los* ***traslados*** *y los* ***créditos adicionales.***

Se entiende por ***traslado,*** *la transferencia o el cambio de destinación de una partida, dentro de una misma sección del Presupuesto. Por ejemplo, el Ministerio de Defensa puede trasladar un saldo sobrante del capítulo de construcciones al capítulo de compra de armamento. El traslado no cambia el monto global del Presupuesto.*

"Entiéndese por créditos adicionales aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del Presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste". ("El Presupuesto Colombiano", Abel Cruz Santos, Editorial Temis 1963, pág., 197).

Los ***créditos*** *son* ***suplementales*** *si "tienen por objeto aumentar las apropiaciones para gastos incluídos en el presupuesto cuando hayan resultado notoriamente insuficientes para el fin a que están destinadas, o incorporar nuevos gastos, autorizados por leyes preexistentes, obligaciones de carácter contractual y créditos judicialmente reconocidos". Y son "extraordinarios los que se abren en casos excepcionales, por motivos de conmoción interna o externa o por calamidad pública. No tienen apropiación presupuestal inicial ni requieren ley que expresa o particularmente los autorice". (Abel Cruz Santos, ob., cit., págs 200 y 201).*

Segunda.- Origen histórico de los créditos adicionales.

a). Antecedentes.

En materia presupuestal, se denomina ***crédito*** *la "autorización conferida al Gobierno por el Congreso para invertir determinada suma en un servicio dado".*

Y es ***crédito adicional*** *la "apropiación hecha para gastos dentro de la vigencia de un Presupuesto ya votado e imputable a éste". (Profesor Esteban Jaramillo, Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, Ed. Minerva, Bogotá, 1930, págs. 569 y 585).*

Los créditos adicionales son institución de origen francés. A lo largo del siglo XIX, obedecieron a diferentes reglamentaciones, pero en 1879 la ley de 14 de diciembre los clasificó en extraordinarios y suplementarios, y los definió así, según lo anota René Stourm en su libro "Los Presupuestos":

"Créditos extraordinarios son los exigidos por circunstancias urgentes e imprevistas, y que tienen por objeto, bien la creación de un nuevo servicio o la ampliación, más allá de los límites fijados, de uno inscripto ya en la ley de hacienda ".

"Los créditos suplementarios, son aquellos con que se atiende a la insuficiencia debidamente justificada de un servicio consignado en el presupuesto, que tienen por objeto la ejecución de un servicio ya votado, sin modificar la naturaleza de éste" (art. 2o., ley citada).

Definiciones que el mismo autor simplifica así:

"Los créditos extraordinarios se aplican a servicios, o a parte de servicios, no previstos por el legislador".

"Los créditos suplementarios tienden exclusivamente a aumentar la consignación de servicios ya inscriptos en el presupuesto" (ob. cit., Ed. "La España Moderna", tomo II, Madrid).

b). Los créditos adicionales en la Constitución de 1886.

En Colombia, copiando la legislación francesa, se establecieron los créditos adicionales en el artículo 208 de la Constitución de 1886, ***cuyo texto original era este:***

"Artículo 208.- Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible , a juicio del gobierno, estando en receso las Cámaras, y no habiendo partida votada o siendo ésta insuficiente, podrá abrirse al respectivo Ministerio un crédito suplemental o extraordinario.

"Estos créditos se abrirán por el Consejo de Ministros, instruyendo para ello expediente y previo dictamen del Consejo de Estado.

"Corresponde al Congreso legalizar estos créditos.

"El Gobierno puede solicitar del Congreso créditos adicionales al presupuesto de gastos".

¿Cuál es la razón de ser de los créditos adicionales?

Sencillamente la explica el profesor Esteban Jaramillo:

"Es indudable que pueden presentarse, dentro del período fiscal, sucesos y circunstancias que no pudieron preverse y que hacen necesarias erogaciones nuevas por parte del Tesoro. De suerte que evitar en absoluto la apertura de créditos adicionales al Presupuesto, es cosa prácticamente imposible, y en una o en otra forma, las constituciones y leyes de todos los países admiten esa posibilidad, y consignan medios de decretar gastos no incluídos en la Ley de Hacienda, ya sea que se trate de servicios completamente nuevos, ya de la ampliación de los decretados, ya del aumento de dotaciones que han resultado insuficientes". (Ob. cit., pág. 585).

Es fácil entender ***porqué se concedía al Gobierno****, en el artículo 208 citado,* ***la facultad de decretar créditos adicionales "estando en receso las Cámaras":***

1o.) *Según el artículo 68 de la misma constitución, las Cámaras se reunían ordinariamente* ***cada dos (2) años*** *y las sesiones ordinarias duraban 120 días. Había, pues, apenas cuatro meses largos de sesiones ordinarias en un período de dos (2) años.*

2o.) El Presupuesto general de la nación*, se aprobaba para* ***períodos de dos (2) años*** *(artículos 76, ordinal 11o. y 206). Y es evidente que* ***en relación con un presupuesto*** *aprobado* ***para un período de dos años****,* ***aumentaban las posibilidades de que hubiera la necesidad de hacer "un gasto imprescindible a juicio del gobierno",*** *estando en receso las cámaras.*

c). Evolución legislativa.

En el Código Fiscal de 1912, ley 110 de 1912, se definieron los créditos administrativos, como los que el "Poder Ejecutivo puede introducir al Presupuesto de Gastos, en receso de las Cámaras", y se los dividió en ***extraordinarios*** *y* ***suplementales.*** *Así se dijo en el artículo 217 de la ley citada:*

"***Artículo 217.-*** *Los créditos que el Poder Ejecutivo puede introducir al Presupuesto de Gastos, en receso de las Cámaras, toman el nombre general de administrativos, y, en especial se dividen en dos clases:* ***extraordinarios*** *y* ***suplementales.***

"Los ***extraordinarios*** *son los que se abren a los respectivos Ministerios, con el fin de atender, a causa de circunstancias imprevistas y urgentes, a los gastos que demande la creación de un servicio no previsto en el Presupuesto, o a la extensión de alguno de los inscritos en él.*

"Los ***suplementales*** *son los que se abren a los respectivos Ministerios para proveer a la insuficiencia de la dotación votada en el Presupuesto para un servicio determinado".*

Con base en el artículo 68 del Acto Legislativo No. 3 de 1910, en 1923 se dictó la ley 34 ***"sobre formación y fuerza restrictiva del Presupuesto Nacional"****. El artículo 26 conservó la definición tomada de la ley francesa, así:*

"Artículo 26.- *En receso del Congreso el Gobierno puede, de acuerdo con la Constitución, autorizar apropiaciones adicionales, suplementales o extraordinarias, al Presupuesto, cuando a su juicio sea de necesidad imprescindible hacer un gasto no incluído en las apropiaciones existentes. Tales apropiaciones adicionales se llaman Créditos Suplementales y Créditos Extraordinarios. Dichos créditos toman el nombre general de créditos administrativos.*

"Los créditos suplementales son los que abre el Gobierno para aumentar las apropiaciones hechas, por haber resultado éstas insuficientes para el servicio a que se destinan.

"Los créditos extraordinarios son los que abre el Gobierno para la creación de un servicio nuevo no previsto en el Presupuesto o para la extensión de alguno de los inscritos en él.

"Se entiende que un gasto es imprescindible cuando no puede ser aplazado hasta la reunión del Congreso sin grave perjuicio de los intereses públicos.

"Los gastos de que se trata no pueden ser decretados por el Gobierno sin previa consulta al Consejo de Estado, el cual en Sala Plena emitirá su concepto motivado dentro del tercer día".

*Entre paréntesis, hay que anotar que ya en **1910**, por medio del artículo 8o. del Acto Legislativo No. 3 de tal año, **se había dispuesto que las Cámaras se reunirían cada año,** por un término de 90 días, prorrogable hasta por treinta más. Por esto, cuando se dictó la ley 34 de 1923, **ya el presupuesto era anual.***

*Pese a lo anterior, con el paso del tiempo se habían acentuado dos tendencias: la una, a considerar que el ideal era conseguir y mantener el equilibrio presupuestal; la otra, a restringir los créditos adicionales, que **cada vez eran mayores** en relación con el presupuesto inicialmente aprobado por el Congreso, circunstancia que propiciaba el desequilibrio.*

*Lo anterior explica porqué en la citada **ley 34 de 1923**, se **incluyeron normas cuya finalidad era impedir que se abrieran créditos adicionales en exceso**. Entre ellas, estas:*

*El artículo 27, que clasificaba las apropiaciones presupuestales en **limitativas,** que eran aquellas cuya cuantía estaba determinada en la ley, el contrato o la sentencia preexistente de manera precisa, y **estimativas**, que eran aquellas cuya cuantía se calculaba en globo por aproximación, por no conocerse con exactitud de antemano el monto efectivo de ellas.*

*El artículo 28, que sólo autorizaba aumentar las apropiaciones **limitativas** por medio de créditos administrativos **extraordinarios**.*

El 29, que sólo permitía abrir créditos ***suplementales*** *después de cuatro (4) meses de clausurado el Congreso, salvo para servicios urgentes de orden público o defensa nacional.*

El 30, que prohibía abrir como administrativos los créditos que habiéndose presentado al Congreso para su apertura o para su legalización, habían sido negados.

Finalmente, el 31 y el 32 que establecían en detalle lo que debería contener el expediente que se formara para la apertura de créditos suplementales y extraordinarios.

Estas disposiciones, como se dijo, se basaban expresamente en el artículo 68 del Acto Legislativo No. 3 de 1910, que preveía una especie de ley orgánica del presupuesto:

"Artículo 68.- El Poder Ejecutivo no podrá abrir los créditos suplementales y extraordinarios de que trata el artículo 208 de la Constitución, ni hacer traslaciones dentro del presupuesto, sino en las condiciones y por los trámites que la ley establezca".

Como se ve, se buscaba, entre otros fines, ***limitar***, ***restringir***, ***la facultad del Gobierno de abrir tales créditos***.

*Estas finalidades de la ley 34 de 1923, no se lograron, por dos motivos: el primero, la i****nterpretación*** *amplísima que se le dió a la* ***expresión "gastos imprescindibles"****, tanto por el Gobierno como por el Congreso; el segundo,* ***la costumbre de ordenar los créditos adicionales sin apropiar el ingreso para financiarlos.***

Como era cada vez más difícil mantener el equilibrio presupuestal, en 1931 se dictó la ley 64. Esta ley restringió aun más la posibilidad de abrir los créditos adicionales, al punto que el Profesor Abel Cruz Santos anotaba:

"Sin embargo, es de justicia reconocer que, a contar de 1932, cuando entró en vigencia la ley 64 de 1931, los créditos adicionales se han reducido muchísimo y sólo se han abierto con observancia de las disposiciones legales que reglamentan la materia..." (Ob., cit., pág. 375).
[…]

h). Modificaciones al presupuesto y erogaciones con cargo al tesoro no incluídos en él.

Visto que ya no hay ***créditos adicionales*** *como los qué preveía el artículo 212 de la Constitución anterior,* ***y*** *que ahora* ***lo procedente es la modificación del presupuesto****, cabe preguntarse:*

Primero.- ¿ Cómo se modifica el presupuesto?

Segundo.- ¿ Cómo se hacen las erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el presupuesto de gastos?.

Las respuestas a estas preguntas, son estas:

Primero.- ¿ Cómo se modifica el presupuesto?.

Para responder esta pregunta, es necesario definir primeramente que es el presupuesto.-

En Colombia, el presupuesto es, formal y orgánicamente, una ley. Así lo denomina la Constitución en el artículo 346, que se refiere al "Presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones"; en el 347, que menciona "el proyecto de ley del presupuesto"; en el 349, que somete a las reglas de la Ley Orgánica del Presupuesto, la discusión y expedición del "Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones". Esto, a la luz de la Constitución vigente.

Y lo mismo era durante la vigencia de la Constitución de 1886, como lo advierte el profesor Esteban Jaramillo:

" A la luz del derecho positivo colombiano, no cabe duda de que el Presupuesto es una ley. Así lo llama el artículo 206 de la Constitución, y la definición que de la ley da el artículo 4o. del Código Civil, le cuadra perfectamente pues es "una declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional, que tiene por objeto mandar y permitir" (sic). Pero es necesario convenir en que, de acuerdo con nuestro estatuto constitucional, el Presupuesto es una ley ***sui generis,*** *pues se halla subordinada a otras leyes". (ob. cit., pág. 544).*

El mismo autor explica que la ley de Presupuesto es ***complementaria,*** *"puesto que es indispensable complemento de las leyes que establecen impuestos y decretan gastos", y dice: "Sin la ley preexistente, el Presupuesto no puede ser norma jurídica, y sin éste, la ley preexistente carece de aplicación y de sentido práctico".*

Es, además, ***temporal****, "pues sus disposiciones sólo rigen para un tiempo limitado, que es el período fiscal correspondiente ".*

El Presupuesto es, por otro aspecto, un ***acto-condición,*** *porque, como explica con toda sencillez el autor citado, el presupuesto no es sino la* ***condición*** *para que puedan percibirse los ingresos y hacerse los gastos. (Ob. cita. págs 543 y 544).*

En conclusión: el Presupuesto es una ley, no ***adjetiva*** *como la llamaba el antiguo Código Fiscal Colombiano (ley 110 de 1912), denominación que rechaza el Profesor Esteban Jaramillo por estas razones:*

"El artículo 202 del Código Fiscal colombiano dice que el Presupuesto es una Ley Adjetiva, es decir, de simple ritualidad o procedimiento. Este calificativo nos parece impropio, pues no puede llamarse adjetiva una ley cuya característica esencial es darle vida y sustancia a otras leyes, las que establecen contribuciones y decretan los gastos; a una Ley que es a la vez un programa de acción administrativa, un plan financiero, una autorización al Gobierno para recaudar las rentas y hacer los gastos públicos, y un acto político, que señala y circunscribe la órbita fiscal dentro de la cual debe moverse el Poder Ejecutivo en un período determinado". (Ob., cit., pág, 545).

El presupuesto, *pues,* ***es una ley.*** *Y como tal* ***sólo puede ser modificado por el CONGRESO, POR medio de una LEY****. Esto, por estas razones, además de las ya expuestas:*

1a. *Al Congreso corresponde hacer las leyes (Artículo 114, inciso primero). Y le corresponde aprobar el Presupuesto de la Nación, pues no otra cosa es* ***"establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración"*** *(numeral 11 del artículo 150);*

2a. *Ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley (artículo 121);*

3a. *Las sesiones del Congreso durante casi todo el año le permiten modificar la ley del presupuesto en cualquier tiempo, con sujeción a lo que dispongan la Constitución y la ley orgánica del presupuesto, cuando ésta se expida;*

4a. *Como se ha explicado, el artículo 212 de la anterior constitución, autorizaba al Gobierno para abrir créditos suplementales o extraordinarios* ***en receso de las Cámaras*** *cuando hubiera necesidad de " hacer un gasto indispensable a juicio del gobierno".* ***Así se modificaba el presupuesto, pero*** *como se vió* ***esta facultad desapareció en la actual Constitución.*** *Esto confirma lo dicho ya: el* ***presupuesto sólo puede reformarse por el Congreso, por medio de una ley;***

5a. Esta ley solamente *puede tener origen en el Gobierno, en virtud de estas normas de la Constitución:*

a). *El numeral 4 del artículo 200, según el cual "Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:*

" . . .
" 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos".

b). *El numeral 11 del artículo 150, que faculta al Congreso para "Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de administración", es decir, para expedir la ley de presupuesto.*

c). *El inciso segundo del artículo 154, según el cual " sólo podrán ser dictadas o* ***reformadas*** *por iniciativa del Gobierno las leyes" a que se refiere, entre otros, el numeral 11 del artículo 150.*
En conclusión: ***Sólo el Congreso puede expedir o reformar la ley de presupuesto.*** *Pero* ***solamente puede hacer lo uno o lo otro a propuesta del Gobierno.***

¿ Cómo podría sostenerse, *a la luz de estas normas,* ***que el Gobierno, por sí y ante sí, puede reformar la ley de presupuesto?.*** *No, es evidente que el Gobierno sólo puede presentar al Congreso el proyecto de ley de presupuesto, lo mismo que el proyecto de ley reformatoria del mismo. Pero la expedición de la ley, en los dos casos, es función propia e indelegable del Congreso.*

A todo lo cual cabe agregar lo siguiente:

Como " mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales..." y como " Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales..." (artículos 212 y 213), es claro que si el Gobierno quiere ***reformar*** *el* ***presupuesto*** *puede* ***presentar el proyecto correspondiente****, en cualquier tiempo.*

6a). *Pero si, en los Estados de Excepción, solamente necesita el Gobierno "percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas", o " hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluída en el de gastos",* ***le bastará dictar el decreto legislativo correspondiente. Decreto legislativo cuya vigencia es siempre temporal:*** *" dejarán de regir tan pronto se declare restablecida la normalidad", dice el artículo 212, y " dejarán de regir tan pronto se declare restablecido el orden público", según el 213.* ***Temporalidad,*** *de otro lado,* ***incompatible con la periodicidad propia de la ley de presupuesto.***

7a). *Las razones 5a. y 6a. explican porqué es lógico y posible que, como lo ordena el numeral 3 del artículo 215, en los Estados de Excepción no se interrumpa " el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado", normal funcionamiento que supone la conservación de las respectivas competencias, salvo las excepciones previstas por la propia Constitución, de las cuales es ejemplo el artículo 345.*

8a). *Finalmente, hay que tener presente que los decretos legislativos que dicta el Gobierno en los Estados de Guerra o de Conmoción, sólo* ***suspenden*** *las leyes incompatibles con el uno o con el otro,* ***no derogan las leyes ni las reforman. Por lo cual,*** *como se ha dicho,* ***es inaceptable reformar la ley de presupuesto por uno de tales decretos legislativos.***

Segundo.- *De conformidad con la Constitución vigente,* ***¿ Cómo se hacen las erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluídas en el presupuesto de gastos?.***

En las ***épocas normales, no pueden hacerse sin modificar previamente el presupuesto****. Al decir épocas normales se está aludiendo a los tiempos en que no se haya declarado uno de los Estados de Excepción o el Estado de Emergencia. Se repite: sin modificar el presupuesto, no pueden hacerse. Por consiguiente,* ***el Gobierno habrá de acudir al Congreso para que éste lo modifique, por medio de una ley.***

En ***épocas anormales****, es decir, en Estado de Guerra, en Estado de Conmoción Interior, o en Estado de Emergencia,* ***la erogación con cargo al Tesoro puede hacerse aunque no figure en el presupuesto de gastos.*** *Así lo indica indudablemente la interpretación de la Constitución. Veamos.*

A).- Lo que la Constitución prohibe.

En esta materia, la prohibición de la Constitución es esta:

"Artículo 345.- *En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluída en el de gastos.*

"Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto."

Sea lo primero decir que este artículo reproduce, casi textualmente, los artículos 206 y 207 de la Constitución anterior.

Pues bien: siempre se ha entendido que la ***prohibición rige sólo en épocas de normalidad****, mas no en las anormales en las cuales antes se declaraba el estado de sitio o el estado de emergencia, y hoy se declara el Estado de Guerra, el Estado de Conmoción Interior, o el Estado de Emergencia.*

Es claro que ***lo que se prohibe únicamente en tiempos normales, al contrario, se permite en épocas de anormalidad.*** *Si la prohibición fuera absoluta, en todos los tiempos, habría bastado suprimir la expresión "en tiempos de paz".*

B).- ¿ Cómo se hacen tales erogaciones, en épocas de anormalidad?.

Sencillamente, se decretan por el Gobierno, naturalmente previa declaración del Estado de Excepción. ***No hay que modificar el presupuesto, como tampoco hay que hacerlo para percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas.***

Vigente la anterior Constitución, el gobierno tenía que abrir un crédito adicional extraordinario , con todos sus requisitos, para no violar el principio del equilibrio presupuestal. Hoy este principio no existe y, por lo mismo, no es necesario, ni es posible, modificar el presupuesto para decretar el gasto no incluído en él.

Para decirlo en la forma más sencilla, declarado el Estado de Excepción, puede el gobierno ***decretar*** *el gasto, por medio de un decreto legislativo, y, con base en este último, ordenarlo. La primera función,* ***decretar el gasto****, corresponde al Congreso en tiempos de paz; la segunda,* ***ordenarlo****, es administrativa y compete siempre al Gobierno.*

Lo que sigue es, simplemente, un registro y ajuste contable en la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, cuenta que el Contralor General de la República debe presentar a la Cámara de Representantes para su examen y fenecimiento, según lo dispone el último inciso del artículo 268 de la Constitución, en concordancia con el numeral 2 del artículo 178 de la misma.

Naturalmente, habrá casos en que el Gobierno, haciendo uso de las facultades propias de los Estados de Excepción, no sólo ***decrete el gasto,*** *sino que* ***establezca, transitoriamente, y por sólo el tiempo que dure tal estado, la contribución o el impuesto para atenderlo.*** *En esta última hipótesis, es evidente que ni la erogación ni el ingreso que la financia figurarán en el presupuesto, pero si en la contabilidad.*

Entre paréntesis, obsérvese que el inciso tercero del artículo 215, al referirse al establecimiento de nuevos tributos o a la modificación de los existentes, no menciona siquiera la reforma del presupuesto. ¿Por qué?. Porque no es necesaria ni posible.

Si se mira con atención, se verá cómo ***esta interpretación está acorde con el espíritu de la Constitución,*** *pues:*

1o. Conserva en manos del Congreso, que tiene la facultad de aprobar el presupuesto, la de modificarlo.

2o. *Sin embargo, la facultad del Congreso para aprobar y reformar el presupuesto,* ***no es ilimitada,*** *no la ejerce a su arbitrio: tanto el proyecto de la ley de presupuesto, como el de la ley que haga su modificación, sólo pueden ser presentados por el Gobierno (artículos 200, numeral 4; 150, numeral 11, y 154, inciso 2, todos de la Constitución). Hay aquí, en la tramitación de la ley de presupuesto y en la de sus reformas, una aplicación concreta del principio consagrado en el último inciso del artículo 113 de la Carta: " Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines".*

3o. *Permite al Congreso, en el campo fiscal, cumplir plenamente dos de las funciones que le señala exclusivamente el artículo 114 de la Constitución: hacer las leyes, y, en consecuencia, reformarlas, y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.*

4o. Impide que el Gobierno, por la vía del Estado de Excepción, modifique el presupuesto y cree el desorden fiscal. Y que, por este camino, dicte decretos legislativos cuya real vigencia se prolongue en el tiempo más allá de los estados de excepción.

Es improbable, en principio, que el Gobierno abuse de la facultad a que nos venimos refiriendo. La Constitución, en muchas de sus normas, que no es pertinente analizar ahora, establece límites a los poderes del Gobierno en los Estados de Excepción. Por ejemplo, en el artículo 214, numeral 3.

Pero, como la posibilidad del abuso existe, ella está prevista en la Carta, así:

"El Presidente y los Ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también , al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores" *(numeral 5 del artículo 214).*

"El Presidente de la República y los Ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia". *(inciso 8o. del artículo 215).*

Si los mecanismos constitucionales funcionan, en especial estas normas que consagran la responsabilidad del Presidente de la República y de sus ministros por las faltas cometidas con ocasión de la declaración de los Estados de Excepción, no tiene porqué haber abusos. Y si los hubiere, serán castigados sus autores. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Salvamento de voto a la sentencia C-206 de 2 de junio de 1993 realizado por el Magistrado Jorge Arango Mejía)

La Corte ha señalado con anterioridad que durante los estados de excepción el gobierno está facultado, en principio, para modificar el presupuesto general de la nación.[69]

[69]Ver sentencias C-179/94, C-376/94, entre otras.

De otro lado, la modificación que en este caso se introduce al presupuesto de rentas y de apropiaciones guarda conexidad con las causas de la emergencia. Dado que el Gobierno creó un crédito obligatorio en favor del tesoro nacional, resulta indispensable incluir los recursos que por este concepto se generen en el presupuesto de la Nación. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-138 de 4 de marzo de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

De otro lado, en cuanto hace a la autorización de que está investido el Gobierno Nacional durante los estados de excepción para modificar el Presupuesto General de la Nación, es preciso repetir la jurisprudencia de esta Corporación, contenida en la sentencia C-206 de 1993 (M. P. : Dr. Antonio Barrera Carbonell), según la cual:

"Ahora bien, si en "tiempo de paz" no se puede hacer un gasto que no haya sido decretado por el Congreso, qué ocurre en el evento en que se haya perturbado esa paz y decretado el Estado de Conmoción Interior para hacerle frente a esa situación excepcional?.

El tránsito de las condiciones de normalidad (tiempo de paz), a situaciones de anormalidad (tiempo de no paz), permiten admitir la viabilidad de la alternativa, según la cual, el ejecutivo está facultado para introducirle modificaciones al presupuesto, exclusivamente, como es obvio, cuando la medida esté dirigida a contribuir a remover las causas que dieron origen a la perturbación del orden interno y a recuperar la paz.

La anterior afirmación es válida frente a la circunstancia de que si en tiempo de paz la facultad de modificar el presupuesto la tiene el Congreso, en tiempo de anormalidad -Estado de Conmoción Interior- también puede tenerla el Gobierno, sólo que de manera excepcional, por habilitación que la hace la Constitución en el sentido de sustituir al legislador ordinario en el ejercicio de la función legislativa.

No sobra advertir que en el Estado de Conmoción Interior el Congreso conserva sus atribuciones sobre el manejo presupuestal, porque la facultad del ejecutivo es excepcional y limitada, y la viabilidad de modificar el presupuesto por éste, no le suprime o resta atribuciones al legislador".

Posteriormente, dicha jurisprudencia fue reiterada en la sentencia C-137 de 1999 (M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell), en los siguientes términos:

"En cuanto a la facultad que tiene el Gobierno Nacional de modificar el Presupuesto, la jurisprudencia de la Corte que hoy se reitera, ha considerado que el Presidente de la República tiene el poder jurídico para hacerlo, en estados de anormalidad, como los previstos en los artículos 213 y 215 de la Constitución.

"es claro que si la ley, expresamente, reconoce esta facultad entratándose del estado de conmoción interior, ella tiene que existir, implícita, en las amplísimas facultades generales propias del Estado de Guerra y ***en las facultades del estado de emergencia****" se subraya".*[70]

(….)

"En consideración a lo anterior, ***las modificaciones al Presupuesto General de la Nación, al amparo de la emergencia económica adecuan la normal ejecución del Presupuesto****, lo que evidencia la existencia de conexidad entre las causas que llevaron a la declaratoria de la Emergencia Económica y la expedición del Decreto objeto de estudio" (negrillas y subrayas fuera de texto).*

Finalmente, en la sentencia C-138 de 1999, (M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz), afirmó esta Corporación:

"La Corte ha señalado con anterioridad que ***durante los estados de excepción el gobierno está facultado, en principio, para modificar el presupuesto general de la nación***[71]*.*

De otro lado, la modificación que en este caso se introduce al presupuesto de rentas y de apropiaciones guarda conexidad con las causas de la emergencia. Dado que el Gobierno creó un crédito obligatorio en favor del tesoro nacional, resulta indispensable incluir los recursos que por este concepto se generen en el presupuesto de la Nación.

---

[70] Sentencia C-376 de 1994. MP. Dr. Jorge Arango Mejía.
[71] Ver sentencias de la Corte Constitucional, números C-179/94, C-376/94, entre otras.

Por otra parte, ***en virtud del principio de legalidad del gasto, resulta indispensable que todo gasto que se prevea realizar esté incluído en el Presupuesto. De ahí que resultara indispensable que el Gobierno modificara el componente de gasto del presupuesto para poder incluir las partidas*** *dirigidas a atender el servicio de la deuda, los fondos de garantía y el seguro de desempleo" (negrillas y subrayas fuera de texto).*

Por su parte, en los artículos 83 y 84 de la Ley Orgánica del Presupuesto, se establece que:

*"**Artículo 83.** Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los Estados de Excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente del gasto público será el decreto que declare el Estado de Excepción".*

*"**Artículo 84**. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren Estados de Excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes".*

Conforme a lo anterior, y según lo dispuesto en el artículo 345 de la Carta Política, el ordenamiento constitucional y legal autoriza al Gobierno Nacional, durante cualquiera de los estados de excepción, para modificar el presupuesto general de la nación, con la única finalidad de conjurar la situación de gravedad o anormalidad que atenta, o contra el orden público interno, o contra la soberanía nacional o contra el orden económico, ecológico o social, así como impedir la extensión de sus efectos. En otras palabras, el principio de legalidad del gasto público, a que se refiere el precepto constitucional citado, no opera durante los estados de excepción, en los términos de los artículos 83 y 84 de la ley orgánica de presupuesto, dada la naturaleza de estos estados y la necesidad de adoptar medidas urgentes y prontas para conjurar la situación de crisis e impedir la extensión de sus efectos. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-219 de 14 de abril de 1999, M.P. Martha Sáchica de Moncaleano)

La jurisprudencia de esta Corporación, de manera reiterada ha señalado que el Gobierno tiene competencia para modificar el Presupuesto General de la Nación durante los Estados de Excepción,

"... siempre y cuando la modificación presupuestal tenga conexidad directa en su forma y contenido con los supuestos fácticos que dieron origen a su declaración."[72]

Ahora bien, en los términos de las normas estatutarias y orgánicas que se acaban de citar, las modificaciones que se introduzcan al Presupuesto General de la Nación pueden ser, o traslados, o créditos adicionales.

Se presenta un traslado, cuando, sin alterar el cómputo de las rentas, se dispone, dentro del mismo presupuesto, cambios tanto cuantitativos como de destinación en dos o más partidas. En este evento se presenta, por una parte, un crédito por virtud del cual se incorpora o adiciona una partida de gasto, y, por otra, un contracrédito que disminuye una de las partidas originales del presupuesto.

Sobre este particular, la Corte, en Sentencia C-206 de 1993, expresó:

"En el traslado presupuestal, como se dijo, 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.

Con el empleo de esta figura no se produce un incremento en la magnitud global del presupuesto, sino que tan solo se transfieren partidas de unos renglones debidamente apropiados a otros que no lo fueron o cuya apropiación es insuficiente para cubrir los compromisos asumidos."

Por su parte, los créditos adicionales son "... aquellas apropiaciones que se abren en el curso de la vigencia, con posterioridad a la expedición y liquidación del Presupuesto, y que se consideran como gastos complementarios de éste" [73]*. Estas adiciones comportan la identificación de nuevas rentas que, en la misma proporción, se incorporan al presupuesto, tales como las provenientes de la emisión de bonos o de nuevos impuestos.*

---

72 Sentencia C-330 de 1999

73 Abel Cruz Santos, "El Presupuesto Colombiano", Editorial Temis 1963, pág., 197.

Cuando en los estados de excepción se decreta un traslado presupuestal, la medida busca cambiar la destinación de una partidas para disponer de esos recursos para los fines propios de la respectiva situación excepcional. En tal caso el examen de constitucionalidad del correspondiente decreto legislativo debe referirse a la conexidad del traslado con la situación que motivó la declaratoria del estado de excepción, así como a la necesidad y la proporcionalidad de la medida, examen que comprende tanto el estudio de la nueva destinación de los recursos, como el análisis de la manera como se afectan las partidas que se disminuyen.[74] *Ello es así porque en el mismo decreto que dispone el traslado se decide sobre la fuente, en este caso interna, de los recursos y se fija su destinación, sin que tales materias hayan sido objeto de una previa determinación por el legislador excepcional.*

En el caso de los créditos adicionales que se producen en ejercicio de las facultades de los estados de excepción, en principio, la fuente de los recursos debe estar previamente determinada, y si lo fue a través de un decreto legislativo, el mismo debe haber sido objeto del control automático de constitucionalidad por la Corte.

Es lo que acontece en el presente caso. El decreto sub examine incorpora al Presupuesto General de la Nación, como crédito adicional, los recursos provenientes del impuesto especial creado mediante Decreto Legislativo 1838 de 2002. Como sobre la conexidad de tal impuesto con los motivos que generaron la declaratoria del estado de conmoción interior, su finalidad, la necesidad de decretarlo y la proporcionalidad de la medida, así como sobre la destinación de los recursos que en ella se originen a los fines del Estado de Conmoción decretado por el Gobierno, ya se pronunció la Corte, en este caso, sobre esas materias y en esta aproximación general al decreto de adición presupuestal, habrá de remitirse a la consideraciones que se realizaron en la Sentencia C-876 de 2002. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-947 de 6 de noviembre de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil)

Artículo 84. De conformidad con lo establecido en la Constitución Política, cuando se declaren estados de excepción, toda modificación al Presupuesto General de la Nación deberá ser informada

---

74 La Corte en Sentencia C-206 de 1993 analizó el impacto de los traslados presupuestales decretados en estado de conmoción interior, particularmente frente a la reducción de rubros de gasto público social, y encontró que los mismos, en ese caso concreto eran ajustados a la Constitución.

al Congreso de la República, dentro de los ocho días siguientes a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente período de sesiones (Ley 179 de 1994, art. 57).

Conc.: Arts. 212, 213, 215, 345 C. Pol. Ley 137 de 1994. Arts.83,90 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 85. El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional, elaborarán conjuntamente para su presentación al CONPES la distribución de los excedentes financieros de los Establecimientos Públicos del orden Nacional y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas.

De los excedentes financieros distribuidos por el CONPES a la Nación, el Gobierno solo podrá incorporar al presupuesto un monto que no supere el 1% del presupuesto vigente. En los demás casos el Gobierno hará los ajustes presupuestales necesarios para darle cumplimiento a la distribución de los recursos a que se refiere el inciso anterior. También los hará una vez determinado el excedente financiero de la Nación.

Cuando los excedentes destinados por el CONPES a la Nación superen el 1% del presupuesto vigente, su incorporación al presupuesto se hará por ley de la República (Ley 179 de 1994, art. 21, Ley 225 de 1995, art. 21).

Conc.: Arts. 3°, 16, 29, 97 del Decreto 111 de 1996. Decreto 115 de 1996.

Nota. *El inciso en itálicas fue declarado inexequible mediante la sentencia C-023 de 1996.*

> *Consagra este inciso una facultad del Gobierno: la de hacer " los ajustes presupuestales necesarios para darle cumplimiento" a la distribución de unos recursos originados en los excedentes financieros de*

los Establecimientos Públicos del orden nacional, de las Empresas Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas.

Hacer los ajustes presupuestales implica modificar el presupuesto. La Corte Constitucional ha determinado que en los tiempos normales el Presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso. Y que sólo excepcionalmente, durante la conmoción interior, puede el Gobierno modificar el presupuesto. Así lo ratificó, además, al declarar exequible el literal LL) del artículo 38 de la Ley Estatutaria por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia, literal según el cual el gobierno, durante el Estado de Conmoción Interior, tendrá la facultad de adoptar, entre otras, la siguiente medida:

"LL.- Modificar el Presupuesto, de lo cual deberá rendir cuenta al Congreso en un plazo de cinco días para que éste pueda derogar o modificar disposiciones según su competencia".

Cómo, se repite, ésta es una facultad excepcional, que sólo tiene el Gobierno durante el Estado de Conmoción Interior, resulta inexequible la competencia que el artículo demandado le confiere para las épocas de normalidad.

Es evidente, además, que los excedentes financieros a que se refiere el inciso primero del artículo 21, deberán ser incluídos en los presupuestos siguientes, tarea que compete, en general, al Congreso de la República, de conformidad con el artículo 150, numeral 11, de la Constitución. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-023 de 23 de enero de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 86. Cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno Nacional, mediante Decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de los nuevos órganos o de los que asumieron las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos, sin que puedan aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, aprobadas por el Congreso de la República (Ley 179 de 1994, art. 59).

Conc.: Arts. 150, numeral 7, 189, numerales 14, 15 y 16, C. Pol. Art. 67 del Decreto 111 de 1996. Ley 489 de 1998. Ley 790 de 2002.

Artículo 87. Créase el Fondo de Compensación Interministerial, en cuantía anual hasta del uno (1%) por ciento de los ingresos corrientes de la Nación cuya apropiación se incorporará en el Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional*, con el propósito de atender faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos en la respectiva vigencia fiscal, y para los casos en que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros califiquen de excepcional urgencia. El Ministro de Hacienda ordenará efectuar los traslados presupuestales con cargo a este Fondo, únicamente con la expedición previa del certificado de disponibilidad presupuestal (Ley 38 de 1989, art. 70, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 3o.).

Conc.: Ley 718 de 2001.

Nota. Esta norma fue declarada **exequible** mediante la sentencia C-442 de 2001 únicamente respecto del cargo examinado en la parte considerativa de la presente Sentencia y bajo el entendido que la utilización de los recursos del Fondo de Compensación Interministerial, debe llevarse a cabo con los condicionamiento a que se ha hecho referencia en el fundamento 16 de la parte considerativa de dicha decisión, y en los términos generales de la misma. La expresión "con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional", fue declarada **inexequible** a partir del primero de enero de 2002.

> *12. La Corte aprecia que la disposición que ordena la creación del Fondo de Compensación Interministerial para el objeto de atender con los recursos que lo integran los faltantes de apropiación en gastos previamente decretados, en aquellos casos de excepcional urgencia calificados como tales por el Presidente de la República y el consejo de Ministros, no es otra cosa que un mecanismo de ordenación del gasto que reviste características particulares, que en principio no desconoce la Constitución.*

En efecto, resulta válido que la Ley Orgánica autorice que ese Fondo sirva para esos efectos, pues de esa manera se introduce una flexibilidad en el proceso presupuestal, sin afectar el principio de legalidad del gasto siempre u cuando sea utilizado de conformidad con los parámetros que emergen de las normas superiores, como pasa a verse. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el principio de especialidad del gasto, al que se hizo referencia anteriormente, no resulta desconocido, por cuanto el objeto del gasto, en sí mismo considerado, ha sido aprobado por el Congreso en el momento de expedir la ley anual de presupuesto. En efecto, es claro que dicha ley contempla el gasto correspondiente, en una partida previamente aprobada para el órgano respectivo.

Ahora bien, evidentemente la cuantía aprobada en la partida correspondiente resulta ser menor que la efectivamente requerida, pero la destinación legal de recursos del Fondo para suplir dicha insuficiencia en casos de excepcional urgencia, a juicio de la Corte, se erige en una previa autorización del legislador para hacer el respectivo gasto en cuantía superior, por lo cual también por este aspecto se cumple con los principios de legalidad y especialidad. Es decir, en relación con los recursos del Fondo, el principio de especialidad se satisface en cuanto los mismos están aprobados específicamente para suplir las insuficiencias requeridas, en rubros cuyo objeto ha sido también autorizado por el legislador.
[…]

13. Pudiera aducirse, como en efecto parece sugerirlo la demanda, que la disposición acusada conduce a eximir de aprobación legislativa verdaderos créditos suplementarios, pues finalmente acaba autorizando que por la vía administrativa se incrementen partidas incluidas en la ley de apropiaciones. También podría pensarse que lo que la norma permite es un traslado presupuestal no autorizado por el Congreso. (Traslado de recursos del Fondo para cubrir los faltantes de apropiación) En estas dos interpretaciones la disposición resultaría contraria al artículo 345 de la Constitución, que expresamente indica que estas operaciones - créditos suplementarios y traslados presupuestales - requieran ser aprobados por el legislador.

No obstante, la Corte no comparte estas interpretaciones por cuanto aprecia que existen diferencias substanciales entre las figuras mencionadas, y la operación que autoriza la norma acusada. En cuanto a los créditos suplementarios, ellos implican per se el correspondiente incremento del presupuesto de rentas, es decir la autorización legal de contabilizar nuevos recursos para el erario público, al paso que

en la operación descrita por la norma bajo examen, no es necesaria la modificación del presupuesto de rentas, pues los recursos que se asignan para completar los faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento de los órganos del Estado en situaciones de urgencia, son tomados del mismo presupuesto de gastos en un rubro previamente aprobado para tal fin. Por lo tanto la operación presupuestal no implica, por este aspecto, una modificación del presupuesto, consistente en un crédito suplementario.

Tampoco puede considerarse que la destinación de los recursos del Fondo de Compensación Interministerial a los fines previstos en la norma corresponda propiamente a un traslado presupuestal, por cuanto en un traslado lo que en realidad sucede es que una partida destinada para un fin, se acaba utilizando en otro. Mientras una disminuye o se elimina, otra aumenta. En el caso presente, ningún otro rubro de gastos se ve mermado para atender los faltantes de apropiación que se cubren con recursos del Fondo, los cuales, estaban legalmente destinados de antemano a ese objetivo. Por lo tanto, tampoco en este evento hay propiamente hablando una modificación del presupuesto, consistente en un traslado presupuestal.

A este respecto es menester aclarar que la expresión "traslados presupuestales" contenida en la disposición acusada, no tiene el significado usual que en materia de hacienda pública se le reconoce al término. Corresponde más bien a la utilización del sentido general -no vinculado a esta ciencia- en que se entiende la palabra, y referido a la situación excepcional o sui generis de reorientación interna de los recursos del Fondo a fin de atender los faltantes de apropiación a que se ha hecho referencia.

La operación descrita en la norma acusada, no tiene pues el efecto de incrementar el rubro total de gastos aprobado por el Congreso, ni de cambiar la destinación de ninguna partida (los recursos de Fondo, se repite, están previamente destinados por la ley al fin en que se invierten). Por estas razones, no se desconoce el principio de legalidad, como tampoco el de universalidad, según el cual, el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener "la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva" (C.P art. 347) La Corte destaca con particular énfasis que las anteriores consideraciones ponen de manifiesto que la figura prevista por el legislador orgánico al crear el Fondo de Compensación Interministerial, corresponde a un mecanismo de ejecución

presupuestal y no a un mecanismo de modificación del presupuesto. Por ello, es decir por cuanto no conlleva modificación alguna, no se requiere la autorización ulterior de la operación.

No obstante, la Corte entiende que la utilización de los recursos del Fondo para los objetos descritos, debe llevarse a cabo atendiendo ciertos parámetros que emergen de las normas superiores y de la propia disposición acusada y que pasan a enumerarse:

a- La utilización de los recursos del Fondo, es una facultad que compete al Presidente de la República y al Consejo de Ministros, y que como tal debe ejercerse mediante acto administrativo motivado, sujeto a control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa.

b- La utilización de los recursos del Fondo debe atender el principio de razonabilidad en el ejercicio de la función pública. Dicho principio en materia presupuestal impone un límite a las facultades gubernamentales que consiste en sujetarlas a criterios de prudencia y moderación, que eviten la arbitrariedad en el ejercicio de la facultad.[75]

c- La utilización de los recursos del Fondo, procede únicamente para completar faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento, ocasionados por situaciones de excepcional urgencia, calificadas como tales por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

d- La utilización de los recursos del Fondo de Compensación Interministerial no puede estar dirigida a cubrir los costos originados por nóminas paralelas o contratación de empleados supernumerarios en forma indefinida, pues la autorización legal de esta práctica ha sido encontrada inconstitucional por esta Corporación.[76]

14. De otro lado, la Corte observa también que la disposición acusada permite, como se dijo, introducir un principio de flexibilidad en el proceso de ejecución del presupuesto, que resulta ser acorde con los principios de eficacia, economía y celeridad que gobiernan la función administrativa de conformidad

[75] Cf. Sentencia C- 514 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa
[76] Cf. Sentencia C- 401 de 1998. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

con el artículo 209 superior. La norma prevé un mecanismo ágil de suplir las insuficiencias de las partidas de gastos de funcionamiento en situaciones de excepción, sin desconocer, como se demostró, los principios de legalidad y universalidad del gasto. Ciertos faltantes en gastos de funcionamiento, ocasionados por situaciones de urgencia pueden ocasionar un verdadero colapso en el desempeño de las distintas Ramas del Poder Público, que la norma acusada permite conjurar de manera rápida, especialmente durante los periodos de receso del Congreso. El mecanismo resulta adecuado para el fin que persigue, que es constitucionalmente válido ya que se trata de evitar este colapso, sin ser desmedido o desproporcionado, pues la cuantía de los recursos destinados anualmente para tales fines, a pesar de ser significativa en términos absolutos, no lo es vista en relación con el monto total de los ingresos corrientes de la Nación, pues respecto de ellos representa sólo el uno por ciento (1%), proporción que no alcanza a producir un desequilibrio en el logro de las metas macroeconómicas previamente definidas, y que en cambio, si asegura el normal funcionamiento de las ramas del poder público.

[…]

16. Reiterando los criterios jurisprudenciales anteriores, pero referidos a las facultades que la norma sub examine otorga al Gobierno durante la fase de ejecución presupuestal, para suplir con los recursos del Fondo de Compensación Interministerial faltantes de apropiación en gastos de funcionamiento en situaciones de urgencia, la Corte estima que la disposición acusada se ajusta a la Constitución, siempre y cuando se entienda que las referidas facultades gubernamentales, deben ejercerse: (i) En forma razonable y proporcionada, teniendo en cuenta la finalidad que persiguen, que es evitar un colapso en el ejercicio de la función pública que puede originarse por faltantes en los gastos de funcionamiento en situaciones de urgencia; por consiguiente, su utilización para fines no previstos, acarrea una desviación de poder del acto administrativo respectivo. (ii) Aplicando los principios de moralidad e imparcialidad que presiden la función pública a los cuales se refiere el artículo 209 de la Constitución. (iii) Motivando expresamente la decisión de utilizar los referidos recursos del Fondo[77]*,*

[77] Sobre la necesidad de motivar los actos discrecionales, confróntense las siguientes sentencias: SU- 250 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-734 de 2000, M.P Vladimiro Naranjo Mesa; Además, confróntese también, Concepto. Oct. 22 de 1975 Consejo de Estado, Sala consulta,

motivación que debe hacer referencia a la situación fáctica de urgencia que amerita tal utilización, indicando las causas que producen la insuficiencia en las partidas presupuestales y justificando la necesidad de incrementarlas, a fin de garantizar el principio de publicidad e imparcialidad de la función pública. (iv) Haciéndolo, en cada uno de los casos en que se vayan a utilizar recuros del Fondo, mediante acto administrativo separado sujeto al control de legalidad. v) Utilizando los recursos del Fondo únicamente para el objeto de completar faltantes de apropiación en partidas de gastos de funcionamiento de los organismos y entidades en la respectiva vigencia fiscal, incluidas con anterioridad en la ley anual de presupuesto, que situaciones de especial urgencia han tornado insuficientes, a fin de respetar el principio constitucional de legalidad y especialización del gasto. Por lo tanto dichos recursos presupuestales no pueden destinarse a abrir partidas nuevas en el presupuesto de gastos, ni a completar apropiaciones para gastos de inversión, o para atender el servicio de la deuda. vi) La excepcional urgencia que amerita la utilización del Fondo por parte de Gobierno para atender faltantes de apropiación de partidas de funcionamiento, implica el acaecimiento de hechos sobrevinientes e imprevistos, que están en relación causal con la referida insuficiencia de recursos.

[…]
Entiende la Corte que la imprevisibilidad y urgencia de los casos en que es posible destinar recursos del Fondo Interministerial al cumplimiento de las funciones públicas, no configura, sin embargo, una situación constitucional de estado de excepción, que una vez declarado conceda al Ejecutivo facultades para modificar el presupuesto anual. Pues en tales eventos - estados de excepción - , está de por medio una situación que atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, la convivencia ciudadana, o el orden económico social o ecológico. La norma en comento se limita a describir situaciones de urgencia, que la Corte entiende que son imprevistas, pero que no se erigen como estados de excepción.

Recalca la Corte que la imprevisibilidad de los eventos "de excepcional urgencia" calificados como tales por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros, no son los mismos que dan lugar a la declaración del estado de emergencia económica, estado de excepción que permite al ejecutivo, autónomamente, mediante decretos con fuerza de ley, modificar el presupuesto general de Nación. Evidentemente, no cualquier hecho imprevisto amerita la declaración de la emergencia económica. El

ejecutivo debe tratar de acudir a los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico, para superar las coyunturas económicas de iliquidez, y entre ellas el mecanismo del Fondo de Compensación es un recurso a su alcance. La declaración de los estados de excepción, ha dicho la Corte, está supeditada a la aplicación previa de la regla de la subsidiariedad, que implica que su utilización sólo proceda ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los instrumentos ordinarios de los que disponen los poderes públicos. Sobre el particular ha afirmado:

"De la Constitución y de la ley estatutaria de los estados de excepción surge la regla de la subsidiariedad que aplicada al estado de emergencia prescribe que su utilización se supedita a la imposibilidad o insuperable insuficiencia de las instituciones de la normalidad para resolver los problemas y crisis que afecten o amenacen el sistema económico, social o el ambiente. La plenitud del Estado de Derecho y de los mecanismos y formas que le son propios, sufrirían grave menoscabo si fácilmente pudiese soslayarse su curso ante cualquier dificultad o problema de cierta magnitud, pretextando razones de eficacia."[78]

18. Especial atención merece por parte de la Corte, el estudio de constitucionalidad de la expresión "con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el gobierno Nacional" contenida en la disposición que se acusa. A juicio de esta Corporación, la anterior expresión resulta ser inconstitucional, pues el Ejecutivo carece de competencias constitucionales para producir la respectiva reglamentación, la cual tiene reserva de ley, como pasa a demostrarse. En efecto, no es razonable suponer que la expresión "reglamentos" hace relación a la potestad reglamentaria del Ejecutivo, toda vez que el ejercicio de dicha potestad reglamentaria es una facultad constitucional propia del Gobierno[79]*, por lo cual la ley no tiene por qué autorizarla. Así, suponer que la expresión "reglamentos" hace referencia a dicha potestad reglamentaria, equivale a otorgarle a la ley un alcance superfluo, por lo cual dicha interpretación debe descartarse ya que la ley debe ser entendida en el sentido en el cual produce efectos y no en el que no los produce. Siendo ello así, debe entenderse que los reglamentos a que alude la disposición son aquellos a los cuales se sujeta la creación misma del Fondo, pues tal cosa es la que sugiere la redacción de la norma que reza:* ***"Créase el Fondo de compensación interministerial****, en cuantía anual hasta del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de la*

[78] Sentencia C-122 de 1997, M.P Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz
[79] Cf. Constitución Política. Artículo 189, numeral 11.

Nación, cuya apropiación se incorporará en el presupuesto general de Hacienda y Crédito Público, ***con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional."*** *(Negrillas por fuera del original)*

A juicio de esta Corporación, la creación de un Fondo público no puede quedar sujeta a la reglamentación del Gobierno Nacional, pues esa facultad es privativa del Congreso a quien constitucionalmente corresponde "determinar la estructura de la administración nacional" (C.P artículo 150 numeral 7°). En tal virtud la creación y reglamentación de entes públicos, tiene reserva de Ley. En efecto, dicha reglamentación comprende aspectos tales como los objetivos que persigue, su naturaleza jurídica, si estará dotado o no de personería jurídica propia, la representación legal del Fondo, la vinculación o adscripción a otros entes públicos, su estructura orgánica, el régimen de su funcionamiento, etc, aspectos todos estos que escapan a las facultades gubernamentales y que deben ser definidos por la ley. Por ello, la Corte entiende que respecto del Fondo de Compensación Interministerial, la reglamentación de los anteriores asuntos es del resorte del Congreso.

Adicionalmente encuentra también, que dicha reglamentación de rango legal es requisito imprescindible de operatividad del Fondo de Compensación Interministerial, pues éste último no corresponde simplemente a una partida de gastos en el presupuesto del Ministerio de Hacienda, sino propiamente a un "fondo", respecto del cual deben ser definidos los aspectos determinantes de su naturaleza jurídica a que se hizo referencia en el párrafo anterior.

19. Con fundamento en lo expuesto anteriormente, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión "con sujeción a los reglamentos que al respecto expida el Gobierno Nacional" contenida en el artículo 70 de la Ley 38 de 1989, compilado por el Decreto 111 de 1996. En tal virtud, el referido Fondo, en lo sucesivo no podrá operar hasta tanto el Congreso no reglamente mediante ley su creación. No obstante, los efectos de la inconstitucionalidad que se pronunciará se diferirán en el tiempo hasta la finalización del presente período fiscal, pues respecto de él está en curso la ejecución de la ley anual de presupuesto aprobada, que incluyó dentro de la ley de apropiaciones los recursos para alimentar el Fondo de Compensación Interministerial en la presente vigencia. La inconstitucionalidad inmediata ex nunc, produciría la imposibilidad jurídica de ejecución del presupuesto ya aprobado para la vigencia en curso, en los eventos a los que se refiere la disposición, con lo cual la Corte desconocería ciertos

*valores y principios constitucionales, tales como el principio de seguridad jurídica, y pondría en peligro la continuidad de la función pública en casos de urgencia, y con ello el cumplimiento de los fines del Estado que se vinculan al desarrollo permanente de dicha función, en desconocimiento claro de los mandatos superiores. Por ello, en aras de evitar el peligro del eventual colapso en la función pública a que se ha hecho referencia, se diferirán en el tiempo los efectos de la presente decisión de inexequibilidad. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-442 de 4 de mayo de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)*

Artículo 87-1 (artículo 1° de la Ley 718 de 2001)[80]. Naturaleza. El Fondo de Compensación Interministerial es un fondo cuenta sin personería jurídica ni planta de personal propia, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, manejado como un sistema separado de cuentas.

Conc.: Art. 30 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 87-2 (artículo 2° de la Ley 718 de 2001). Recursos. El Fondo de Compensación Interministerial dispondrá de recursos hasta por una cuantía anual equivalente al uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes de la Nación, cuya apropiación inicial se incorporará en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Conc.: Art. 358 C.Pol. Art. 27 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 87-3 (artículo 3° de la Ley 718 de 2001). Objetivos. Los recursos del Fondo de Compensación Interministerial se utilizarán únicamente para completar faltantes en gastos de funcionamiento en la respectiva vigencia fiscal, en apropiaciones incluidas previamente en las leyes de presupuesto.

---

80 Los artículos 87-1 a 87-5 corresponden a los artículos 1 a 5 de la Ley 718 de 2001.

Estos faltantes deberán ser ocasionados por hechos sobrevinientes e imprevistos calificados como de excepcional urgencia por el Presidente de la República y el Consejo de Ministros. Los recursos del Fondo de Compensación Interministerial no podrán destinarse a la celebración de contratos de prestación de servicios o la vinculación de supernumerarios. Tampoco podrán destinarse a abrir partidas nuevas en el presupuesto de gastos ni a completar apropiaciones para gastos de inversión, o para atender el servicio de la deuda.

Conc.: Arts. 11, 36, 38, 39, 44, 78, 80 del Decreto 111 de 1996. Art. 32, numeral 3°, de la Ley 80 de 1993. Art. 83 del Decreto-ley 1042 de 1978.

Artículo 87-4 (artículo 4° de la Ley 718 de 2001). Procedimiento. Cuando se requiera utilizar los recursos del Fondo Interministerial, el Jefe del respectivo organismo deberá solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Público Nacional, recursos con cargo al Fondo de Compensación Interministerial.

Dicha solicitud deberá estar acompañada de una certificación en la cual conste el faltante de apropiación en el rubro correspondiente y las razones por las cuales el gasto es ocasionado por hechos sobrevinientes e imprevistos y se califica como de excepcional urgencia.

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional estudiará la viabilidad presupuestal de la solicitud; si existieran recursos suficientes, lo informará al Ministro de Hacienda y Crédito Público quien lo pondrá a consideración del Presidente de la República y del Consejo de Ministros, a fin de que éstos califiquen la excepcional urgencia del gasto. Si la decisión del Consejo de Ministros es positiva, se comunicará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con el objeto de que sea expedida la resolución debidamente motivada, mediante la cual se efectúen los traslados presupuestales con cargo a los recursos del Fondo de Compensación Interministerial.

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional comunicará la resolución a los respectivos órganos y enviará copia de la misma a la Dirección del Tesoro Nacional para que ésta efectúe de forma inmediata los ajustes que sean necesarios en el Programa Anual Mensualizado de Caja, PAC, y a la Contraloría General de la República para lo de su competencia.

Conc.: Arts. 73, 74 del Decreto 111 de 1996. Decreto-ley 267 de 2000.

Artículo 87-5 (artículo 5° de la Ley 718 de 2001). Responsabilidad de la ejecución de los recursos. De conformidad con lo establecido en el Artículo 110 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, la responsabilidad de la ejecución de los recursos asignados a los órganos a través del Fondo de Compensación Interministerial corresponde a los respectivos ordenadores de gasto.

Conc.: Arts. 112 del Decreto 111 de 1996. Ley 610 de 2000.

Artículo 88. Los créditos adicionales al Presupuesto de Gastos no podrán ser abiertos por el Congreso sino a solicitud del Gobierno, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público (Ley 38 de 1989, art. 71, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 2o).

Conc.: Art. 351 C.Pol. Arts. 40, 60 y 62 del Decreto 111 de 1996. Art. 212 de la Ley 5ª de 1992.

d) Del régimen de las apropiaciones y reservas.

Artículo 89. 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 solo 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 (Ley 38 de 1989, art. 72, Ley 179 de 1994, art. 38, Ley 225 de 1995, art. 8o.).

Conc.: Decreto 2806 de 2000.

> *El inciso tercero (*hace referencia al inciso tercero del artículo 38 de la Ley 179, modificado por el artículo 8° de la Ley 225) *no quebranta la Constitución, pues realmente el Gobierno no modifica el Presupuesto General de la Nación: se limita a adecuar el del órgano correspondiente, para que sea posible cumplir las obligaciones y compromisos pendientes de pago a 31 de diciembre del año anterior. Sobre este asunto, dijo la Corte, en la sentencia C-490 de noviembre 3 de 1994, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:*

"2. Para la atención y pago de las obligaciones y compromisos contraídos, dentro de una específica vigencia fiscal, así como para la cancelación de las obligaciones exigibles y pendientes de pago a su expiración, la Ley 38 de 1989 - que pretende modificarse - contempla el sistema de las reservas de apropiación y de caja, las cuales se constituyen con cargo a los saldos de las apropiaciones del presupuesto expirado y se utilizan durante el año inmediatamente siguiente. La circunstancia de que afecten exclusivamente los saldos de las partidas del presupuesto precedente, evita que se considere que ellas violan el anotado principio de anualidad.

"En lugar del sistema descrito, con el mismo fin, el proyecto de ley establece un mecanismo diferente. Las obligaciones y compromisos que no se hayan podido cumplir, se atenderán con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal siguiente, para lo cual "el Gobierno nacional mediante decreto modificará el presupuesto de cada órgano hasta por el monto de sus obligaciones pendientes de pago". En cuanto a las obligaciones por pagar, se señala que éstas se cancelarán "con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna". Con éste último objeto, cada órgano comunicará a la dirección general del tesoro una relación detallada de las cuentas por pagar, antes del 10 de enero del año siguiente junto con el programa de pagos correspondiente.

"Aunque la Corte no puede en esta oportunidad pronunciarse sobre la constitucionalidad o conveniencia del nuevo sistema, sí constata que el proyecto contempla un determinado mecanismo para resolver el problema derivado de las obligaciones contraídas o pendientes de pago de una vigencia fiscal expirada. En todo caso, las diferencias que se observan respecto del método de las reservas de apropiación y de caja, dada su mera naturaleza legal, no pueden servir de fundamento para deducir la inexequibilidad de la novedad que pretende introducirse".

Es claro que el problema que esta norma permite resolver, sólo se puede conocer el 31 de diciembre, cuando expira la vigencia fiscal, y ya está aprobado el Presupuesto General de la Nación.

En cuanto al inciso cuarto del mismo artículo 38, tampoco puede afirmarse que quebrante la Constitución. Esta norma se limita a disponer que las cuentas por pagar a 31 de diciembre, que cumplan los requisitos establecidos, se cancelarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna. Es el mecanismo que antes se denominaba "reserva de caja", sobre el cual dijo

la Corte Constitucional, en la sentencia C-502 de noviembre 4 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Jorge Arango Mejía:

"C.- ***Reservas de apropiación y reservas de caja.***

"Las ***reservas de apropiación*** *corresponden a compromisos y obligaciones contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a apropiaciones de la vigencia, por los organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y cuyo pago está pendiente a esa fecha.*

"Las ***reservas de caja*** *corresponden exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles a 31 de diciembre, y suponen dos requisitos: que la causa del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; y que la obligación respectiva esté incluida en el Acuerdo Mensual de Gastos. En síntesis: la reserva de caja corresponde a una cuenta por pagar.*

"Las semejanzas entre la ***reserva de apropiación*** *y la* ***reserva de caja*** *son estas: a) Ambas corresponden a gastos que deben ejecutarse con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró el 31 de diciembre anterior; b) Las dos tienen vigencia de un (1) año, que se cuenta a partir de la fecha indicada en el literal a).*

"Las diferencias son estas:

"a) Las reservas de apropiación corresponden a un compromiso, por ejemplo un contrato celebrado pero no ejecutado, o a una obligación, en tanto que las reservas caja obedecen siempre a una obligación; b) Las primeras no cuentan con un Acuerdo Mensual de Gastos que las respalde, en tanto que las segundas si lo tienen; c) Las reservas de apropiación generalmente no representan un pasivo en el balance, por no ser exigible; las reservas de caja, por el contrario siempre representan un pasivo corriente exigible en el balance; d) Las reservas de caja se pagan con base en el Acuerdo Mensual de Gastos del año anterior, en el cual fueron incluídas, y las de apropiación requieren un ***nuevo acuerdo*** *mensual de gastos; e) Las reservas de apropiación que corresponden al Presupuesto Nacional las aprueba el Ministro de Hacienda y las refrenda el Contralor General de la República; las de caja se*

constituyen directamente por los empleados de manejo de las tesorerías y requieren solamente la aprobación del ordenador de gastos respectivo.

"Si se trata del Presupuesto de 1993, por ejemplo, todas las reservas, de apropiación y de caja se constituirán en 1994, y en el mismo año se realizarán los gastos correspondientes.

"Esto es de elemental lógica, pues si se trata de gastos con cargo a un presupuesto cuya vigencia expiró, forzosamente tienen que hacerse en el año siguiente.

"D.- ***Conclusión.***

"Las anteriores explicaciones son suficientes para entender porqué no es contrario a la Constitución el artículo 102 de la Ley 21 de 1992.

"En nada viola el principio de la anualidad el que se diga que las reservas de Caja correspondientes al Presupuesto del año de 1993, tendrán vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994.

"Prácticamente es imposible, o casi imposible, que todos los gastos previstos en el Presupuesto se ejecuten antes del 31 de diciembre. Esta realidad justifica el que existan las dos clases de reservas.

"En síntesis: para decirlo del modo más sencillo, las reservas de apropiación y las reservas de Caja, permiten que los gastos previstos en el Presupuesto para el año respectivo, se ejecuten, así ello ocurra después del 31 de diciembre. No se está, se repite, vulnerando el principio de la anualidad, pues de todos modos los gastos a los cuales corresponden las reservas, se hacen con cargo al mismo presupuesto en el cual estaban incluídos".

En conclusión, por lo expuesto, no prospera el cargo contra los incisos 3° y 4° del artículo 38. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-023 de 23 de enero de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía)

XII. DEL CONTROL POLÍTICO Y EL SEGUIMIENTO FINANCIERO

Artículo 90. Control Político Nacional. Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales sobre la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

a) Citación de los Ministros del Despacho a las sesiones plenarias o a las Comisiones Constitucionales;

b) Citación de los Jefes de Departamento Administrativo, a las Comisiones Constitucionales;

c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Jefes de Departamento Administrativo, presenten a consideración de las Cámaras, en especial el mensaje sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del Artículo 189 de la Constitución Política;

d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, que presente el Contralor General de la República (Ley 38 de 1989, art. 76, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 1o.).

Conc.: Arts. 114, 135, numeral 3, 150, numeral 12, 200, numeral 4 y 5, 208, 267, 354 C.Pol. Ley 5a de 1992. Arts. 24, 33, 40, 56 a 63 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 91. Los establecimientos públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta deberán enviar al Departamento Nacional de Planeación y a la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda la totalidad de los estados financieros definitivos con corte a 31 de diciembre del año anterior, a más tardar el 31 de marzo de cada año.

El incumplimiento de esta disposición dará lugar a la imposición de multas semanales y sucesivas a los responsables, equivalentes a un salario mínimo legal, por parte de las Superintendencias a cuyo cargo esté la vigilancia de la correspondiente entidad y, en su defecto, por la Procuraduría General de la Nación (Ley 225 de 1995 art. 4o).

Conc.: Ley 734 de 2001. Arts. 3°, 16, 85, 92 a 94, 96, 97, 102 y 126 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 92. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, para realizar la programación y la ejecución presupuestal, efectuará el seguimiento financiero del Presupuesto General de la Nación, del presupuesto de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras y del presupuesto de las entidades Territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipio en los ingresos corrientes de la Nación. El Departamento Nacional de Planeación evaluará la gestión y realizará el seguimiento de los proyectos de inversión pública, además, adelantará las funciones asignadas a este departamento en la Ley 60 de 1993 (Ley 38 de 1989, art. 77, Ley 179 de 1994, art. 40).

Conc.: Arts. 3°, 8° 47, 16, 85, 91, 93, 94, 96, 97, 102, 126 del Decreto 111 de 1996. Ley 715 de 2001.

Nota. Debe recordarse que la Ley 60 de 1993 fue sustituida por la Ley 715 de 2001. Así mismo que mediante el Acto Legislativo 1 de 2001 los conceptos de situado fiscal y participación en los ingresos corrientes se engloben en las expresiones “sistema general de participaciones. De otra parte, la ley orgánica distingue, así, los conceptos de seguimiento y de vigilancia de la gestión fiscal. El primero parece estar asociado, exclusivamente, para realizar la programación y ejecución presupuestal.

Artículo 93. Los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación; las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos

corrientes de la Nación, enviarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto Nacional, la información que éstos le soliciten para el seguimiento presupuestal y para el centro de información presupuestal. El Departamento Nacional de Planeación podrá solicitar directamente la información financiera necesaria para evaluar la inversión pública y para realizar el control de resultados.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Nacional, será el centro de información presupuestal en el cual se consolidará lo pertinente a la programación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, las Corporaciones Autónomas Regionales y de las entidades territoriales en relación con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.

Esta Dirección diseñará los métodos y procedimientos de información y de sistematización necesarios para ello. Lo anterior sin detrimento de las funciones legales establecidas al Departamento Nacional de Planeación en especial la Ley 60 de 1993.

Para tales efectos el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Nacional, determinará las normas y procedimientos que sobre suministro de información, registros presupuestales y su sistematización deberán seguir los órganos del orden nacional (Ley 179 de 1994, art. 41).

Conc.: Arts. 3°, 8° 47, 16, 85, 91, 93, 94, 96, 97, 102 y 126 del Decreto 111 de 1996. Ley 715 de 2001.

Nota. Debe recordarse que la Ley 60 de 1993 fue sustituida por la Ley 715 de 2001. Así mismo que mediante el Acto Legislativo 1 de 2001 los conceptos de situado fiscal y participación en los ingresos corrientes se engloben en las expresiones “sistema general de participaciones.

Artículo 94. El Consejo Superior de Política Fiscal, CONFIS, podrá suspender o limitar el Programa Anual de Caja de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General del Presupuesto Nacional ordenar la suspensión de la confinanciación y sus desembolsos, para las entidades territoriales, cuando unos u otros incumplan con el suministro de los informes y demás datos requeridos para el seguimiento presupuestal y para el centro de información presupuestal.

Igualmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Nacional, podrá efectuar las visitas que considere necesarias para determinar o verificar los mecanismos de programación y ejecución presupuestales que emplee cada órgano y establecer sus reales necesidades presupuestales (Ley 179 de 1994, art. 42, Ley 225 de 1995, art. 14).

Conc.: Arts. 25, numeral 5°, 73, 91 a 93 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 95. Control fiscal. La Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia fiscal de la ejecución del presupuesto sobre todos los sujetos presupuestales (Ley 38 de 1989, art. 79, Ley 179 de 1994, art. 71).

Conc.: Art. 267, 274 C.Pol. Arts. 112 y 113 del Decreto 111 de 1996. Ley 42 de 1993. Ley 610 de 2000. Artículo 10 de la Ley 330 de 1996. Decreto-ley 267 de 2000. Decreto-ley 272 de 2000.

Nota. Se entiende que esta norma no aluda a la Auditoría General de la República ni contemple su presencia pues la base de la misma proviene de la Ley 38 de 1989 y su modificación es anterior a los pronunciamientos jurisprudenciales que le dieron autonomía e independencia a la misma ocurridos en 1998. Por lo tanto, debe adecuarse a la vigilancia de la gestión fiscal que ejerce la Auditoría General de la República sobre la Contraloría General de la República y, adicionalmente, sobre las restantes contralorías territoriales. Ahora bien, en relación con la vigilancia de la gestión fiscal a la Auditoría General de la República, y luego de múltiples debates, el Congreso de la República mediante la Ley 779 de 2002 determinó que tal atribución está en cabeza de la Cámara de Representantes, dándole una interpretación coherente a los artículos 267 y 274 de la Constitución Política.

Criterio de la Auditoría General de la República en torno a la vigilancia de la gestión fiscal. *[…] con el propósito de depurar en cuanto fuera posible la labor de la Contraloría General de la República, el Constituyente previó la existencia de un* ***auditor*** *encargado de vigilar la gestión fiscal de dicho organismo. Tal determinación, fundada en aspectos tales como la pérdida de los objetivos de ese organismo y, en general, un diagnóstico altamente negativo, fue entendido como un prerrequisito para la continuación de ese modelo de control fiscal. En efecto, respecto a la misma se indicaba:*

> *En el segundo inciso del artículo 267 constitucional, aparece uno de los aspectos de mayor relevancia de la reforma constitucional en relación con el nuevo control fiscal, relativo a la supresión del denominado control previo y perceptivo. El cambio obedeció principalmente a que ese sistema dejó de tener validez cuando cambiaron los modelos económicos y políticos.*
>
> *Otra situación que influyó en la abolición del control fiscal previo y el control fiscal perceptivo o in situ, fue el relativo a las insuperables limitaciones, derivadas de unos procedimientos numérico-legales (esquema contable, legal y financiero) que producían una información muy limitada en el contexto de las entidades estatales, convirtiendo a las contralorías en simples entes de revisión técnica (carácter pasivo) y en coadministradores de la gestión fiscal (carácter negativo), lo cual implicaba que dichos órganos no sólo efectuaban la vigilancia de los gastos, sino que de alguna manera tenían poderes de ordenador del gasto, de un lado, y de otro lado, virtualizaban su actuación bajo un rígido esquema formal que limitaba aún más su eficacia. […]*
>
> *El control previo se convirtió en otra causa de ineficacia e ineficiencia de la gestión pública, e incluso, en un* ***factor potenciador de la corrupción****, entendido el término como una cualidad inferior y opuesta al valor político esencial del interés público. En efecto, fuera de la caracterización política, económica y social que se esconde detrás de la problemática de la corrupción, es evidente que la estructura normativa-técnica del control fiscal previo –como mecanismo regulador- favoreció su desarrollo, o por lo menos, no hizo nada para contenerlo.* [81]

---

81 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DEL CONTROL FISCAL, Uriel Alberto Amaya, ediciones Umbral 1996, págs. 105 a 107. Resaltado en el texto. Así lo pone de presente Alfredo Manrique Reyes en su obra LA CONSTITUCIÓN DE LA NUEVA

En igual sentido se había indicado:

> *Dicho régimen mostraba unas contralorías pasivas, policivas e improductivas lo cual se manifestaba en la evaluación numérico legal.*
>
> *[…]*
>
> *Si bien la idea principal que impuso la creación de la contraloría no fue más que la de establecer un control previo, siendo esto una de las principales recomendaciones de la misión Kemmerer vemos que el control previo desvirtuó el objetivo de la contraloría al permitir que ésta interviniera antes, durante y después de la actuación administrativa, porque dio lugar a un poder unipersonal, a una administración confusa, centralista y llena de tramitología, sin que se evaluara la eficacia de tan permanente intervención.*[82]

Así lo expresa otro doctrinante al indicar:

> *Debe resaltarse que bajo en el anterior esquema se entendía que el control fiscal se ejercía en forma previa y perceptiva y posterior y selectiva, lo cual significaba que además del examen posterior que se realizaba sobre las cuentas, los organismos de control verificaban los fondos y bienes públicos antes de que ingresaran, egresaran o se invirtieran en los fines a que estaban destinados. Obviamente el procedimiento descrito condujo a que las operaciones adelantadas por las entidades se vieran entorpecidas o retrasadas, pues ello suponía que hasta que no fuera*

COLOMBIA, PNUD, Gobernación del Valle del Cauca, 1991, pág. 231. En el mismo sentido Pedro Agustín Díaz Arenas, LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991, Ed. Temis, Bogotá 1993.

82 EL NUEVO CONTROL FISCAL, Lina María Higuita Rivera y Gerardo Domínguez, Biblioteca Jurídica DIKE, Medellín 2001, pág. 38.

obtenida la aprobación escrita de los órganos de control, la administración no podía continuar adelantando la actuación, operación, transacción etc, iniciada.[83]

Si bien una de las causas fundamentales consistía en la naturaleza del control ejercido, más allá de un sistema u otro, las contralorías, entre ellas la Contraloría General de la República, se encontraban en altos niveles de ilegitimidad. Fue ésta una de las causas para que en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente se promoviera dicha iniciativa, en los siguientes términos:

Al mismo tiempo, me parece indispensable que el contralor sea a su vez controlado por una autoridad superior a la suya. *Si el Alcalde no tiene quien lo ronde, la falibilidad humana conduce casi siempre a los abusos y corrupciones que se han vuelto normales en el poder sin control.*

Es lo que ha sucedido entre nosotros. Los contralores, una vez elegidos por el Congreso, las Asambleas o los Concejos, quedan libres de cualquier control efectivo, con las manos libres para hacer de sus funciones lo que a cada uno le plazca, y con el sólo interés de obtener su reelección, para lo cual lo único importante es mantener el favor de sus electores congresistas, diputados o concejales, quienes lo que exigen a cambio no es honestidad, ni eficiencia, sino tajadas del ponqué burocrático, más apetecido que cualquier otro.

No hay fuente de mayor inmoralidad que la corrupción de quienes deben controlar. Por eso la frase bíblica tan sabia "Si la sal se corrompe ¿con qué será salada? No sirve más que para ser echada fuera y hollada por los hombres".

Por lo expuesto, es evidente la necesidad de revisar y modificar estructuralmente el sistema que en materia de control fiscal señala nuestra Constitución Política vigente, para darle al controlador una total independencia, de modo que pueda actuar con la rigidez y solvencia moral e intelectual que su labor exige, pero sujeto también a una vigilancia

---

83 CONTROL FISCAL, Herramienta de Gestión, Mauricio Bogotá Muñoz, Editorial Carrera 7ª, Bogotá, D.C., 2000, pág. 16.

efectiva por alguien que no es ni quien lo nombra ni dependiente moral o políticamente de quien lo protege o apadrina.[84]

Dichas afirmaciones se aúnan a las relativas al entendimiento acerca de la autonomía, provenientes de la misma Asamblea, cuya cita es igualmente pertinente:

La función fiscalizadora consiste en el ejercicio de la vigilancia y control tendiente a la guarda del patrimonio y de los recursos del erario público, para que las entidades o personas que a cualquier título reciban, manejen o dispongan de bienes o ingresos del Estado, se ciñan a lo dispuesto por la ley y a las normas de moral y delicadeza que exige el manejo de los dineros y recursos de la comunidad.

Debemos ubicar esta función como parte esencial de la Administración Pública. Si el Estado debe realizar todos los actos particulares y concretos necesarios para el buen funcionamiento de la sociedad, se requieren no sólo hechos preparatorios y de ejecución sino también formas de vigilancia para que las conductas de los funcionarios se ajusten a las disposiciones legales. El Estado que es de todos y de nadie es, necesita establecer sistemas de VIGILANCIA SOBRE CUALQUIER CONDUCTA, para evitar que se presenten irregularidades y, si de todas maneras alguna sucede, corregirla oportunamente.

Ahora bien, ***para que el control fiscal sea verdaderamente eficaz, es indispensable que haya una total independencia entre quien lo ejerce y quienes son fiscalizados. Los funcionarios fiscalizadores deben estar por fuera de la estructura jerárquica del Estado, pues nadie dependiente puede formarse un juicio objetivo e imparcial del ente o la persona de quien depende***.

---

84 **GACETA CONTITUCIONAL,** ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE, 26 de marzo de 1991, ponencia elaborada por Luis Guillermo Nieto Roa sobre la reforma al control fiscal, pág. 31. Resaltado fuera del texto.

> *Esta es la razón por la cual algunos consideran que, inclusive, la función fiscalizadora debe considerarse como una rama del poder público diferente a las tres tradicionales de Montesquieu.*
>
> ***Sin entrar en consideraciones sobre esta posibilidad, si considero indispensable sentar como principio rector la independencia máxima de quien fiscaliza en relación con el sujeto de vigilancia[85].***

Con la presente iniciativa, que finalmente fue acogida en pleno, surgen dos contenidos trascendentales para el debido entendimiento del artículo 274 de la Constitución Política y de las normas que le han dado desarrollo, especialmente los artículos 1°, 2°, 5° y 6° del Decreto-ley 272 de 2000.

> *Se debe tener en cuenta que fue decisión del Constituyente de 1991 que a partir de la entrada en vigencia del nuevo ordenamiento, en Colombia, además de existir ramas del poder público se contara con organismos autónomos e independientes que cumplieran otras funciones complementarias a la administración del Estado, como las relacionadas con el seguimiento del destino dado a los recursos públicos, la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas y la vigilancia y garantía del funcionamiento del sistema electoral.*
>
> *Dentro del esquema adoptado para el ejercicio de la vigilancia sobre el manejo de los recursos públicos, la Carta otorgó claras y delimitadas competencias a la Contraloría General de la República (artículo 267 de la C.Pol.), las contralorías territoriales (artículo 272 inciso 5º de la C.Pol.) y a la Auditoría General de la República (artículo 274 de la C.Pol.) dependiendo del nivel en el que la vigilancia fuese ejercida. Así, la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia del manejo dado a los recursos de la Nación, las contralorías departamentales, distritales y municipales la vigilancia del manejo dado a los recursos endógenos y exógenos reconocidos al respectivo ente territorial y la Auditoría General de la República sobre el manejo de los recursos públicos asignados a*

---

85 *Ib.*

la Contraloría General de la República y a las contralorías departamentales, distritales y municipales, así como sobre el cumplimiento de sus funciones de control fiscal.

Esta estructura le ha permitido a la Corte Constitucional, en interpretación del artículo 274, distinguir ***dos niveles de control fiscal****. El primero que se ejerce sobre todo aquel que maneje fondos o bienes públicos en el que actúa como máximo órgano la Contraloría General de la República y, el segundo nivel, que se ejerce sobre aquellos a quienes se ha confiado la vigilancia de la gestión fiscal, en el que actúa como organismo superior la Auditoría General de la República.*

Es de resaltarse que dentro de este modelo de control fiscal cada uno de los organismos mencionados ejerce sus funciones de manera autónoma e independiente, no sólo frente a los entes sujetos a su control, sino adicionalmente de los demás organismos de control fiscal existentes, respecto de los cuales no existe relación de subordinación o dependencia, como bien lo ha reconocido la Corte Constitucional en reciente pronunciamiento[86]*.*

---

[86] En este sentido se puede consultar la sentencia C-290 de 2002, en la que con ponencia de la Dra. Clara Inés Vargas, se ha indicado: "*Advierte la Corte también, que la expedición de un reglamento general sobre el sistema único del control fiscal en las empresas de servicios públicos domiciliarios es de por sí inconstitucional, pues es la propia Carta la que amplió el espectro del control fiscal a varios sistemas como el financiero, el de gestión, el de resultados y el de la valoración de los costos ambientales a fin de poner a tono la gestión de la Contraloría General de la República con los principios del Estado Social de Derecho de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. En consecuencia, y con fundamento en los anteriores argumentos, se concluye que no es de competencia del Contralor General de la República la expedición del reglamento al cual hace referencia el segmento normativo bajo estudio. Por ello, se declarará inexequible en la parte resolutiva de esta providencia las expresiones "el Contralor General de la República expedirá el reglamento general sobre el sistema único de control fiscal en las empresas de servicios públicos domiciliarios con participación del Estado". Y por guardar unidad normativa con este fragmento, también se declarará inexequible el aparte de la misma norma que dispone que "Dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley", toda vez que se refiere al lapso de tiempo durante el cual el Contralor General debía ejercer la facultad que se declara inexequible. Así mismo tal declaración se extenderá a las expresiones"El incumplimiento a la sujeción a este reglamento será causal de mala conducta para los contralores departamentales, distritales y municipales", no sólo por guardar íntima conexión con la facultad reglamentaria del Contralor General de la Nación que se declara inconstitucional, sino también porque conforme a lo dispuesto en el artículo 272 de la Carta las contralorías territoriales ejercen sus funciones en forma autónoma, es decir, sin ninguna subordinación alguna de carácter jerárquico respecto del Contralor General de la Nación."*

Se destaca, entonces, que la autoridad de quien vigila es superior a la del organismo vigilado, en este caso, la Auditoría General de la República respecto de la Contraloría General de la República. Ello limita que el superior fuese vigilado por el inferior. Este tema no es tenido en cuenta por la Sección que, según se indicó, pasa por alto varios de los aspectos que antecedieron la conformación de la figura.

En segundo lugar, se insiste en una cuestión de radical importancia en el control fiscal como lo es el de la autonomía de la cual debe estar dotado dicho ejercicio, aspecto que también es desconocido en el fallo.

Podrá afirmarse que el propósito del Constituyente debe ceder a la forma en que quedó consignada la norma. No obstante, no existe una disparidad entre el artículo 274 y los motivos que le dieron origen. Más bien lo que se observa es una correspondencia entre la norma proyectada y aquélla que finalmente fue adoptada.

Para dar cuenta de este aspecto, señalado ab initio, dentro de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, no de otra forma se entiende que en el artículo 17 del Decreto 272 de 2000 se incluya el siguiente texto, como atribución del Auditor General de la República:

> *3. Promover las acciones pertinentes para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las entidades sujetas a su vigilancia.*

[…}

No obstante, en cuanto al auditor se refiere, una tangencial pero significativa mención realizó la Corte Constitucional cuando le correspondió revisar la exequibilidad del artículo 4° de la mencionada ley en cuanto a las expresiones "auditores y auditorías" contenidas en el mismo, decisión en la cual se puntualizó:

> *Tampoco puede interpretarse la declaratoria de inexequibilidad de la preceptiva demandada como contraria a la institución de origen constitucional del "auditor" elegido por el Honorable Consejo de Estado para que se vigile la gestión fiscal de la Contraloría General de la República (artículo 274 C.N.), […]*[87]

A su turno, en respuesta a una consulta elevada por el entonces Ministro de Gobierno, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, con plena claridad respecto del propósito del Constituyente, efectuó las siguientes consideraciones:

> *[…] el auditor de la Contraloría General de la República, como funcionario de control fiscal, está obligado a aplicar todos los mecanismos que establece la Ley 42 de 1993, en cuanto sean necesarios. La Ley debe conferirle las facultades indispensables para el cumplimiento de sus funciones, que son independientes y autónomas de la autoridad del Contralor General de la República.*
>
> *[…] Como se indicó, para que el auditor y sus colaboradores puedan tener plena independencia para ejercer el control fiscal en la Contraloría General de la República, la designación de los empleados no la puede efectuar el Contralor General, sino el auditor atendiendo a la estructura establecida en la ley y a las disposiciones vigentes sobre carrera administrativa y administración de personal civil. Del mismo modo, este organismo debe gozar de autonomía administrativa y presupuestal que le permita actuar sin depender de la Contraloría General de la República.*[88]

A pesar de dicho concepto, mediante la Ley 106 de 1993 que dispuso la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se estableció, en los artículos 81 a 89 y 108, la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa o Auditoría de la Contraloría General de la República

---

87 **CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-534 de 11 de noviembre de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz.

88 **CONSEJO DE ESTADO**, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concepto de 23 de noviembre de 1993, Consejero Ponente Jaime Betancur Cuartas. Radicación 550. Resaltado en el texto.

retomando un esquema similar al previsto en la Ley 20 de 1975. Con base en dicha normatividad, el Auditor pertenecía a la entidad vigilada que, en ese entonces, se circunscribía a dicho organismo.

Dicha concepción de la Auditoría fue revisada íntegramente, precisamente porque desconocía el mandato constitucional y su motivación en los términos ya relatados. Concebía al auditor como un funcionario dependiente del Contralor y no como su superior tal y como había sido creado. Es más, menguaba el carácter y nivel de las supremas cortes del país, vale decir Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia, cuando el funcionario por ellas designado terminaba arrinconado por el ente que debía vigilar, sometido a los designios de la entidad objeto de su vigilancia.

Por ello, vale la pena traer a colación la sentencia C-499 de 1998, que constituyó el cimiento para garantizar la independencia y autonomía de esta entidad. El máximo Tribunal de Constitucionalidad indicó:

Según lo dispuesto en el artículo 267 del Estatuto Superior, el control fiscal es una función pública que consiste en vigilar la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación. A nivel nacional esta función es ejercida por la Contraloría General de la Nación y, a nivel local y departamental, por las contralorías distritales, municipales y departamentales. A su turno, según el artículo 274 de la Carta, la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un auditor elegido para periodos de dos años por el Consejo de Estado, de terna enviada por la Corte Suprema de Justicia.

[…]

Aunque la norma constitucional no especifica en qué términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, la vigencia del principio de legalidad y de los principios de moralidad y probidad en el manejo de los recursos y bienes públicos impone concluir que la anotada vigilancia debe producirse con la misma intensidad y de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a ***las restantes entidades y organismos del***

> ***Estado. Si ello es así, la auditoría a que se refiere el artículo 274 de la Constitución Política debe contar con todas aquellas garantías de autonomía que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia para la realización de sus funciones.***[89]

Obviamente, la Corte Constitucional consideró que el reparto de competencias en materia de control fiscal excluye a la Auditoría General de la República del control de los organismos que está en la obligación de vigilar, tal y como se desprende de la expresión resaltada. Es por ello que en otros de sus partes puntualiza:

> *Por último, la autonomía jurídica de los órganos de control fiscal se manifiesta de dos maneras. Por una parte, implica que el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto del control.* ***De otro lado, significa que los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia****.*[90]

Si bien tales afirmaciones son claras y contundentes, no corresponden a una alusión marginal a esta problemática. En una sentencia posterior, ese mismo Tribunal precisó que la Constitución Política estableció un control fiscal de segundo nivel.

> ***Y ello debe ser así, si se escruta el espíritu del mencionado artículo 274, porque de su tenor se infiere que el Constituyente se propuso establecer una especie de control fiscal de segundo nivel****, que se ejerce, no sólo sobre las entidades nacionales o territoriales que manejan fondos o recursos públicos, cuya responsabilidad es de las contralorías, sino sobre el manejo de bienes y recursos por estas entidades, pues como lo advirtió la Corte en la sentencia*

---

89 **CORTE CONSTITUCIONAL,** sentencia C-499 de 15 de septiembre de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Se resalta.

90 **CORTE CONSTITUCIONAL,** sentencia C-499 *cit.* Se resalta

C-499/98, ellas también requieren de aportes y de bienes del Estado para su funcionamiento y, como cualquier otro organismo público, deben obrar con diligencia, responsabilidad y probidad en dicho manejo.

No obstante, que el inciso 2 del art. 274 de la Constitución establece que es facultad del legislador determinar la manera en que debe ejercerse la aludida vigilancia, éste no puede actuar en forma arbitraria en la precisión de los términos en que ella debe realizarse, dado que debe consultar el sentido de la finalidad constitucional que se persigue con aquélla, que ya ha quedado delimitada. [91]

Se reitera, por tanto, lo ya dicho en la Asamblea Nacional Constituyente transcrito supra, vale decir, el organismo contemplado en el artículo 274 constituye el segundo nivel en la vigilancia de la gestión fiscal y la Contraloría General de la República ejerce, por tanto, vigilancia "sobre las restantes entidades del Estado". Obsérvese que existe una expresa alusión a este tema que no puede ser soslayada. Por si fuera poco, ordena la Corte Constitucional que la Auditoría General de la República debe contar con todas aquellas garantías de autonomía que el Estatuto Superior dispone para ejercer su función.

Es así pues que, en virtud de los anteriores fallos, se expidió el Decreto ley 1142 de 1999 y, posteriormente, ante la declaratoria de inexequibilidad consecuencial de éste, el Decreto ley 272 de 2000, habilitado mediante la Ley 573 de 1999. En el último de ellos se preceptuó lo siguiente:

***Artículo 1**.- Denominación y naturaleza. La Auditoría General de la República es un organismo de vigilancia de la gestión fiscal, dotado de autonomía jurídica, administrativa, contractual y presupuestal, el cual está a cargo del Auditor de que trata el artículo 274 de la Constitución Política.*

---

91 **CORTE CONSTITUCIONAL,** sentencia C-1339 de 4 de octubre de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell. Se resalta.

Artículo 2.- *Ámbito de competencia: Corresponde a la Auditoría General de la República ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales, en los términos que este Decreto establece. […]*

Artículo 5.- *Función. Ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control señalados en el artículo segundo, conforme a los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Constitución, para lo cual el Auditor General fijará las políticas, prescribirá los métodos y la forma de rendir cuentas y determinará los criterios que deberán aplicarse para la evaluación financiera, de gestión y de resultados, entre otros, de conformidad con lo que para el efecto dispone este Decreto.*

Artículo 6.- *Autonomía administrativa, jurídica, contractual y presupuestal. En ejercicio de la autonomía administrativa le corresponde a la Auditoría General de la República definir todos los aspectos relacionados con el cumplimiento de sus funciones, de conformidad con los principios consagrados en la Constitución, ley y el presente decreto.*

Corresponde al Auditor General suscribir en nombre y representación de la entidad los actos y contratos requeridos para el cabal cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de la delegación que para el efecto realice, de acuerdo con lo dispuesto por el Estatuto de Contratación de la Administración Pública, por este decreto y las demás normas vigentes sobre la materia.

El Auditor representará a la entidad, judicial y extrajudicialmente, por sí mismo o a través de apoderado.

La Auditoría General de la República goza de autonomía presupuestal de conformidad con lo dispuesto sobre la materia en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Parágrafo.- La Auditoría General de la República podrá contratar con empresas privadas colombianas la vigilancia de la gestión fiscal, previo concepto del Consejo de Estado sobre su conveniencia, las cuales serán seleccionadas por concurso público de méritos, en los mismos casos determinados por la ley para la Contraloría General de la República.

De este modo, dentro del modelo la Auditoría General de la República ha sido concebida por el Constituyente como el supremo organismo de control fiscal de segundo nivel[92] *y, por tal razón, se le ha atribuido la función de ejercer el control fiscal sobre la gestión fiscal adelantada por la Contraloría General de la República (artículo 272 de la Carta); competencia que ha sido ampliada a las contralorías departamentales (artículo 10 de la Ley 330 de 1996*[93]*) y a las contralorías distritales y municipales (numeral 12 del artículo 17 del Decreto 272 de 2000*[94]*). Obviamente, para que la labor de vigilancia de*

---

92 **CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-1339 de 4 de octubre de 2000. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell. En esa oportunidad afirmó la Corte: "[. . .] *si se escruta el espíritu del mencionado artículo 274, porque de su tenor se infiere que el Constituyente se propuso establecer una especie de control fiscal de segundo nivel, que se ejerce, no sólo sobre las entidades nacionales o territoriales que manejan fondos o recursos públicos, cuya responsabilidad es de las contralorías, sino sobre el manejo de bienes y recursos por estas entidades, pues como lo advirtió la Corte en la sentencia C-499/98, ellas también requieren de aportes y de bienes del Estado para su funcionamiento y, como cualquier otro organismo público, deben obrar con diligencia, responsabilidad y probidad en dicho manejo.*"

93 Sobre la exequibilidad del artículo 10º de la Ley 330 de 1996 se puede consultar la sentencia C-110 de 25 de marzo de 1998. Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz. En esa oportunidad indicó la Corte Constitucional: "*.... Del simple texto del artículo 274 Superior, es claro que el Constituyente no limitó, en manera alguna, la facultad que él mismo le dio al Congreso de la República, para fijar la manera de ejercer la vigilancia de las contralorías departamentales, distritales y municipales, razón por la cual no se entiende por qué no hubiera podido el legislador encargar dicha tarea, en el nivel departamental, al Auditor de la Contraloría General de la República". "Ahora, ¿por qué la función del Auditor, a que se refiere el inciso primero del artículo 274 constitucional, no es taxativa como lo supone el actor? Pues por la sencilla razón, ya expresada por el representante del Ministerio de Hacienda, de que dicha norma no pretende regular las atribuciones del Auditor, sino establecer la forma en que se vigilará la gestión fiscal de las contralorías en los diferentes niveles territoriales, a saber: a nivel nacional, por el Auditor de la Contraloría General de la República, y a nivel seccional y local (departamentos, distritos y municipios), en la forma que disponga la ley".*

94 **CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-1339 citada. En esa oportunidad, además de lo ya señalado *supra*, se indicó*:* "Conforme con lo anterior, a juicio de la Corte, lo que sí carece de respaldado constitucional es que la norma acusada disponga que la vigilancia de los organismos de control fiscal territorial se ejerza a solicitud de terceros, que desde luego pueden estar o no interesados en dicho control, como es el caso de los gobiernos departamental, distrital y municipal o las comisiones

la gestión fiscal sea cumplida a cabalidad, en toda la dimensión que ello comporta, es preciso que el organismo creado para tal fin esté dotado de las funciones y competencias libre de apremios que le permitan abordar con plenitud tal misión.

Así, en relación con los organismos que, desde hace un buen tiempo han tenido la función de control fiscal, es preciso señalar que estamos en presencia de una función pública que corresponde ejercer, principalmente, a la Auditoría General de la República frente a todos los organismos de control fiscal, para lo cual se le han reconocido las mismas atribuciones y competencias que han sido conferidas a la Contraloría General de la República. Lo anterior significa que corresponde a esta entidad ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de control fiscal, evaluando el cumplimiento de los principios que rigen esa gestión mediante la aplicación de los sistemas de control fiscal, formulando las observaciones que surjan de la evaluación practicada y adelantando los correspondientes procesos sancionatorios fiscales o de responsabilidad fiscal[95]*. Su actuación constituye una garantía no sólo a la*

---

permanentes del Congreso o de las asambleas o concejos o los ciudadanos, en razón de que **la vigilancia de la gestión fiscal por el Auditor, sea que se ejerza ante la Contraloría General de la República o frente a los organismos de control fiscal territorial, no puede ser facultativa, es decir, no puede ser una función rogada o que dependa de la voluntad de terceros, sino indispensable y obligatoria por el notorio interés público que ella envuelve**. No resulta tampoco razonable, por los argumentos antes expuestos, que se exima de control a la Contraloría del Distrito Capital de Bogotá. Por las razones expuestas, se declarará exequible el numeral 12 del art. 17 del decreto 2000 salvo las expresiones: "en forma excepcional" y "previa solicitud del gobierno departamental, distrital o municipal; de cualquier comisión permanente del Congreso de la República; de la mitad más uno de los miembros de las corporaciones públicas territoriales o de la ciudadanía, a través de los mecanismos de participación ciudadana que establece la ley. Este control no será aplicable a la Contraloría del Distrito Capital de Santafé de Bogotá". (se resalta)

95 La **CORTE CONSTITUCIONAL** en sentencia C-499 de septiembre 15 de 1998 ha indicado, con ponencia del doctor Eduardo Cifuentes Muñoz: "*Aunque la norma constitucional no especifica en qué términos debe desarrollarse la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República por parte del auditor, la vigencia del principio de legalidad y de los principios de moralidad y probidad en el manejo de los recursos y bienes públicos impone concluir que la anotada vigilancia debe producirse con la misma intensidad y*

debida aplicación de los recursos públicos destinados a su funcionamiento, sino adicionalmente del debido desarrollo de las funciones que le han sido confiadas a los organismos de control fiscal para la salvaguarda del patrimonio público.

Es evidente que las sentencias citadas, dieron el necesario contenido a la independencia y autonomía, prevista en los artículos 113 y 274 constitucionales y recogida en los artículos 1°, 2° y 6° del Decreto-ley 272 de 2000 […].

[…] la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de fijar los alcances de los atributos de autonomía e independencia que se han reconocido a la Auditoría General de la República. Así, en sentencia C-499 de 1998, texto al que ya se hizo alusión, indicó:

Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha estimado que el ejercicio del control fiscal externo impone, como requisito esencial, que los órganos que lo lleven a cabo sean de carácter técnico y gocen de autonomía administrativa, presupuestal y jurídica.[96] *De manera general, la Corporación ha considerado que la autonomía que ostentan los organismos que llevan a cabo funciones de control fiscal externo debe ser entendida en el marco del Estado unitario (C.P., artículo 1°), lo cual significa que ésta se ejerce con arreglo a los principios establecidos por la Constitución Política y la ley.*[97] *En este sentido la mencionada autonomía consiste, básicamente, en el "establecimiento de una estructura y organización de naturaleza administrativa especializada, a la cual se le ha asignado un haz de competencias específicas en relación con la materia reseñada, que pueden ejercerse dentro de un cierto margen de libertad e*

---

de conformidad con los mismos principios que regulan el control fiscal que la Contraloría General de la República realiza frente a las restantes entidades y organismos del Estado. Si ello es así, la auditoría a que se refiere el artículo 274 de la Constitución Política debe contar con todas aquellas garantías de autonomía que el Estatuto Superior depara a los órganos que llevan a cabo la vigilancia de la gestión fiscal en Colombia para la realización de sus funciones."

[96] C-132/93 MP. José Gregorio Hernández Galindo; C-374/95 MP. Antonio Barrera Carbonell; C-534/93 MP. Fabio Morón Díaz; SC-167/95 MP. Fabio Morón Díaz; C-586/95 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz y José Gregorio Hernández Galindo; C-100/96 MP. Alejandro Martínez Caballero; C-272/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.
[97] C-272/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.

independencia, a través de órganos propios, y que dispone, al mismo tiempo, de medios personales y de recursos materiales de orden financiero y presupuestal que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos."[98]

[. . .] 5. Conforme a la jurisprudencia de esta Corte y las disposiciones del artículo 267 de la Carta Política, la autonomía genérica antes señalada se traduce en tres características específicas y concurrentes: (1) autonomía administrativa; (2) autonomía presupuestal; y, (3) autonomía jurídica".

En punto a la autonomía administrativa de los organismos que ejercen el control fiscal externo, la Corporación ha señalado que ésta consiste, en el ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización y a las que les corresponde cumplir de conformidad con los artículos 267 y 268 del Estatuto Superior, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas.[99]

Respecto a la autonomía presupuestal de las entidades u órganos que llevan a cabo un control externo de la gestión fiscal, la jurisprudencia constitucional ha entendido que consiste en la posibilidad de ejecutar el presupuesto en forma independiente, a través de la contratación y de la ordenación del gasto[100] *o, dicho de otro modo, el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reside en las facultades de manejo, administración y disposición de los recursos previamente apropiados en la ley anual del presupuesto, de contratación y de ordenación del gasto, todo esto de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley orgánica del presupuesto.*[101]

Por último, ***la autonomía jurídica*** *de los órganos de control fiscal se manifiesta de dos maneras. Por una parte, implica que el servidor público que ostenta la dirección del órgano no puede ser nombrado ni removido por funcionarios pertenecientes a las entidades objeto del control. De otro lado,* ***significa que***

---

98 C-272/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.
99 C-100/96 MP. Alejandro Martínez Caballero; C-272/96 MP. Antonio Barrera Carbonell.
100 C-592/95 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.
101 C-101/96 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-192/97 MP. Alejandro Martínez Caballero; C-283/97 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-315/97 MP. Hernando Herrera Vergara.

los actos por medio de los cuales se ejerce la vigilancia de la gestión fiscal no pueden estar sometidos a la aprobación, al control o a la revisión por parte de los entes sobre los cuales se ejerce la vigilancia[102].

Estos argumentos constituyeron la ratio decidendi de la decisión, pues fue precisamente en virtud al desconocimiento de estos principios que se declaró inexequible la expresión "adscrita" contenida en el artículo 81 de la Ley 106 de 1993 y por tanto tienen fuerza vinculante al analizar los alcances del atributo de autonomía que le ha sido reconocida a la Auditoría General de la República.

[…] *si el sistema previsto pretende fortalecer el control fiscal, como fue el propósito del Constituyente de 1991, resulta imprescindible que los atributos antedichos, autonomía e independencia, no se vean obstaculizados por ninguna intromisión o ingerencia que tenga la potencialidad de desvirtuarlos. Es muy claro, para quienes ejercen funciones como las anotadas, que el ejercicio de la vigilancia de la gestión fiscal de una entidad no puede quedar sujeto, a su vez y respecto de la misma materia, a su control. Tal hipótesis no ocurre en nuestro derecho y el caso sub examine no podría ser la excepción.*

Para una mayor comprensión de la situación planteada, es preciso indicar que las normas de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI por su sigla en inglés- propenden por la independencia de la Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS- cuando indican que éstas "sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores"[103]. Esto no obsta para que, en otras órbitas, la Auditoría tenga controles como el político, fiscal o disciplinario, realizado por instituciones ajenas a su control permanente.

De lo que se concluye que la sentencia suplicada ha incurrido en desconocimiento al principio enunciado, mediante la aplicación indebida del artículo 267 constitucional y del artículo 4° del Decreto

---

102 Resaltado y subrayado por fuera de texto.

103 Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización, en www.intosai.0rg/2-LIMADs.html.

267 en el aparte anotado, pues es evidente que dichas previsiones deben ser entendidas respecto de las restantes entidades estatales más no relativas al funcionario al cual alude el artículo 274, precisamente quien ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República. De dicha distribución de competencias se desprende que el vigilado (la Contraloría General de la República) no tiene competencia para ejercer control fiscal respecto de la Auditoría General de la República. El alcance de dicha norma no puede interpretarse sin tener en cuenta que la Constitución exige una hermenéutica armónica.

Es necesario recordar que uno de los cambios que introdujo la Carta de 1991 en materia de control fiscal fue reconocer que, como órganos de control externos a la administración, las contralorías y la Auditoría General de la República requerían ser dotados de suficiente autonomía e independencia respecto de los entes vigilados, toda vez que este elemento garantiza la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de la función pública y elimina toda posible interferencia del ente vigilado.

A raíz de dichas transformaciones, la vigilancia de la gestión fiscal se desarrolla por organismos autónomos e independientes de los sujetos vigilados, lo que garantiza la objetividad e imparcialidad en los pronunciamientos que se producen sobre el manejo de los recursos del erario.

De aceptarse lo contrario, se tendría que entender que existe habilitación constitucional y legal para que el sujeto fiscalizado pueda tener injerencia en las actuaciones del fiscalizador sobre la misma materia, lo que obviamente desconoce los principios de autonomía e independencia sobre los cuales se estructura nuestro actual modelo de control fiscal y no encuentra respaldo alguno en la normatividad vigente.

XIII. DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO

Artículo 96. A las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las sociedades de Economía Mixta con Régimen de Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicadas a actividades no financieras, le son aplicables los principios presupuestales contenidos en la Ley Orgánica del Presupuesto con excepción del de inembargabilidad.

Le corresponde al Gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes.

El Ministro de Hacienda establecerá las directrices y controles que las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de Economía Mixta dedicadas a actividades financieras deben cumplir en la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos, esta función podrá ser delegada en el Superintendente Bancario (Ley 179 de 1994, art. 43).

Conc.: Arts. 3°, 5°, 12 a 21, 23 del Decreto 111 de 1996. Arts 38, 40, 68, 70 a 76, 85 a 90, 97 de la Ley 489 de 1998. Decreto 115 de 1996. Decreto 1786 de 2001. Resolución 2416 de 1997 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 97. Los excedentes financieros de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden nacional no societarias, son de propiedad de la Nación. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la Dirección del Tesoro Nacional y asignará, por lo menos, el 20% a la empresa que haya generado dicho excedente.

Las utilidades de las Empresas Industriales y Comerciales societarias del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la Empresa.

El CONPES impartirá las instrucciones a los representantes de la Nación y sus entidades en las juntas de socios o asambleas de accionistas sobre las utilidades que se capitalizarán o reservarán y las que se repartirán a los accionistas como dividendos.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, al adoptar las determinaciones previstas en este Artículo, tendrá en cuenta el concepto del representante legal acerca de las

implicaciones de la asignación de los excedentes financieros y de las utilidades, según sea el caso, sobre los programas y proyectos de la entidad.

Este concepto no tiene carácter obligatorio para el CONPES, organismo que podrá adoptar las decisiones previstas en este Artículo aún en ausencia del mismo (Ley 38 de 1989, art. 26, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 9 y 11, Ley 225 de 1995, art. 6o.).

Conc.: Arts. 3°, 5°, 16, 85 del Decreto 111 de 1996. Decreto 205 de 1997.

> *4. Las instituciones y órganos que prestan el servicio público de seguridad social administran un tipo específico de rentas públicas, sometidas a un régimen presupuestario especial, denominadas contribuciones parafiscales.[104] En relación con este tipo de recursos, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 establece:*
>
> *"Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.* ***El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten del ejercicio contable****.*
>
> *Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración" (negrilla fuera del texto original).*
>
> *La norma antes transcrita establece con claridad que el manejo, administración y ejecución de las rentas parafiscales, así como de los rendimientos y excedentes financieros que ellas produzcan, se*

---

[104] Sobre la naturaleza parafiscal de los recursos de la seguridad social, *véanse,* entre otras, las sentencias C-179/97 (MP. Fabio Morón Díaz); C-183/97 (MP. José Gregorio Hernández Galindo) y SU-480/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

llevan a cabo de conformidad con las disposiciones especiales que al respecto contenga la ley que crea el recurso parafiscal de que se trate y se destinan exclusivamente al objeto previsto en aquélla.

Por su parte, la Ley 100 de 1993, que da origen y regula las contribuciones parafiscales que empleadores y trabajadores están obligados a efectuar para hacer efectivo el derecho constitucional a la seguridad social, establece en el inciso 2° de su artículo 265 que "el presupuesto anual de las entidades públicas de seguridad social del orden nacional se regirá por lo dispuesto en el estatuto orgánico del presupuesto, sin perjuicio de lo establecido en esta ley". Lo anterior significa, a juicio de la Corte, que las normas presupuestales contenidas en el Decreto 111 de 1996 son aplicables al manejo, administración y ejecución de los recursos de la seguridad social, siempre y cuando no resulten desconocidas normas especiales consagradas en la Ley 100 de 1993.

A este respecto, es importante anotar que el artículo 9° de la Ley 100 de 1993, al referirse al sistema de seguridad social integral, dispone que "no se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella". Así mismo, el artículo 20 de la Ley 100 de 1993, en el cual se regula el monto de las cotizaciones al sistema general de pensiones, establece que el Instituto de los Seguros Sociales deberá constituir un patrimonio autónomo con los recursos provenientes de tales cotizaciones que deberá destinarse, en forma exclusiva, al pago de pensiones de vejez y a la capitalización de las reservas de la entidad. De otro lado, la misma norma obliga al Gobierno nacional a reglamentar el funcionamiento de cuentas separadas en el Instituto de los Seguros Sociales, "de manera que en ningún caso se puedan utilizar recursos de la pensión de vejez, para gastos administrativos u otros fines distintos". Por último, el artículo 154-g) de la Ley 100 de 1993 determina que la intervención del Estado en el servicio público de seguridad social en salud se llevará a cabo, entre otras finalidades, para "evitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes".

Las reflexiones anteriores ponen de presente que una lectura concordada de la norma acusada, junto con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 y los artículos 9°, 20, 154-g) y 265 de la Ley 100 de 1993, obliga a las autoridades presupuestales colombianas a adoptar todas aquellas medidas dirigidas a evitar que los recursos de las instituciones de la seguridad resulten desviados a fines distintos de ésta. De este modo, aunque el artículo demandado no contempla la excepción específica

que el demandante echa de menos, la eventual omisión que ello pudiera implicar resulta superada por una aplicación armónica y concordada de las normas legales antes anotadas.

En otras palabras, dado que existen disposiciones especiales directamente encaminadas a regular la inversión y destinación de los recursos parafiscales de la seguridad social debe afirmarse que la norma general demandada no se aplica a esta última hipótesis.

Adicionalmente, no sobra precisar que bajo ninguna perspectiva constitucional razonable, esta norma podría ser aplicada al manejo o administración de los recursos parafiscales de la seguridad social. En efecto, mientras que la disposición acusada se refiere a los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado como rentas de propiedad de la Nación que se incluyen en el presupuesto nacional como recursos de capital, las contribuciones parafiscales sólo son incluidas en el presupuesto general de la Nación a efectos de registrar el monto de su cuantía (Decreto 111 de 1996, artículo 29, inciso 2°). Lo anterior implica que, por su propia naturaleza, los recursos parafiscales se encuentran fuera del ámbito normativo del artículo 26 de la Ley 38 de 1989, el cual, en consecuencia, sólo podría ser aplicado a los excedentes de empresas industriales y comerciales del Estado que administren recursos que, por definición, pertenezcan a la Nación y constituyan ingresos públicos. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-663 de 12 de noviembre de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

4.3 Ubicado el carácter de las disposiciones acusadas en este proceso, como haciendo parte de la Ley Orgánica de Presupuesto, el análisis respectivo consiste en saber si el legislador, en este caso, gozaba de amplias facultades para incluir dentro de las rentas de capital, los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta.

La respuesta inmediata, para la Corte es que sí, porque hacer esta clase de clasificaciones dentro de la ley Orgánica de Presupuesto es una función connatural a la exigencia que la Constitución confirió la legislador en cuanto que mediante esta ley se regulará todo lo concerniente a la programación, modificación, ejecución de los presupuestos (art. 352 de la Constitución).

De otro lado, el legislador al incluir los excedentes de las empresas y sociedades de que trata el artículo acusado, bajo el criterio de la regularidad o no de tales ingresos, no constituye una violación de los artículos constitucionales, por la elemental razón, de que este criterio de la regularidad es ampliamente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia de la Corte, ante la falta de clasificación expresa por parte de la Constitución.

4.4 En efecto, la jurisprudencia de la Corte respecto de la distinción entre ingresos corrientes y rentas de capital, ha señalado que de los artículos 150, numeral 11, y del artículo 345, de la Carta, se permite deducir que la clasificación de la renta se elabora atendiendo especialmente el concepto de la regularidad o no del ingreso. ***(CORTE CONSTITUCIONAL,*** *C-892 de 22 de octubre de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)*

XIV. DEL TESORO NACIONAL E INVERSIONES

Artículo 98. La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el manejo de la Cuenta Única Nacional podrá directamente o a través de intermediarios especializados autorizados, hacer las siguientes operaciones financieras en coordinación con la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda:

a) Operaciones en el exterior sobre: Títulos valores de deuda pública emitidos por la Nación, así como títulos valores emitidos por otros gobiernos o tesorerías, entidades bancarias y entidades financieras, de las clases y seguridades que autoricen el Gobierno;

b) Operaciones en el país sobre títulos valores emitidos por el Banco de la República y las instituciones financieras sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y otros títulos que autorice el Gobierno, las cuales, deberán hacerse a corto plazo y manteniendo una estricta política de no concentración y de diversificación de riesgos;

c) Celebrar operaciones de crédito de tesorería, y emitir y colocar en el país o en el exterior títulos valores de deuda pública interna, en las condiciones que establezca el Gobierno Nacional;

d) Liquidar anticipadamente sus inversiones, y vender y endosar los activos financieros que configuran su portafolio de inversiones en los mercados primario y secundario;

e) Aceptar el endoso a su favor de títulos valores de deuda pública de la Nación para el pago de obligaciones de los órganos públicos con el Tesoro de la Nación, con excepción de las de origen tributario;

f) Las demás que establezca el Gobierno.

El Gobierno podrá constituir un fondo para la redención anticipada de los títulos valores de deuda pública y si lo considera necesario contratar su administración. En todos los casos las inversiones financieras deberán efectuarse bajo los criterios de rentabilidad, solidez y seguridad, y en condiciones de mercado (Ley 38 de 1989, art. 81, Ley 179 de 1994, art. 44).

Conc.: Arts. 73, 101 y 103 del Decreto 111 de 1996. Decreto 358 de 1995.

Artículo 99. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá capacidad para celebrar los contratos que se requieran en el desarrollo de lo dispuesto en el artículo anterior, los cuales solo requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento, de la firma de las partes y de su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entiende cumplido con la orden de publicación impartida por el Tesoro General de la República.

En todo caso las operaciones de compra, venta y negociación de títulos que realice directamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se sujetarán a las normas del derecho privado (Ley 179 de 1994, art. 45).

Conc.: Art. 98 del Decreto 111 de 1996. Ley 80 de 1993.

> *Este artículo hay que interpretarlo y aplicarlo en concordancia con el artículo 44 de la misma ley 179, que prevé diversas operaciones sobre títulos valores de deuda pública, en los mercados primario y secundario. Es claro que a este tipo de operaciones tienen que aplicarse las normas del derecho privado, y no el "estatuto general de contratación pública" a que se refiere el último inciso del artículo 150 de la Constitución.*
>
> *Sería absurdo exigir que los particulares que puedan adquirir, tener o enajenar títulos valores de deuda pública, se sujeten en su negociación a las reglas del derecho público. Además, lo relativo al régimen jurídico al cual se somete el Estado en sus operaciones contractuales es materia reservada al legislador.*
>
> *Por lo expuesto, se declarará exequible la frase del artículo 45 de la ley 179 de 1994 que dice: "En todo caso las operaciones de compra, venta y negociación de títulos que realice directamente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se sujetarán a las normas del derecho privado".* (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-023 de 23 de enero de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 100. El Gobierno Nacional, a través de la Dirección del Tesoro Nacional, podrá adquirir como inversión transitoria de liquidez los títulos de deuda pública, emitidos por la Nación, sin que en tales eventos opere el fenómeno de confusión.

Tales títulos así adquiridos podrán ser declarados de plazo vencido por el emisor redimiéndose en forma anticipada o ser colocados en el mercado secundario durante el plazo de su vigencia (Ley 179 de 1994, art. 60).

Conc.: Art. 1724 C.C. Decreto 2681 de 1993.

Artículo 101. La Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborará mensualmente un estado de resultados de sus operaciones financieras, con el cual se harán las afectaciones presupuestales correspondientes.

Pertenecen a la Nación los rendimientos obtenidos por el Sistema de Cuenta Única Nacional, así como los de los órganos públicos o privados con los recursos de la Nación con excepción de los que obtengan los órganos de previsión social (Ley 179 de 1994, art. 47).

Conc.: Arts. 73, 101 y 103 del Decreto 111 de 1996. Decreto 358 de 1995.

Artículo 102. Los establecimientos públicos del orden nacional invertirán sus excedentes de liquidez en títulos emitidos por la dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda en las condiciones del mercado, o en inversiones autorizadas por ésta.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público establecerá las condiciones y requisitos que deberán tener en cuenta los establecimientos públicos nacionales para obtener los créditos de Tesorería (Ley 179 de 1994, art. 48).

Conc.: Arts. 73, 101 y 103 del Decreto 111 de 1996. Decreto 2526 de 2000. Decreto 648 de 2001.

Artículo 103. A partir de la vigencia de la presente ley, los órganos del orden nacional de la administración pública sólo podrán depositar sus recursos en la Cuenta Única Nacional que para el efecto se establezca, a nombre de la Dirección del Tesoro Nacional, o a nombre de ésta seguido del nombre del órgano, o en las entidades que ordene el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno (Ley 38 de 1989, art. 82, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3o. y 18).

Conc.: Arts. 16, 73, 98, 101 y 103 del Decreto 111 de 1996. Decreto 359 de 1995.

XV. DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES

Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la ley orgánica del presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 32).

Conc.: Arts. 151, 287, 300, numeral 5°, 302, 306, 310, 313, numeral 5°, 319, 320, 322, 345, 352, 353 C.Pol. Art. 32 de la Ley 136 de 1994. Arts. 1°, 2°, 47 a 89 del Decreto 111 de 1996. Ley 617 de 2000. Ley 716 de 2001.

A manera de conclusión del examen de los principios consagrados en la Ley 38 de 1989, se advierte que salvo los de universalidad de los ingresos y de equilibrio presupuestal, los demás son coherentes con el Título XII de la Constitución. Luego, los restantes principios analizados son aplicables a los regímenes presupuestales de las entidades territoriales en razón de su compatibilidad con el Título XII y como aplicación específica del artículo 352 de la Carta.

Los elementos de juicio aportados y la revisión de todo el panorama de la interacción entre los principios de unidad y autonomía, llevan a esta Corporación a concluír que es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la Ley 38 de 1989 mencionados a las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de éstas, a los respectivos presupuestos anuales.

El Constituyente, al insertar el término "en lo que fuere pertinente" dentro del texto del artículo 353 de la Constitución, reconoció las diferencias que existen y tienen que darse entre un presupuesto Nacional, con una mayor cantidad de variables y rubros y los presupuestos locales. También supuso que los propósitos de unos y otros podían ser distintos en razón de las tareas que la Constitución encomienda a cada uno de los niveles. En resumen, esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y

propio, esto es, de autónomo. Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello. En donde no exista materia para su aplicación quedará el campo libre para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas Departamentales y Municipales.

Lo que se predica de los principios constitucionales, con mayor razón debe decirse de los principios orgánicos de rango legal, que también se aplicarán en lo pertinente, es decir, en tanto sean compatibles con el sustrato al cual se les está superponiendo. La adaptación de los principios superiores, constitucionales o legales, a los ámbitos territoriales siempre conllevará una operación reductiva y de aproximación a un campo menos amplio y de conversión para servir propósitos distintos.

El sentido natural de esta aplicación analógica será servir de pauta para las disposiciones orgánicas tanto Departamentales como Municipales, que regularán la expedición de otras ordenanzas y acuerdos en materia presupuestal anual. Así se ejercerá una función de manera autónoma, pues serán autoridades locales las que, adoptando los principios constitucionales y legales, expedirán la norma orgánica, la cual a su vez les servirá de base para expedir los presupuestos anuales. Lo específico, lo propio de los principios y bases que nutrirán las normas orgánicas de los presupuestos territoriales, vendrá dado por la aplicación analógica. Si los principios fueran exactamente los plasmados en el nivel nacional, o si su aplicación fuere idéntica, se estarían gobernando los asuntos locales con instrumentos y con principios nacionales, lo que sería igual a anular la originalidad propia de esos ámbitos territoriales.

El resultado es armónico con lo preceptuado y buscado por el constituyente. Los entes territoriales tendrán la posibilidad de imprimir un sello propio a procedimientos por demás estandarizados y aceptados por la doctrina. Se preservan así los dos grandes valores del régimen territorial, la autonomía y la unidad, en este caso la unidad económica en su vertiente presupuestal.

[…]

A la luz de la nueva Constitución, el Congreso no transfirió a los entes territoriales una facultad exclusiva al dictar la Ley 38 de 1989 y específicamente su artículo 94. Queda claro de todo lo expuesto

que los entes territoriales tienen una facultad originaria para crear sus normas orgánicas de presupuesto, señalando cuáles son sus principios, pero siempre en el marco de la ley orgánica del presupuesto y de las normas presupuestales contenidas en el Título XII de la Carta Política. Más aún, se ha establecido que entre ese Título XII, incluído su Capítulo 3, la ley orgánica del presupuesto, las normas orgánicas de los niveles territoriales inferiores (ordenanzas y Acuerdos orgánicos del presupuesto) y, finalmente, los presupuestos anuales de Departamentos y Municipios, debe existir una suerte de eslabón que transmita lo fundamental de la temática y el procedimiento. Los principios constitucionales inspiran a la ley orgánica de todo el sistema presupuestal (en virtud del artículo 352), y ese núcleo de bases fundamentales debe fluír hacia todas las demás expresiones del sistema hacendístico colombiano.

No obstante el vínculo que se describe, es un hecho que la Constitución de 1991, rompiendo con una tradicional visión de la descentralización como simple artilugio administrativo, concedió a los Departamentos y Municipios poderes autonómicos efectivos, uno de los cuales es la competencia constitucional para dictar sus propios reglamentos orgánicos de la función presupuestal. Los principios descienden del nivel nacional, son tomados prestados y adaptados para funcionar en un ambiente financiero más sencillo, pero la competencia en sí misma es propia de cada entidad. Por esto es inaceptable la pretensión del demandante de ver en la existencia del artículo 94 de la Ley 38 una transferencia de competencias exclusivas.

La aplicación analógica de la ley envuelve la utilización de normas similares para regular situaciones parecidas. Hay una simetría, una transposición que permite construir una norma particular a partir de la que rige en un contexto análogo más amplio. Esa es la operación que permite realizar el artículo 94 de la Ley 38 de 1989 y ella es precisamente la que se debe efectuar en desarrollo de los artículos 352 y 353 para aplicar la Constitución y la ley orgánica, de modo que no se vulnere la autonomía territorial. Porque se la desconocería al imponer textualmente los principios de la ley, sin tener en cuenta la necesidad que tienen tales entes de darse sus propias normas, en ejercicio de competencias conferidas por la Constitución o la ley y mediante la acción autónoma de sus autoridades.

La relación jerárquica que desata la contradicción unidad-autonomía y que ha servido de explicación al esquema de articulación territorial tratado en este fallo, es una realidad en nuestro ordenamiento

constitucional. El artículo 287 proclama la autonomía de las entidades territoriales "dentro de los límites de la Constitución y la Ley". Esto significa que los entes territoriales sí pueden ser titulares de funciones o competencias que también ostenta la Nación, siempre y cuando se ciñan a lo que ordena la Constitución y la ley. Eso es precisamente lo que se buscó y se obtiene con el artículo 94 del estatuto orgánico vigente, que, al crear un necesario paralelismo entre las normas nacionales y las locales o seccionales, impide cualquier divergencia entre los diversos órdenes, apuntalando así la existencia de un sistema presupuestal homologado. Es preciso reconocer que el método de aplicación analógica consagrado en el artículo 94 es precursor del sistema, más complejo y completo, que instauraron los artículos 352 y 353 de la Carta.

[…] Con razón se ha dicho que conforman una "malla elástica", en la cual una vibración en un sector afecta o puede afectar a todo lo demás. Por ello no hay falta de homogeneidad en la ley ni la hubo en el proyecto. Porque a pesar de ocuparse primordialmente del presupuesto nacional central y descentralizado, la referencia a las normas orgánicas de los entes territoriales es obligada si se quieren evitar disfuncionalidades que terminen incidiendo negativamente en la hacienda pública.

*Los mismos argumentos (unidad de la economía y del mercado, unidad de hacienda pública, unidad del sistema presupuestal) militan en favor del reconocimiento de la coherencia que existe entre el título y el contenido de la Ley 38 de 1989. (***CORTE CONSTITUCIONAL**, C-478/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz*)*

Artículo 105. En desarrollo del Artículo 368 de la Constitución Política, los Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, podrán incluir apropiaciones en sus presupuestos para conceder subsidios a las personas de menores ingresos, con el fin de pagar las cuentas de servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Los subsidios en los servicios públicos domiciliarios se otorgarán a las personas de menores ingresos, conforme a lo previsto en la Ley 142 de 1994 (Ley 179 de 1994, art. 53, Ley 225 de 1995, art. 26).

Conc.: Arts. 346, 347, 365, 366 C.Pol. Arts. 36, 41 del Decreto 111 de 1996. Arts. 3, numeral 8°, 5, numeral 3°, 53, 63 numeral 4°, 67, numeral 4°, 73, 79, numeral 9°, 86, numeral 2°, 87, numeral 9°, 89, 97, 99, 100, 162 de la Ley 142 de 1994. Arts. 3°, 23, literal h), 44 de la Ley 143 de 1994. Arts. 13 y 16 Ley 689 de 2001.

1. Corresponde a la Corte establecer si el régimen legal de los servicios públicos domiciliarios debe obligatoriamente contemplar el subsidio pleno para los consumos básicos de las personas que no estén en condición económica de pagarlos.

La demandante considera que en esta materia, los poderes públicos, carecen de discrecionalidad. La obligación del subsidio integral - correlativa a un derecho en cabeza de la población indigente -, habría adquirido ese carácter por ser Colombia un Estado social de derecho, particularmente comprometido con los sectores de menores ingresos, frente a los cuales se predica con toda su fuerza el deber de asegurar su prestación eficiente (C.P., arts. 334, 365 y 368).

Los impugnantes del cargo, por el contrario, estiman que la concesión de los subsidios, es facultativa del Estado y puede, por lo tanto, ser parcial. Por fuera del régimen legal, en su concepto, no puede oponerse al Estado un derecho previo derivado de la Constitución que lo obligue a reconocer como prestación el pago de los consumos básicos de la población más pobre del país. Razones de orden fiscal y de racionalidad, entre otras, explican la limitación en el monto de los subsidios, a través de los cuales, en todo caso, se satisface el deber del Estado de procurar que los estratos pobres puedan tener, sostenida y gradualmente, acceso a los servicios públicos domiciliarios.

Se discute, en el fondo, el alcance, significado y proyección que en el Estado social de derecho, puede tener el deber del Estado de asegurar a las personas de menores ingresos, la prestación eficiente de servicios públicos domiciliarios y el papel que, a este respecto, cabe cumplir a los subsidios destinados al pago de las tarifas. ¿En el caso límite del indigente y de sus consumos básicos, el Estado social de derecho debe otorgarle un subsidio total para que pueda pagarlos?.

2. El Estado social de derecho no es ajeno a las condiciones de vida de los estratos más pobres del país. De hecho, su origen histórico está unido a las políticas sociales que en los sistemas políticos de occidente se dictaron con miras a paliar sus efectos. En la actualidad, lo que se propone con esta

forma típica de configuración estatal va más allá de una mera actuación episódica o coyuntural, como quiera que la política social asume un más amplio espectro y de ella se sirve deliberada y permanentemente el Estado para inducir cambios de fondo dentro del sistema económico y social.

El presupuesto en el que se funda el Estado social de derecho, es el de la íntima interconexión que se da entre la esfera estatal y la social. La sociedad no se presenta más como una entidad absolutamente independiente y autoregulada, dotada de un orden inmanente ajeno a toda regulación estatal que no fuera puramente adaptativa y promulgada en momentos de crisis. La experiencia histórica ha demostrado la necesidad de que el Estado tenga una decidida presencia existencial y regulativa en las dimensiones más importantes de la vida social y económica, con el objeto de corregir sus disfuncionalidades y racionalizar su actividad, lo que llevado a la práctica ha contribuido a difuminar - hasta cierto punto - las fronteras entre lo estatal y lo social, reemplazándolas por una constante, fluida e interactiva relación entre lo público y lo privado.

El Estado social de derecho se erige sobre los valores tradicionales de la libertad, la igualdad y la seguridad, pero su propósito principal es procurar las condiciones materiales generales para lograr su efectividad y la adecuada integración social. A la luz de esta finalidad, no puede reducirse el Estado social de derecho a mera instancia prodigadora de bienes y servicios materiales. Por esta vía, el excesivo asistencialismo, corre el riesgo de anular la libertad y el sano y necesario desarrollo personal. En este sentido, los derechos prestacionales, la asunción de ciertos servicios públicos, la seguridad social, el establecimiento de mínimos salariales, los apoyos en materia laboral, educativa y de salud pública, entre otros institutos propios del Estado social de derecho, deben entenderse como fines sociales de la acción pública que se ofrecen a los individuos para que éstos puedan contar con un capacidad real de autodeterminación. Las finalidades sociales del Estado, desde el punto de vista del individuo, son medios para controlar su entorno vital y a partir de allí desarrollar libremente su personalidad, sin tener que enfrentarse a obstáculos cuya superación, dado su origen, exceda ampliamente sus fuerzas y posibilidades.

La función distributiva de determinados bienes y servicios culturales y materiales por parte del Estado, se apoya fundamentalmente en el ejercicio de la potestad tributaria y tiene, por ende, un límite en la capacidad de exacción del sistema fiscal, el cual a su turno depende del nivel y del crecimiento de la

economía. No es, pues, ilimitado, el poder del Estado social de derecho de captar ingresos y convertirlos en recursos fiscales. La necesaria distribución del producto social, no puede traducirse en la destrucción del proceso económico, cuya dirección de otra parte se confía al mismo Estado. Igualmente, por idénticas razones, la gestión del Estado en su ámbito prestacional, deberá caracterizarse por su eficiencia, economía y eficacia.

El Estado social de derecho, se proyecta en la Constitución, en primer término, en la consagración del principio de igualdad y en su consecuencia obligada : los derechos sociales y económicos y en la prestación de los servicios públicos. En segundo término, a través de los derechos de participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, que se compendian en el principio democrático y gracias al cual se socializa el Estado y las diferentes instancias de poder dentro de la comunidad.

La orientación social del Estado, elevada a rasgo constitutivo suyo, articulada en varias disposiciones de la Constitución, resulta vinculante y obligatoria para todas las ramas del poder público. En particular, corresponde al Congreso definir en cada momento histórico, dentro del marco de la Constitución, la política social del Estado y asignar cuando a ello haya lugar los recursos necesarios para su debida implementación. El cumplimiento de prestaciones sociales y económicas a cargo del Estado y la asunción de servicios públicos, requieren del desarrollo de esquemas organizativos y demandan la generación de gasto público, y todo esto normalmente se financia con la imposición de contribuciones fiscales o parafiscales.

Aquí se torna visible la interdependencia que existe entre el principio del Estado social de derecho y el principio democrático. El primero supone la adopción de políticas sociales que normalmente sólo a través del segundo se establecen. Las demandas por bienes y servicios formuladas por las personas, los grupos, las asociaciones, los partidos y demás formas de acción y cohesión social, se hacen presentes, compiten y se tramitan a través de los distintos mecanismos, directos e indirectos, de participación democrática. La distribución del producto social es esencialmente un asunto político, máxime si entraña gasto público y supone el ejercicio de la potestad tributaria enderezado a arbitrar los recursos para realizarlo.

En suma, el avance del Estado social de derecho, postulado en la Constitución, no responde al inesperado triunfo de ninguna virtud filantrópica, sino a la actualización histórica de sus exigencias, las cuales no son ajenas al crecimiento de la economía y a la activa participación de los ciudadanos y de sus organizaciones en el proceso democrático.

3. Justamente, la ley demandada conjuga en su cuerpo los dos principios : el principio democrático y el del Estado social de derecho. El Congreso, órgano al que se le confía, la definición de la política social del Estado, a través de la disposición demandada, autoriza la concesión de un subsidio para el pago de los servicios públicos básicos de las personas de menores ingresos. El contenido de la norma apunta a promover la igualdad material (C.P., art. 13) en el uso y disfrute de los servicios públicos domiciliarios, lo que responde a la idea central del Estado social de derecho. La política de subsidios, a la que se refiere el artículo 368 de la C.P., es uno de los medios a disposición del Estado social de derecho al cual puede éste recurrir con el objeto de asegurar su prestación a las personas de menores recursos que, por esa circunstancia, sin el apoyo estatal, quedarían marginados (C.P., arts. 365 y 368).

Las normas de la Constitución citadas prevén un trato de favor - discriminación positiva -, que se endereza a beneficiar a las personas de menores recursos y que cobija el pago subsidiado de las tarifas de servicios públicos de sus consumos básicos. La ley, expresión del principio democrático, autoriza el susodicho subsidio, pero lo hace de manera parcial, vale decir, limita su cuantía. Se pregunta la Corte, si en este evento, el principio del Estado social de derecho, obligaba al legislador a consagrar un subsidio total, como adecuada traducción de la discriminación positiva dispuesta por el Constituyente. ¿El principio de igualdad, en el campo de los servicios públicos domiciliarios debe llegar, incluso, hasta el reconocimiento del subsidio total del pago que cubre los consumos básicos de la población menesterosa?.

3.1 El artículo 368 de la C.P., debe analizarse en el contexto del Estado social de derecho, del cual es pieza fundamental. En esta forma de Estado - no es ocioso reiterarlo -, es deber del Estado asegurar la prestación de los servicios públicos a "todos" los habitantes del territorio (C.P., art. 365), para lo cual la anotada política de subsidios prevista en la Constitución (C.P., art. 368), es uno de los principales instrumentos dirigidos a buscar que la igualdad sea real y efectiva y se evite que, con ocasión de su organización y puesta en marcha, se genere discriminación y marginalidad (C.P., art. 13).

El principio de igualdad en el uso y disfrute de servicios públicos domiciliarios y la consiguiente diferenciación positiva que apareja, participan del valor normativo de la Constitución (C.P., art. 4), y tienen carácter vinculante para todos los poderes públicos, comprometidos jurídicamente con la efectividad del Estado social de derecho (C.P., art. 2) y la prioridad del gasto social (C.P., art. 350).

Sin embargo, el cumplimiento de las normas que consagran principios -máxime cuando encierran grandes líneas de acción, metas y fines -, a diferencia de otras, debe ser el que alcance el mayor grado posible de realización dentro de las posibilidades históricas, materiales y jurídicas. De otra parte, el grado de observancia de un principio consagrado en la Carta, incluso su precedencia respecto de otro, depende en últimas del juicio de ponderación que en cada caso deba hacerse por parte del juez constitucional. De ahí que, como en el presente caso, cuando esté en juego un principio, lo relevante sea determinar si, debiéndose cumplir, se hizo y en qué grado.

3.2 Es evidente que el Legislador dio cumplimiento al mandato de igualdad en los servicios públicos domiciliarios al autorizar la concesión de subsidios para las personas de menores ingresos. La limitación de su monto, empero, requiere de un análisis más detenido, pues este extremo tiene que ver con el grado de cumplimiento de dicho principio.

El artículo 368 de la C.P., autoriza la fijación de subsidios, pero no precisa su cuantía. La pretensión de que el subsidio cubriera la totalidad del costo de la necesidad básica, sería posible si existieran suficientes recursos, luego de satisfechas otras necesidades más apremiantes, y si otros principios jurídicos cedieran íntegramente su preeminencia al de igualdad. La realidad financiera y jurídica, normalmente impide que un principio llegue a tener tal grado de cumplimiento. Por esta razón no se considera que un principio deja de observarse cada vez que se compruebe que no se ha agotado su máximo potencial.

Con un criterio de razonabilidad, que es el indicado para apreciar el cumplimiento de los principios cuando su observancia es inexcusable, puede concluirse que el Legislador, habida consideración de las posibilidades materiales y jurídicas existentes, se sujetó cabalmente al principio de igualdad aplicable al uso y disfrute de los servicios públicos domiciliarios.

La concesión de un subsidio en esta materia, que puede llegar a representar el 50% del costo medio del servicio, no es en modo alguno minimalista ni nominal. Es un hecho público y notorio que las necesidades a satisfacer en todos los campos, desbordan la capacidad del erario público. Los órganos de representación popular, al decretar los gastos - el subsidio definitivamente lo es -, se ven constreñidos a distribuir de manera racional y forzosamente parcial los recursos disponibles.

Desde el punto de vista jurídico, el subsidio parcial es fruto de un legítimo juicio de ponderación realizado por el Legislador entre principios concurrentes. Ante la imposibilidad de elevar a un grado absoluto la vigencia efectiva de un solo principio prescindiendo de los demás, se optó por una aproximación de equilibrio que lleva sólo hasta cierto grado su aplicación simultánea.

En realidad, una alternativa maximalista de la igualdad - subsidio total -, habría conducido a un sacrificio muy grande del principio de eficiencia en la prestación de los servicios públicos que exige que la reposición de los costos y la obtención de un determinado margen se garantice a las empresas públicas y privadas que se ocupan de los servicios públicos. Por contera, habría significado un despliegue excesivo y tal vez inequitativo del principio de redistribución de ingresos, pues la principal fuente de financiación del gasto público correlativo al subsidio la constituye los gravámenes que se imponen a los usuarios de los estratos altos cuya capacidad contributiva tiene un límite racional.

En su lugar, la alternativa del equilibrio entre los principios, parece a juicio de la Corte la más razonable. La premisa de esta escogencia del Legislador, consiste en limitar el monto del subsidio a un nivel que pueda sufragarse con cargo principal - entre otras fuentes - a los gravámenes que se imponen a los usuarios de los estratos altos, los que serían desproporcionados si se hubiese establecido un subsidio total. Adicionalmente, la exclusión del subsidio respecto de los costos de administración, operación y mantenimiento del servicio, lo que también explica la limitación en el monto total del subsidio, garantiza el nivel mínimo de eficiencia compatible con la concesión de la ayuda estatal.

Concluye la Corte que si bien el Legislador autorizó la concesión de un subsidio sólo parcial en favor de las personas de menores ingresos destinado a pagar las tarifas de los servicios públicos

domiciliarios que cubran sus necesidades básicas, ello no comporta violación alguna de la Constitución Política ni vulnera los principios de igualdad ni de la cláusula del Estado social de derecho, los que han sido observados por la ley dentro de las posibilidades materiales y legales existentes y en el marco de los principios de eficiencia en la prestación de los servicios públicos y redistribución del ingreso. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** C-566 de 30 de noviembre de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Artículo 106. Los alcaldes y los Concejos Distritales y Municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos, respectivamente, tendrán en cuenta que las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal (Ley 225 de 1995, art. 28).

Nota. Esta norma fue derogada, tácitamente, por la Ley 617 de 2001

Además, en este modelo, el predominio de la ley orgánica sobre las disposiciones presupuestales territoriales (orgánicas y anuales) se manifiesta por "la imposición de los principios que aquella establece bien sea de manera directa o valiéndose del recurso de la aplicación analógica". Por ello, recuerda la Corte, en "la Asamblea Nacional Constituyente, el temor a que alcaldes y gobernadores dilapidaran fondos y ordenaran la construcción de obras públicas cuyos costos superaran las posibilidades de las respectivas entidades territoriales, y a que incurrieran en excesos burocráticos y clientelistas, fueron motivos determinantes que llevaron a la Comisión Quinta a consagrar la norma del artículo 353 de la C.P.[105]"

9- De manera que en Colombia, el modelo que impera es el de la autonomía presupuestal ampliada, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema.

[105]Sentencia C-478 de 1992. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

Como lo ha expresado la Corporación[106], la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.

10- Debe precisarse que la autonomía presupuestal, "es también una característica de la Fiscalía General de la Nación (C.N. art. 249), de la Contraloría General de la República (C.N. art. 267), de las contralorías departamentales y municipales (C.N. art. 272) (...)" (Sentencia No. 517 de 1992), entidades que están sujetas a las mismas limitaciones establecidas por la Carta Política y por la ley orgánica del presupuesto.

[…]

16- Por lo expresado no observa la Corte que los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 111 de 1996 vulneren la Constitución al establecer que los alcaldes en lo tocante a su iniciativa, y los concejos distritales y municipales, al elaborar y aprobar los presupuestos respectivos, deban tener en cuenta que "las apropiaciones para gastos de funcionamiento de las Contralorías y Personerías, no podrán ser superiores a las que fueron aprobadas en el presupuesto vigente, incrementadas en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor esperado para la respectiva vigencia fiscal", pues este contenido normativo tiene sustento en lo señalado por el constituyente en relación con la autonomía presupuestal, y en particular los gastos de los municipios.

17- Lo anterior tampoco desconoce la autonomía presupuestal de las entidades de control -contralorías y personerías- como lo afirma el demandante, ya que no se trata de una disposición que consagre una intromisión indebida del legislador, pues dicha autonomía no es absoluta. La soberanía presupuestal

---

[106]Ver, entre otras, las sentencias C-478 de 1992, C-089 A de 1994, 546 de 1994 y C-538 de 1995

del órgano de elección popular, como se aprecia, tiene una limitante establecida por el propio Constituyente, que quiso a través de la consagración del artículo 352 superior conservar el principio de unidad presupuestal para los niveles nacional, departamental, municipal y distrital. Y si bien las entidades de control tienen autonomía en el manejo del presupuesto, lo cierto es que también están sometidas al principio de unidad presupuestal, por lo cual puede la ley limitar el monto de las apropiaciones previstas para los gastos de funcionamiento de las mismas.

En ese orden de ideas, no observa la Corporación ninguna vulneración del artículo 272 de la Carta Política invocado por el actor, pues como ya se advirtió, dicha disposición consagra la facultad de vigilancia de la gestión fiscal de de los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a éstas y se ejerce en forma posterior y selectiva. Además, el citado precepto establece la competencia de las asambleas y concejos distritales y municipales de organizar las respectivas contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal, la elección del contralor, las funciones de éste, y los requisitos para ser elegido contralor, así como las inhabilidades e incompatibilidades, materias diferentes a las que son objeto de estudio. Además, se repite, no se observa que los preceptos acusados limiten sin autorización constitucional, la programación y aprobación de los presupuestos de gastos de las contralorías y personerías territoriales, pues tal restricción tiene fundamento en el artículo 352 de la Carta. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-508 de 8 de octubre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Artículo 106-1 (Artículo 3° de la Ley 617 de 2000). Financiación de gastos de funcionamiento de las entidades territoriales. Los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que estos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma de las mismas.

Parágrafo 1o. Para efectos de lo dispuesto en esta ley se entiende por ingresos corrientes de libre destinación los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley *o acto administrativo* a un fin determinado.

Nota. La expresión "o acto administrativo" fue declarada **exequible** mediante la sentencia C-579 de 2001 pero condicionada "en el sentido de que sólo cobija aquellos actos administrativos válidamente expedidos por las corporaciones públicas del nivel territorial -Asambleas y Concejos-."

Los ingresos corrientes son los tributarios y los no tributarios, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

En todo caso, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

a) *El situado fiscal*;

Nota. El literal a) fue declarado **inexequible** mediante la sentencia C-579 de 2001.

b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;

c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales, estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;

d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;

e) Los recursos de cofinanciación;

f) Las regalías y compensaciones;

g) Las operaciones de crédito público, salvo las excepciones que se establezcan en las leyes especiales sobre la materia;

h) Los activos, inversiones y rentas titularizadas, así como el producto de los procesos de titularización;

Nota. El literal h) fue declarado **inexequible** mediante la sentencia C-579 de 2001.

i) La sobretasa al ACPM;

j) El producto de la venta de activos fijos;

Nota. El literal j) fue declarado **inexequible** mediante la sentencia C-579 de 2001.

k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;

l) Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Parágrafo 2o. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del departamento, distrito o municipio, y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, solo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 3o. Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

Parágrafo 4o. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades administrativas se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento.

Nota. El parágrafo 4° fue declarado **exequible** mediante la sentencia C-540 de 2001.

Artículo 106-2 (4° de la Ley 617 de 2000). Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los departamentos. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los departamentos no podrán superar, como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	Límite
Especial	50%
Primera	55%
Segunda	60%
Tercera y cuarta	70%

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Igualmente, Declarado mediante sentencia C-579 de 2001 fue declarado **exequible**, únicamente por el cargo en ella analizado.

Artículo 106-3 (artículo 5 de la Ley 617 de 2000). Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los departamentos. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

	Año			
	2001	*2002*	*2003*	*2004*
CATEGORÍA				
Especial	65,0%	60,0%	55,0%	50,0%
Primera	70,0%	65,0%	60,0%	55,0%
Segunda	75,0%	70,0%	65,0%	60,0%

Tercera y cuarta	85,0%	80,0%	75,0%	70,0%

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Igualmente, Declarado mediante sentencia C-579 de 2001 fue declarado **exequible**, únicamente por el cargo en ella analizado.

Artículo 106-4 (Artículo 6° de la Ley 617 de 2000). Valor máximo de los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Durante cada vigencia fiscal los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación, los siguientes límites:

Categoría	*Límite*
Especial	50%
Primera	65%
Segunda y tercera	70%
Cuarta, quinta y sexta	80%

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Igualmente, Declarado mediante sentencia C-579 de 2001 fue declarado **exequible**, únicamente por el cargo en ella analizado.

Artículo 106-5 (Artículo 7° de la Ley 617 de 2000). Período de transición para ajustar los gastos de funcionamiento de los distritos y municipios. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos o municipios cuyos gastos de funcionamiento superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

		Año			
		2001	*2002*	*2003*	*2004*
CATEGORÍA					
Especial		61%	57%	54%	50%
Primera		80%	75%	70%	65%
Segunda y Tercera		85%	80%	75%	70%
Cuarta, quinta y sexta	95%	90%	85%	80%	

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Igualmente, Declarado mediante sentencia C-579 de 2001 fue declarado **exequible**, únicamente por el cargo en ella analizado.

Artículo 106-6 (artículo 8° de la Ley 617 de 2000). Valor máximo de los gastos de las Asambleas y Contralorías Departamentales. A partir del año 2001, durante cada vigencia fiscal, en las Asambleas de los departamentos de categoría especial los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el ochenta por ciento (80%) de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías primera y segunda los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el sesenta por ciento (60%) del valor total de dicha remuneración. En las Asambleas de los departamentos de categorías tercera y cuarta los gastos diferentes a la remuneración de los diputados no podrán superar el veinticinco por ciento (25%) del valor total de dicha remuneración.

Las Contralorías departamentales no podrán superar como porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación del respectivo departamento, los límites que se indican a continuación:

Categoría	**Límite gastos Contralorías**
Especial	1.2%
Primera	2.0%
Segunda	2.5%

Tercera y Cuarta 3.0%

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Igualmente, Declarado mediante sentencia C-579 de 2001 fue declarado **exequible**, únicamente por el cargo en ella analizado.

Artículo 106-7 (artículo 9° de la Ley 617 de 2001). Período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:

	Año			
	2001	*2002*	*2003*	*2004*
CATEGORÍA				
Especial	2.2%	1.8%	1.5%	1.2%
Primera	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%
Segunda	3.2%	3.0%	2.7%	2.5%
Tercera y cuarta	3.7%	3.5%	3.2%	3.0%

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las Contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de la las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Igualmente, Declarado mediante sentencia C-579 de 2001 fue declarado **exequible**, únicamente por el cargo en ella analizado.

Artículo 106-8. (17 de la Ley 716 de 2001). El límite de gastos previstos en el artículo noveno de la Ley 617 de 2000 para el año 2001, seguirá en forma permanente, adicionando con las cuotas de auditaje de las empresas industriales y comerciales del estado, áreas metropolitanas, empresas de servicios y sociedades de economía mixta. Los establecimientos públicos hacen parte del presupuesto del departamento.

Artículo 106-9 (artículo 10° de la Ley 617 de 2000). Valor máximo de los gastos de los Concejos, Personerías, Contralorías Distritales y Municipales. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de los concejos no podrán superar el valor correspondiente al total de los honorarios que se causen por el número de sesiones autorizado en el artículo 20 de esta ley, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) de los ingresos corrientes de libre destinación.

Los gastos de personerías, contralorías distritales y municipales, donde las hubiere, no podrán superar los siguientes límites:

PERSONERÍAS Aportes máximos en la vigencia Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación

CATEGORÍA	
Especial	1.6%
Primera	1.7%
Segunda	2.2%

Aportes Máximos en la vigencia en Salarios Mínimos legales mensuales

Tercera	350 SMML
Cuarta	280 SMML
Quinta	190 SMML
Sexta	150 SMML

CONTRALORÍAS Límites a los gastos de las Contralorías municipales. Porcentaje de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación

CATEGORÍA	
Especial	2.8%
Primera	2.5%
Segunda (más de 100.000 habitantes)	2.8%

Parágrafo. Los concejos municipales ubicados en cualquier categoría en cuyo municipio los ingresos de libre destinación no superen los mil millones de pesos ($1.000.000.000) anuales en la vigencia anterior podrán destinar como aportes adicionales a los honorarios de los concejales para su funcionamiento en la siguiente vigencia sesenta salarios mínimos legales.

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Igualmente, Declarado mediante sentencia C-579 de 2001 fue declarado **exequible**, únicamente por el cargo en ella analizado. Igualmente, fue **exequible,** por el cargo de quebrantamiento del principio de unidad de materia, mediante sentencia C-837 de 2001.

Artículo 106-10 (artículo 11 de la Ley 617 de 2000). Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo décimo se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

Año		2001	2002	2003	2004
CONSEJOS					
Especial Primera y segunda	1.8%	1.7%	1.6%	1.5%	
PERSONERIAS					
Especial		1.9%	1.8%	1.7%	1.6%
Primera	2.3%	2.1%	1.9%	1.7%	
Segunda		3.2%	2.8%	2.5%	2.2%
CONTRALORÍAS					
Especial		3.7%	3.4%	3.1%	2.8%
Primera	3.2%	3.0%	2.8%	2.5%	
Segunda		3.6%	3.3%	3.0%	2.8%
(más de 100.000 habitantes)					

Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los

ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.

En todo caso, durante el período de transición los gastos de las contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de Hacienda distrital o municipal, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Igualmente, Declarado mediante sentencia C-579 de 2001 fue declarado **exequible**, únicamente por el cargo en ella analizado. Igualmente, fue **exequible,** por el cargo de quebrantamiento del principio de unidad de materia, mediante sentencia C-837 de 2001.

Artículo 106-12 (Artículo 13 de la Ley 617 de 2000). Ajuste de los presupuestos. Si durante la vigencia fiscal, el recaudo efectivo de ingresos corrientes de libre destinación resulta inferior a la programación en que se fundamentó el presupuesto de rentas del departamento, distrito o municipio, los recortes, aplazamientos o supresiones que deba hacer el Ejecutivo afectarán *proporcionalmente a todas las secciones que conforman el presupuesto anual*, de manera que en la ejecución efectiva del gasto de la respectiva vigencia se respeten los límites establecidos en la presente ley.

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas y en relación con el cargo de violación de los artículos 347, 352, 300-5 y 313-5 de la Constitución Política, salvo la expresión "proporcionalmente a todas las secciones que conforman**"** que se declara **inexequible.**

Artículo 106-13 (Artículo 14 de la Ley 617 de 2000). Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central departamental, distrital o municipal efectuar transferencias a las empresas de licores, a las loterías, *a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud* y a las instituciones de naturaleza financiera de propiedad de las entidades territoriales o con participación mayoritaria de ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos, directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos necesarios para la liquidación.

Nota. Este artículo fue Declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001 por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas y por el cargo de vulneración de los artículos 210 y 336 de la Constitución Política, salvo la expresión "a las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud" que se declara **inexequible**.

Artículo 106-14 (Artículo 52 de la Ley 617 de 2000). Financiación de gastos de funcionamiento de Bogotá D.C. Los gastos de funcionamiento de Bogotá D.C. deben financiarse con sus ingresos corrientes de libre destinación, de tal manera que éstos sean suficientes para atender sus obligaciones corrientes, provisionar el pasivo prestacional y pensional; y financiar, al menos parcialmente, la inversión pública autónoma del distrito. En consecuencia, no se podrán financiar gastos de funcionamiento con recursos de:

a) El situado fiscal;

Nota. El literal a) fue declarado **inexequible** mediante la sentencia C-837 de 2001.

b) La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de forzosa inversión;

c) Los ingresos percibidos en favor de terceros que, por mandato legal o convencional, las entidades territoriales estén encargadas de administrar, recaudar o ejecutar;

d) Los recursos del balance, conformados por los saldos de apropiación financiados con recursos de destinación específica;

e) Los recursos de cofinanciación;

f) Las regalías y compensaciones;

g) El crédito interno o externo;

h) Los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización;

Nota. El literal h) fue declarado **inexequible** mediante sentencia C-837 de 2001.

i) La sobretasa al ACPM;

j) El producto de la venta de activos fijos;

Nota. El literal j) fue declarado **inexequible** mediante sentencia C-837 de 2001.

k) Otros aportes y transferencias con destinación específica o de carácter transitorio;

l) Los rendimientos financieros producto de rentas de destinación específica.

Parágrafo 1o. Los gastos para la financiación de docentes y personal del sector salud que se financien con cargo a recursos de libre destinación del distrito y que generen obligaciones que no se extingan en una vigencia, sólo podrán seguirse financiando con ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo 2o. Los gastos de funcionamiento que no sean cancelados durante la vigencia fiscal en que se causen, se seguirán considerando como gastos de funcionamiento durante la vigencia fiscal en que se paguen.

Parágrafo 3o. Los contratos de prestación de servicios para la realización de actividades de carácter administrativo se clasificarán para los efectos de la presente ley como gastos de funcionamiento, independientemente del origen de los recursos con los cuales se financien.

Nota. Como balance debe decirse que el artículo 52 fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Así mismo, declarado **exequible** mediante sentencia C-837 de 2001, salvo los literales a), h) y j) que se declaran **inexequibles**.

Artículo 106-15 (Artículo 53 de la Ley 617 de 2000). Valor máximo de los gastos de funcionamiento de Bogotá, D. C. Durante cada vigencia fiscal, los gastos de funcionamiento de Bogotá, Distrito Capital, incluida la personería, no podrán superar el cincuenta por ciento (50%) como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación.

Parágrafo. Se establece un período de transición a partir del año 2001 para Bogotá, Distrito Capital con el fin de dar aplicación a la presente ley así:

		Año			
		2001	2002	2003	2004
Bogotá, D. C.	58%	55%	52%	50%	

Nota. Este artículo fue Declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Así mismo, **exequible** por los cargos analizados en la sentencia C-837 de 2001.

Artículo 106-16 (Artículo 54 de la Ley 617 de 2000). Valor máximo de los gastos del Concejo y la Contraloría de Bogotá, D. C. Durante cada vigencia fiscal, la sumatoria de los gastos del Concejo y la Contraloría de Bogotá no superará el monto de gastos en salarios mínimos legales vigentes, más un porcentaje de los ingresos corrientes anuales de libre destinación según la siguiente tabla:

	Límite en salarios mínimos legales mensuales.	Porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación
Concejo	3.640 SMLM	2.0%
Contraloría	3.640 SMLM	3.0%

Nota. Este artículo fue Declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Así mismo, **exequible** por los cargos analizados en la sentencia C-837 de 2001.

Artículo 106-17 (Artículo 55 de la Ley 617 de 2000). Período de transición para ajustar los gastos del Concejo y la Contraloría de Bogotá, D.C. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para que Bogotá, D. C., ajuste los gastos del Concejo y la Contraloría, de forma tal que al

monto máximo de gastos autorizados en salarios mínimos en el artículo anterior, se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación:

	Año			
	2001	2002	2003	2004
Concejo	2.3%	2.2%	2.1%	2.0%
Contraloría	3.8%	3.5%	3.3%	3.0%

Nota. Este artículo fue Declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Así mismo, **exequible** por los cargos analizados en la sentencia C-837 de 2001.

Artículo 106-18 (Artículo 56 de la Ley 617 de 2000). Prohibición de transferencias y liquidación de empresas ineficientes. Prohíbese al sector central del Distrito Capital efectuar transferencias a las loterías, las empresas prestadoras del servicio de salud y las instituciones de naturaleza financiera de propiedad del Distrito, si las tuviere o llegase a tener, o con participación mayoritaria en ellas, distintas de las ordenadas por la ley o de las necesarias para la constitución de ellas y efectuar aportes o créditos directos o indirectos bajo cualquier modalidad.

Cuando una Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de economía mixta, de aquellas a que se refiere el presente artículo genere pérdidas durante tres (3) años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, en ese caso sólo procederán las transferencias, aportes o créditos para la liquidación.

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Declarado **exequible** por el cargo de quebrantamiento del principio de unidad de materia y por el cargo de vulneración de los

artículos 210, 322 y 336 de la Carta Política mediante sentencia C-837 de 2001, salvo la expresión **"**las empresas Prestadoras del Servicio de Salud**"** que se declara **inexequible**.

Artículo 106-19 (Artículo 89 de la Ley 617 de 2000). Gastos inferiores a los límites. Aquellos departamentos, distritos o municipios que en el año anterior a la entrada en vigencia de esta ley tuvieron gastos por debajo de los límites establecidos en los artículos anteriores, no podrán aumentar las participaciones ya alcanzadas en dichos gastos como proporción de los ingresos corrientes de libre destinación.

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Declarado **exequible** mediante sentencia C-837 de 2001, en relación con el cargo de violación del artículo 287 de la Constitución, "teniendo en cuenta que mediante sentencias C-540-01 y C-579-01 se declaró la exequibilidad sobre límites a los gastos de funcionamiento en el orden territorial, la Corte no encuentra reparo alguno, toda vez que este artículo envuelve una previsión tendiente al adecuado cumplimiento de los límites establecidos con referencia a los ingresos corrientes de libre destinación". Declarado **exequible** mediante sentencia C-320 de 2002, al considerar que "no hay violación del artículo 13 de la Constitución".

Artículo 106-20 (Artículo 91 de la Ley 617 de 2000). Límite a los gastos del nivel nacional. Durante los próximo cinco (5) años, contados a partir de la publicación de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras, no podrá superar en promedio el cincuenta por ciento (50%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República.

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

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

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

Nota. Este artículo fue declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas. Mediante sentencia C-644 de 2002, la H. Corte Constitucional se declaró inhibida para emitir pronunciamiento de fondo en relación con los apartes del artículo 91 de la Ley 617 de 2000 que hacen referencia al "crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios" de los órganos y entidades señalados en dicho artículo, al considerar que el mismo fue derogado tácitamente por el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001. Así mismo declaró **exequible** el artículo 91 de la Ley 617 de 2000 en lo que hace referencia a los límites de crecimiento del **"**rubro de viáticos y gastos de viaje**"** en las entidades y organismos señalados en dicho artículo, con fundamento en que las cuentas Gastos Generales y Gastos de Personal son dos cuentas diferentes de la clasificación presupuestaria; que el artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2001 se refiere es al crecimiento de las apropiaciones para gastos generales; y que no hay norma constitucional que haga referencia al incremento, durante determinado período, de los gastos de personal, por lo que, entonces, no hay contradicción entre la norma acusada y la norma Superior invocada. Igualmente, señaló que por disposición constitucional expresa (C.P, art. 352), los límites al crecimiento de las cuentas y rubros del presupuesto de gastos se pueden establecer tanto en la Carta Política como en la ley orgánica del presupuesto; lo cual no implica una cotitularidad entre el constituyente y el legislador orgánico para definir el sistema presupuestal pues es indiscutible que el ejercicio de la potestad legislativa estará sujeto a los preceptos constitucionales. El inciso tercero fue declarado **exequible** mediante sentencia C-809 de 2002, pero únicamente por el cargo estudiado.

Artículo 106-21 (Artículo 92 de la Ley 617 de 2000). Control a gastos de personal. Durante los próximos cinco (5) años, contados a partir de la vigencia de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos de personal de las Entidades Públicas Nacionales no podrá superar en promedio el

noventa por ciento (90%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República. A partir del sexto año, estos gastos no podrán crecer en términos reales.

Nota. Declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas.

.

Artículo 106-22 (Artículo 93 de la Ley 617 de 2000). Naturaleza de los Gastos de Publicidad. Contratos de Publicidad. Para los efectos de la presente ley, los gastos de publicidad se computan como gastos de funcionamiento y en ningún caso podrán considerarse como gastos de inversión.

Nota. Declarado **exequible** mediante sentencia C-540 de 2001, exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas.

Artículo 107. La programación preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución de las apropiaciones de las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de los Distritos y Municipios que se dicten de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto o de esta última en ausencia de las primeras (Ley 225 de 1995 art. 29).

Conc.: Arts. 151, 287, 313, numeral 5°, 319, 320, 322, 345, 352, 353 C.Pol. Art. 32 de la Ley 136 de 1994. Arts. 47 a 89 del Decreto 111 de 1996. Ley 617 de 2000.

Artículo 108. Las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales tendrán la autonomía presupuestal señalada en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 30).

Conc.: Art. 272 C.Pol. Arts. 4°, 110 del Decreto 111 de 1996. Ley 617 de 2000.

Nota. Esta disposición fue declarada exequible mediante la sent. C-365/01.

La independencia funcional y orgánica de estos entes de control local con respecto a la denominada administración municipal, se halla garantizada por la forma en que debe ser determinada su estructura administrativa, como quiera que la norma superior en comento dispone que compete a las asambleas y concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorías, como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Además dicha autonomía se asegura mediante el mecanismo de designación de quienes deben desarrollar la función de vigilancia de la gestión fiscal, puesto que conforme al mencionado artículo 272 de la Suprema Ley, deben ser nombrados por las asambleas y los concejos distritales para período igual al de gobernador y alcalde, según el caso, de ternas integradas, con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo.

Aparte de ordenar que el contralor municipal sea nacido en Colombia, mayor de veinticinco años y acreditar título universitario y demás calidades establecidas en la ley, el artículo 272 de la Carta, exige que el candidato no haya sido en el último año miembro de la asamblea o concejo que deba hacer la elección, ni haber ocupado cargo público en el orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia, con lo cual se reafirma la independencia del órgano fiscalizador frente a la administración municipal.

Ahora bien, esta autonomía también es predicable de la personerías municipales que como integrantes del Ministerio Público tienen a su cargo en el nivel local la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas (art. 118 de la C.P.), tareas que deben cumplir con la debida independencia de las instituciones que integran la administración local, para lo cual se dispone que los personeros deben ser elegidos por el concejo municipal (art. 313-8 de la C.P.).

Estando claro que los órganos de control del nivel local no hacen parte de la administración municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomía administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, es fácil

inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como se si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.

La imposibilidad del alcalde para oficiar como ordenador del gasto de las contralorías y personerías municipales, asumiendo directamente la capacidad para contratar y comprometer las partidas presupuestales asignadas a nombre de estos órganos de control, constituye prenda de garantía de la efectividad del principio basilar del Estado Social de Derecho, que consagra el artículo 113 Fundamental y que corrobora el artículo 121, en virtud del cual los diferentes órganos estatales tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines, estándoles vedado el ejercicio de funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

Suponer que la Carta autoriza a los alcaldes para ordenar el gasto de las contralorías y personerías municipales es desconocer el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales que, en general, le aseguran a los órganos de control la autonomía necesaria para el ejercicio de su labor fiscalizadora, atributo que deriva diáfanamente de lo señalado en los artículos 113, 117, 118, 119, 268, 272, 277 y 313-8 del Ordenamiento Superior.

Particularmente con relación a la autonomía presupuestal de las contralorías departamentales, distritales y municipales, el artículo 272 Constitucional, autoriza a estos órganos para contratar con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal, de acuerdo con lo que establezca la ley. Igualmente, el canon 308 Fundamental, contempla una cláusula en virtud de la cual la ley puede limitar los gastos de funcionamiento de las contralorías departamentales, con lo cual acepta tácitamente que estos órganos de control, al igual que los del nivel municipal, cuentan con la facultad de ordenación del gasto.

Es incuestionable, pues, que las contralorías y personerías tienen competencia para ordenar sus gastos con independencia de lo decidido por el alcalde para la administración local, lo cual constituye, incuestionablemente, una expresión de la autonomía presupuestal que les reconoce la Carta Política para la consecución de las altos propósitos que les ha trazado el Estatuto Superior.

En punto a la autonomía presupuestal, que es el asunto de fondo que se controvierte en el presente proceso, debe tenerse presente que la Corte Constitucional al decidir sobre la exequibilidad de algunas expresiones del inciso primero del artículo 51 de la Ley 179 de 1994, compilado por el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, reconoció la competencia del legislador para definir este atributo, sin desconocer que de su núcleo esencial forma parte la facultad de ordenación del gasto. Dijo la Corte:

"La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).

"El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

"En consecuencia, la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República."

Y concluyó la Corte:

"En síntesis: la norma que define el concepto de autonomía presupuestal de los órganos que constituyen una sección del presupuesto no vulnera el núcleo esencial de la autonomía presupuestal del órgano de control de la gestión fiscal - Contraloría General de la República -, al establecer que dicho concepto consiste en las facultades de contratar, comprometer los recursos propios previamente asignados en la Ley del Presupuesto General de la Nación y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección". [107] *(Subrayas fuera de texto)*

En el presente caso no se ve como el artículo 108 del Decreto 111 de 1996, y las expresiones acusadas del artículo 110 ejusdem, pueden desconocer los dictados superiores que le atribuyen autonomía a los órganos de control del nivel local, contralorías y personerías municipales, puesto que su contenido normativo no hace otra cosa que reproducir los mandatos constitucionales que les conceden autonomía presupuestal y, por ende, competencia para ordenar sus propios gastos dentro de los límites y condiciones que impone la Constitución.

Visto lo anterior, se pregunta Corte de qué forma puede garantizarse el ejercicio independiente de la función de vigilar la gestión de las autoridades públicas del nivel local, si tanto las contralorías como las personerías dependen, en materia del ordenación del gasto, de lo que disponga el alcalde como órgano principal de la administración local sobre el cual se ejerce fiscalización.

No obstante lo dicho, debe reiterarse que el reconocimiento de esta competencia no implica que la ordenación del gasto pueda llevarse a cabo fuera de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio económico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto (Cfr. Sentencia C-192 de 1997). De la misma forma, es de recalcar que esta autonomía debe ser entendida dentro de la concepción unitaria del Estado Social de Derecho (Cfr. Sentencia C-374 de 1995).

También vale la pena recordar que en oportunidad precedente la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre la intervención del Ejecutivo en la autonomía presupuestal de los órganos que gozan de este atributo. Así, se ha sostenido que el Gobierno no puede aplazar o reducir partidas

[107] Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

específicas de las otras ramas del poder y de los órganos autónomos del Estado, porque esta función es propia de la autonomía en la ordenación del gasto:

"Esta Corporación ya había señalado que "la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto"[108]. En ese orden de ideas, aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón para que el Ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisible. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades.

"De otro lado, e íntimamente ligado a lo anterior, la Corte considera que en principio el Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamiento uniformes e iguales para los diversos órganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomía fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Ejecutivo, pues se evita que el Gobierno afecte la autonomía de determinada entidad o rama del poder, descargando en ella el peso esencial del ajuste al gasto. Esta Corporación no desconoce que, en determinadas coyunturas, pueden existir prioridades que justifiquen que la reducción del gasto no sea uniforme para todos los órganos y ramas del poder.

[108] Sentencia C-101/96. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 6.

Sin embargo, debido a que tales decisiones pueden afectar la autonomía fiscal de otros órganos del Estado, la cual está ligada a un principio medular de la organización del Estado, como es la separación de poderes (CP art. 113), la Corte considera que en este caso el establecimiento de tratos diversos sólo puede justificarse si las prioridades son claras, de una evidente importancia constitucional, y no existen medios alternativos para alcanzar tales objetivos prioritarios.

"Finalmente, la Corte no sólo reitera que esta facultad gubernamental debe ser ejercida en forma razonable -tal y como se indicó en el fundamento No 9 de esta sentencia- sino que, además, en relación con las reducciones globales sobre entidades que gozan de autonomía presupuestal, se requiere una mayor justificación de las decisiones gubernamentales, por cuanto éstas son susceptibles de afectar la autonomía presupuestal de estos otros órganos. Por ello no sólo el deber de motivación del Gobierno es en estos eventos mayor sino que, además, el eventual escrutinio judicial sobre la legitimidad de las medidas tomadas por el Gobierno debe ser más intenso y riguroso. En tales casos, la autoridad judicial a quien corresponda analizar la legitimidad de estas intervenciones gubernamentales debe ser particularmente cuidadosa con el fin de proteger la autonomía de estos órganos".[109]

Así mismo, debe señalarse que si tanto las personerías como las contralorías municipales no son parte de la administración local - aún cuando estén autorizadas para desarrollar actividades administrativas inherentes a su propia organización (art. 268 de la C.P.)-, resulta improcedente el cargo formulado por el actor sobre la violación del artículo 209 Fundamental, que se refiere al ejercicio de la función que despliegan las autoridades administrativas, cuya actuación debe sujetarse a los principios superiores de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Finalmente, debe reiterarse que la facultad de los concejos para contratar y comprometer recursos del presupuesto, que está reglada en el aparte impugnado del artículo 110, es trasunto del canon 352 de la Carta Política que autoriza a la ley orgánica del presupuesto para regular la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. **CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-365 de 2 de abril de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández)

---

[109] Sentencia C-283 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Si el Alcalde objeta por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el Concejo, deberá enviarlo al Tribunal Administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo para su sanción. El Tribunal Administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide regirá el Proyecto de Presupuesto presentado oportunamente por el Alcalde, bajo su directa responsabilidad (Ley 38 de 1989, art. 94, Ley 179 de 1994, art. 52).

Conc.: Arts. 151, 287, 300, numeral 5°, 302, 306, 310, 313, numeral 5°, 319, 320, 322, 345, 352, 353 C.Pol. Art. 32 de la Ley 136 de 1994. Arts. 1°, 2°, 12 a 21, 47 a 89 del Decreto 111 de 1996. Ley 617 de 2000. Ley 716 de 2001.

> *[…] del examen de los principios consagrados en la Ley 38 de 1989, se advierte que salvo los de universalidad de los ingresos y de equilibrio presupuestal, los demás son coherentes con el Título XII de la Constitución. Luego, los restantes principios analizados son aplicables a los regímenes presupuestales de las entidades territoriales en razón de su compatibilidad con el Título XII y como aplicación específica del artículo 352 de la Carta.*
>
> *Los elementos de juicio aportados y la revisión de todo el panorama de la interacción entre los principios de unidad y autonomía, llevan a esta Corporación a concluír que es procedente aplicar analógicamente los principios o bases presupuestales de la Ley 38 de 1989 mencionados a las normas orgánicas de presupuesto en los niveles departamental y municipal y, a través de éstas, a los respectivos presupuestos anuales.*
>
> *El Constituyente, al insertar el término "en lo que fuere pertinente" dentro del texto del artículo 353 de la Constitución, reconoció las diferencias que existen y tienen que darse entre un presupuesto Nacional, con una mayor cantidad de variables y rubros y los presupuestos locales. También supuso*

que los propósitos de unos y otros podían ser distintos en razón de las tareas que la Constitución encomienda a cada uno de los niveles. En resumen, esta utilización indirecta de los principios de la Ley es un reconocimiento a todo aquello que tendrán los presupuestos locales y seccionales de diverso y propio, esto es, de autónomo. Se trata de una aplicación condicionada a que los principios nacionales y constitucionales sean operantes por presentarse las condiciones para ello. En donde no exista materia para su aplicación quedará el campo libre para la iniciativa local que se expresará en las normas orgánicas Departamentales y Municipales.

Lo que se predica de los principios constitucionales, con mayor razón debe decirse de los principios orgánicos de rango legal, que también se aplicarán en lo pertinente, es decir, en tanto sean compatibles con el sustrato al cual se les está superponiendo. La adaptación de los principios superiores, constitucionales o legales, a los ámbitos territoriales siempre conllevará una operación reductiva y de aproximación a un campo menos amplio y de conversión para servir propósitos distintos.

El sentido natural de esta aplicación analógica será servir de pauta para las disposiciones orgánicas tanto Departamentales como Municipales, que regularán la expedición de otras ordenanzas y acuerdos en materia presupuestal anual. Así se ejercerá una función de manera autónoma, pues serán autoridades locales las que, adoptando los principios constitucionales y legales, expedirán la norma orgánica, la cual a su vez les servirá de base para expedir los presupuestos anuales. Lo específico, lo propio de los principios y bases que nutrirán las normas orgánicas de los presupuestos territoriales, vendrá dado por la aplicación analógica. Si los principios fueran exactamente los plasmados en el nivel nacional, o si su aplicación fuere idéntica, se estarían gobernando los asuntos locales con instrumentos y con principios nacionales, lo que sería igual a anular la originalidad propia de esos ámbitos territoriales.

El resultado es armónico con lo preceptuado y buscado por el constituyente. Los entes territoriales tendrán la posibilidad de imprimir un sello propio a procedimientos por demás estandarizados y aceptados por la doctrina. Se preservan así los dos grandes valores del régimen territorial, la autonomía y la unidad, en este caso la unidad económica en su vertiente presupuestal. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-478 de 6 de agosto de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

XVI. DE LA CAPACIDAD DE CONTRATACIÓN, DE LA ORDENACIÓN DEL GASTO Y DE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTAL

Artículo 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de contratación de la Administración Pública, y en las disposiciones legales vigentes.

En la sección correspondiente a la Rama Legislativa estas capacidades se ejercerán en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la Cámara de Representantes; igualmente, en la sección correspondiente a la Rama Judicial serán ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las Contralorías y Personerías Territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

En todo caso, el Presidente de la República podrá celebrar contratos a nombre de la Nación (Ley 38 de 1989, art. 91, Ley 179 de 1994, art. 51).

Conc.: Art. 352 C.Pol. Arts. 2°, 6°, 12 de la Ley 80 de 1993. Arts. 4°, 36, 108 del Decreto 111 de 1996.

Nota. Fueron declaradas exequibles las expresiones "lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley", en la sentencia C-101 de 1996, así como las locuciones "Contralorías y Personerías Territoriales", mediante la sentencia C-365/01.

El artículo 211 de la Carta Política determina la delegación de funciones por parte de las altas autoridades del Estado, encabezadas por el Presidente de la República, remitiendo a la ley tanto el señalamiento de las funciones que éste puede delegar -entre otros en los superintendentes-, y la fijación de las condiciones para que las autoridades administrativas, -entre ellas los ministros-, puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. El tenor de la norma es el siguiente:

*"**Artículo 211.-** La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar aquel reasumiendo la responsabilidad consiguiente".*

Estima la Corte que el requisito de la ley previa para delegar funciones presidenciales, e incluso para que las autoridades administrativas puedan, a su vez, delegarlas en sus subalternos, se cumplen en el presente caso en cuanto posibilita la delegación en los superintendentes, funcionarios adscritos a un Ministerio, y que tienen una relación de vinculación o dependencia del respectivo Ministro. Las Superintendencias tienen el carácter de unidades ejecutoras, puesto que sus actividades específicas se realizan dentro de sectores que corresponden a la órbita de acción de determinados Ministerios. Esta delegación en el caso del artículo 82 se refiere específicamente a la ordenación del gasto, la cual es materia propia de una ley anual de presupuesto, por estar directamente relacionada con la ejecución del mismo; si el gasto tiene efecto normativo por consiguiente guarda concordancia con la Ley de Presupuesto. La delegación de que trata el artículo 82 debe entenderse como una delegación temporal, es decir, que opera durante la vigencia anual de dicha ley y corresponde, por ende, al año fiscal de 1993. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-337 de 19 de agosto de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).

El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

En consecuencia, la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República.(**CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-101 de 7 de marzo de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Puede concluirse que la ordenación del gasto es aquella facultad de los órganos estatales que disponen de autonomía presupuestal, para ejecutar el presupuesto de gastos asignado por la respectiva Ley Anual del Presupuesto, lo que genera un ámbito de decisión propio en punto a la contratación y a la disposición de los recursos adjudicados. Así mismo, la conformación y modulación de la facultad de ordenación del gasto, en el caso de cada órgano del presupuesto en particular, es un asunto que la Constitución ha deferido al Legislador. En este sentido, la ley está facultada para fijar el

alcance y forma de ejercicio de la facultad de ordenación del gasto, siempre y cuando no se vulnere el núcleo esencial de la autonomía presupuestal.

La facultad autónoma de ordenación del gasto es fundamental para mantener la independencia de una determinada entidad. En efecto, si las decisiones sobre la contratación y, en fin, el compromiso de los recursos, corresponde a un órgano ajeno a la entidad, no habrá, como quedó mencionado, autonomía presupuestal y, en ultimas, se estará limitando su capacidad de acción. Por ello, para garantizar la autonomía de los órganos de control, se requiere, como lo ha indicado la Corte[110], que tengan autonomía presupuestal y, en consecuencia, que las decisiones sobre ordenación del gasto puedan ser adoptadas de manera independiente. Por supuesto, lo anterior no obsta para que en el proceso de asignación se deban respetar integralmente las normas sobre presupuesto que sean aplicables. **CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia C-283 de 5 de junio de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Ya esta Corporación se había pronunciado al respecto cuando en la Sentencia C-050 de 1994[111] se refirió a la autonomía patrimonial de entidades de la naturaleza que aquí se examina.

Por su parte, la autonomía presupuestal hace relación a la capacidad de contratación, de disposición de los recursos propios previamente asignados en la Ley de Presupuesto y a la ordenación del gasto112. Dijo así la Corte en la Sentencia C-192/97:

"…el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad.

---

110 Corte Constitucional, Sentencia C-101/96 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz
111 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
112 Sobre este concepto se puede consultar la Sentencia C-101/96.

El artículo 77 de la Constitución aunque explícitamente no se refiere a la autonomía patrimonial, sí reconoce la autonomía del ente encargado del manejo de la televisión y determina que está sujeto a un régimen propio. Ese régimen propio impide que sea sometido al régimen general de otras entidades e implica aptitud para ejercer con responsabilidad la dirección de su propio destino, sin injerencias o interferencias de otras [113].

Sin embargo, es indudable que el problema jurídico que subyace al planteamiento de la demanda es la tensión que surge entre los principios de autonomía presupuestal y patrimonial de determinados órganos del Estado y el de unidad del presupuesto. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la primacía del principio de unidad del presupuesto, en el entendido de que la ordenación y ejecución autónoma del presupuesto debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto. Ha dicho la Corte:

"En anteriores ocasiones, esta Corporación ya había señalado que, debido al carácter unitario del Estado Colombiano y a las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del Gobierno, la Constitución confiere, en general, una primacía al principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, y esto no sólo en relación con las entidades territoriales, las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación, sino también, y tal vez con mayor razón, respecto de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.[114]

Esta prevalencia del principio de unidad implica que no es válida la aseveración del demandante, según la cual el Consejo Superior de la Judicatura cuenta con un privilegio de postulación de la rama judicial, de tal manera que el Gobierno no puede modificar el proyecto presentado por esa entidad y

---

[113] En este sentido se puede consultar la Sentencia C-445/97. M.P. Hernando Herrera Vergara.
[114] Ver Sentencia C-592/95 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No.3. Ver igualmente la Sentencia C-478/92.

debe remitirlo sin cambio al Congreso, puesto que tal tesis contradice la facultad del Gobierno de formular autónomamente el presupuesto, el cual debe ser unitario y universal (...).[115]

Bajo esa orientación la Corte reiteró lo señalado en la Sentencia C-101/96, en el sentido de que la autonomía patrimonial y que se concreta específicamente en la ejecución presupuestal no implica de suyo una independencia del gasto de los órganos autónomos respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento estatal.[116]

Desde luego que, como lo ha precisado también la jurisprudencia de este Tribunal, el ejercicio de las facultades que el gobierno puede ejercer en esta materia, al amparo del principio de unidad presupuestal, no supone, en relación con las reducciones globales o programas de ajuste fiscal en las entidades estatales autónomas, que tales medidas puedan tomarse en relación con partidas específicas o que pueda tener injerencia en la administración de dichos recursos, pues estas son decisiones reservadas a la autonomía de gasto de dichas entidades, es decir que dicho principio no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de los otros órganos del Estado[117]*.*

*En el caso concreto, se tiene que la orden que imparte el legislador al Gobierno para iniciar un programa de ajuste, entre otras entidades, en la Comisión Nacional de Televisión, se hace consistir en el propósito de que para la vigencia fiscal del año 2001 sus presupuestos de funcionamiento no superen su presupuesto de inversión. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, sent. C-365 de 2 de abril de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández)*

Artículo 111. Para garantizar la independencia que el ejercicio del control fiscal requiere, la Contraloría General de la República gozará de autonomía presupuestal para administrar sus asuntos según lo dispuesto por la Constitución y esta ley (Ley 179 de 1994, art. 68).

Conc.: Art. 267 C.Pol. Decreto 267 de 2000. Arts. 4°, 110 del Decreto 111 de 1996.

---

[115] Sentencia C-192/97. MP Alejandro Martínez Caballero
[116] Sentencia C-101/96. MP Eduardo Cifuentes Muñoz
[117] Ibidem.

Nota. Debe recordarse que la vigilancia gestión fiscal de la Contraloría General de la República está a cargo de la Auditoría General de la República, organismo de segundo nivel. Esta entidad también ejerce la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías territoriales.

De conformidad con el artículo 267 de la Carta Política de 1991, la Contraloría General de la República es una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal.

El precepto constitucional mencionado fue desarrollado por los artículos 4o. de la Ley 106 de 1993 -por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría-, y por el artículo 68 de la Ley 179 de 1994, que modificó la Ley 38 de 1989. Dichas disposiciones establecen respectivamente, que:

"Artículo 4. ***La Contraloría General de la República tendrá autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto****,* ***en concordancia con la ley orgánica de presupuesto****".*

"Artículo 68. Para garantizar la independencia que el ejercicio del control fiscal requiere, ***la Contraloría General de la República gozará de autonomía presupuestal para administrar sus asuntos según lo dispuesto por la Constitución y esta ley****" (negrillas y subrayas fuera de texto).*

Así mismo, en el artículo 51 de la Ley 179 de 1994, que modificó el artículo 91 de la ley 38 de 1989, se dispuso:

"Los órganos que son una sección en el presupuesto general de la nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, ***lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley****. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano, quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces..." (negrillas y subrayas fuera de texto).*

Ahora bien, según los citados preceptos, la Contraloría General de la República goza de autonomía para el manejo, administración y disposición de las partidas incluídas en la ley anual de presupuesto, lo que implica que ostentan la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la entidad y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del presupuesto, todo ello de conformidad y con sujeción a lo dispuesto por la Constitución y la ley orgánica del presupuesto.

En relación con la aludida autonomía presupuestal, ha expresado esta Corporación lo siguiente[118]:

"3.1 Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de presupuesto general de la Nación. En el Gobierno reposa la ***facultad de formulación*** *del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones (C.P. art. 346).*

3.2. El ***principio de universalidad*** *del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (C.P. art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.*

3.3. La programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos nacionales y seccionales, entre ellos el presupuesto de la Contraloría, se regula por la Constitución y por la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta última incluye a la Contraloría General de la República como una de las secciones del presupuesto de la Nación (L. 38 de 1989, art. 23, modificado por la Ley 179 de 1994, art. 16). Además, consagra los principios de unidad presupuestal, de universalidad, de unidad de caja, de coordinación con los planes de desarrollo, destinados a darle coherencia y eficiencia al manejo y distribución de los recursos públicos, a los cuales debe sujetarse la presentación del presupuesto de la Contraloría.

3.4. La Corte Constitucional ya se ha referido con anterioridad a la primacía del principio de unidad presupuestal sobre el principio de autonomía, en relación con las entidades territoriales. Si la

---

[118] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-592 de 1995. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

autonomía presupuestal de las entidades territoriales - las cuales aportan ingresos propios al presupuesto general de la Nación - se subordina al principio de unidad presupuestal, con mayor razón este principio precede al principio de autonomía de los órganos del Estado que no perciben ingresos ni los aportan al presupuesto general.

"El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. ... el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica. El presupuesto nacional está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los gastos del gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional.

"Por ello se puede entender que en Colombia se imponga el principio de la unidad presupuestal frente al de la autonomía presupuestal. El Presupuesto Nacional y los principios que lo inspiran son de trascendental importancia para el rodaje económico de la sociedad. A su lado, los presupuestos Departamentales y Municipales han adquirido una relevancia innegable en la nueva Constitución. Ahora todos son parte de un mismo sistema de ingresos y gastos. El principio de la unidad de lo presupuestal, nace de la realidad que constituye el manejo unificado de la economía o de la parte oficial de la misma y de la existencia de unos fines y objetivos comunes a todos los presupuestos que se ponen en vigor anualmente.

"El principio de la autonomía presupuestal, en el lado opuesto, ofrece a las entidades territoriales la separación financiera así sea nominal, que es el inicio del proceso autonómico. Esta libertad relativa se verá menguada en aras de conseguir una hacienda pública coherente, coordinada, en la cual la contabilidad, los procedimientos de elaboración del presupuesto, de aprobación, ejecución y control del mismo respondan a patrones comunes. (...)

"La preparación y presentación, por significar un conocimiento en detalle de las necesidades de la respectiva administración, es por su naturaleza una función del órgano ejecutivo, que también tiene la vocación natural (necesaria) para poner en ejecución el presupuesto. La función intermedia entre estas dos corresponde al órgano de elección popular y es una expresión del principio democrático. La función de control corresponderá a varios órganos dependiendo del ángulo desde el cual se ejerza. El control político del presupuesto lo ejercerá el órgano de elección popular desde que recibe el proyecto de presupuesto y hasta su fenecimiento. El financiero y económico, los llevará a cabo el mismo ejecutivo, a todo lo largo del procedimiento presupuestal. Finalmente, el fiscal, será ejercido por el órgano contralor." (Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1992)

En la misma providencia se señaló por la Corte, que del deber genérico de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado, en concordancia con las normas constitucionales en materia de presupuesto (Título XII, Capítulo 3 de la Carta Política), se deduce el deber específico de la Contraloría de contribuir a la presentación unificada del proyecto de presupuesto nacional dentro del término constitucional respectivo, para su estudio y aprobación global por parte del Congreso de la República. Y se adujo, que la inclusión del proyecto de la Contraloría en el proyecto de presupuesto nacional "no supondría entonces el ejercicio de una mal denominada "soberanía presupuestal", sino que sería consecuencia directa de lo ordenado en la ley en desarrollo de la autonomía presupuestal de la entidad, a saber, la obligación de la Dirección General de Presupuesto de incorporar el primero en el segundo".

De la misma manera, se reconoció en el citado fallo que la formulación del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones supone la potestad del gobierno de presentar el proyecto respectivo en la forma que considere debe ser aprobado por el Congreso; "en esto radica la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. Es consustancial a la facultad de formulación del presupuesto, la potestad del gobierno para disponer libremente en el respectivo proyecto de las apropiaciones destinadas a cada sección del presupuesto".

Con fundamento en la jurisprudencia transcrita y en los preceptos constitucionales y legales mencionados - artículos 267 de la CP., 4o. de la Ley 106 de 1993 y 68 de la Ley 179 de 1994 -, es

claro para esta Corte que la autonomía de que goza la Contraloría General de la República en materia presupuestal no implica una "soberanía presupuestal".

En efecto, como expresamente lo establece el artículo 68 de la Ley 179 de 1994, la Contraloría goza de autonomía presupuestal para administrar sus asuntos, "según lo dispuesto en la Constitución y la ley"; es decir, que dicha autonomía está condicionada y limitada a lo dispuesto en las normas constitucionales, y en la ley orgánica de presupuesto.

Desde el mismo Preámbulo de la Carta Fundamental, se consagra como objetivo del Estado colombiano, garantizar dentro de un marco jurídico y democrático, un orden económico justo. Por su parte, el artículo 334 del ordenamiento superior dispone que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, cuyos órganos "tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines" (art. 113 CP.) ; y el artículo 352 ibidem señala 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 ".

Dentro de este contexto normativo, se colige que la autonomía presupuestal de que goza la Contraloría no puede entenderse en términos absolutos ni omnímodos, pues no sólo como sección que hace parte del presupuesto general de la Nación - artículo 1 de la Ley 179 de 1994 - ella está supeditada al manejo de la política fiscal que corresponde al Gobierno en lo concerniente a la fijación de las directrices formuladas por este, como responsable de la política económica y de desarrollo del país, de la cual desde luego no se puede hacer uso desmesurado y arbitrario, sino que por el contrario, debe actuar razonablemente y ceñirse a los principios que caracterizan el sistema presupuestal consagrado en la ley orgánica del presupuesto. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-315 de 25 de junio de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara)

4.5 En cuanto al mandato constitucional de dotar al ente de control fiscal de autonomía presupuestal, se requería, entonces, que el legislador ideara la forma de hacerla realidad, sin

quebrantar otros principios constitucionales, como la universalidad del presupuesto, la iniciativa del Gobierno en esta materia, la coherencia presupuestal, etc., que se reflejan en que el presupuesto de la Contraloría hace parte del Presupuesto General de la Nación, sin que esto signifique desconocimiento de su autonomía presupuestal. Porque una cosa es que el presupuesto de la Contraloría esté incluido en el Presupuesto General de la Nación, y otra, que el legislador, como lo hizo en la norma demandada, garantice la existencia de los recursos, al consagrar que éstos se calculen en función de los presupuestos de los entes fiscalizados.

Sobre este punto : cómo se armonizan los concepto de iniciativa del Gobierno en materia presupuestal y la autonomía presupuestal de la Contraloría en esta materia, resulta pertinente referirse a la sentencia C-592 de 1995, donde se estudió si, con base en la mencionada autonomía, el Contralor tenía facultad de presentar directamente al Congreso el respectivo proyecto de presupuesto y no a través del Gobierno, y si éste y el Congreso podían introducirle modificaciones.

En la mencionada providencia, la Corte señaló que como en el Gobierno radica la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Apropiaciones, según el artículo 346 de la Carta y, en armonía con el principio de universalidad del presupuesto, resulta claro que en el respectivo proyecto estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado, para la correspondiente vigencia fiscal. Además, dijo, según el artículo 347 de la Constitución, no es posible la presentación directa del proyecto de gastos y apropiaciones por parte del Contralor. En este caso, el Contralor debe presentar su anteproyecto al Ministerio de Hacienda para ser incorporado al proyecto de presupuesto nacional, y, por conducto del Gobierno, ser presentado para su discusión al Congreso de la República. En la misma sentencia se analizó si el Gobierno tendría la facultad de modificar este anteproyecto. La Corte señaló que está dentro de sus facultades constitucionales hacerlo, pues, "En esto radica precisamente la iniciativa presupuestal radicada en cabeza del Ejecutivo, como responsable de la política económica y de desarrollo. No se entendería la exclusividad gubernamental de la iniciativa presupuestal (C.P. art. 154), de admitirse que hace parte de la autonomía de ciertos órganos del Estado la posibilidad de presentar al Congreso proyectos de presupuesto parciales, bien en forma

separada o conjunta con el presupuesto general de la Nación." (sentencia C-592 de 1995, M.P., doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)

4.6 De acuerdo con lo expuesto, considera la Corte que el legislador, en la forma como estableció en el artículo acusado, está garantizando no sólo la existencia de recursos suficientes para el ejercicio del control, sino que al mismo tiempo garantiza que el Contralor, en el proceso de obtención de tales recursos, en el proyecto y fijación de su presupuesto, tenga la menor injerencia y gestión ante el Congreso y ante el Ejecutivo, pues, siempre habrá certeza de la existencia de recursos. Esto le permite a la Contraloría conservar intacta su independencia fiscalizadora, frente a las ramas del poder que intervienen en el proceso de elaboración y expedición del presupuesto, y su plena autonomía como fiscalizador de las ramas del poder público, en el ejercicio de sus funciones. No se puede desconocer, pues no es una posibilidad, sino que es una realidad, el hecho de que, dependiendo de determinadas situaciones políticas o administrativas, que en un momento determinado puede atravesar el país, los responsables de alguna de las ramas que intervienen en la elaboración y expedición del presupuesto, estuvieran interesadas en que el ente de control no ejerciera su función a plenitud, y una forma de hacerlo, consiste en desmejorar el monto de sus recursos. O, por las mismas razones, mejorándolos. En otras palabras, convirtiendo el control fiscal en objeto y manejo de poder, a través del presupuesto. Por ello, el medio desarrollado por el legislador en el precepto demandado resulta legítimo y la finalidad es constitucional.

4.7 En consecuencia, la acusación general de que el legislador al establecer un mecanismo distinto al de los demás entes que ejercen funciones de poder público, en materia presupuestal, viola los artículos 119 y 267 de la Constitución, no sólo no prospera, sino que en la forma como está concebido en el precepto demandado, desarrolla, como se dijo, el principio de autonomía presupuestal de la Contraloría.

4.8 En cuanto a la fórmula concreta establecida en los incisos acusados del artículo 4 de la Ley 106 de 1993, que consiste en que los recursos de la Contraloría se calculen en función de los presupuestos de los entes fiscalizados, resulta una fórmula proporcionada y razonable, que, en

sí misma, tampoco viola la Carta, y no hay ningún precepto constitucional que prohíba adoptar esta clase de cálculos.

Esto no quiere decir que la fórmula ideada por el legislador no pueda sustituirse o cambiarse por otra, si así se decide en otra ley, pero siempre sin menoscabo alguno de la autonomía de ese organismo de control. Lo que la Corte señala es que si el legislador consideró que, en aras de la autonomía presupuestal de la Contraloría, en la labor fiscalizadora que realiza ante la administración y ante los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la Nación, esta labor se garantiza con la menor intervención de la Contraloría en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto, la fórmula establecida en la disposición acusada, a pesar de ser distinta a las de otros entes que ejercen funciones públicas, como manifestación de poder del Estado, este sólo hecho no viola la Constitución.

4.9 Debe, en todo caso, precisarse y es apenas obvio, que el cálculo de la tarifa de control fiscal, cuando se trate de la fiscalización de entes particulares que manejan, en forma total o parcial, fondos o bienes de la Nación, debe calcularse en relación con el monto de tales fondos o bienes de la Nación y no con los que correspondan al ente particular como tal, pues éstos son privados, y la Contraloría no ejerce fiscalización sobre ellos.

No sobra advertir que la autonomía presupuestal de la Contraloría no es absoluta, pues, en un Estado de Derecho, ningún organismo puede ostentar un poder absoluto, y que el ejercicio de la función pública que ejerce la Contraloría, al estar al servicio de los intereses generales, debe desplegarse con fundamento en los principios "de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad", que consagra el artículo 209 de la Carta.

5. La tarifa de control fiscal y su naturaleza.

5.1 El legislador, de acuerdo con las competencias que le son propias, en materia impositiva, según los artículos 150, numeral 12, y 338, puede establecer contribuciones fiscales (o parafiscales, excepcionalmente).

La objeción que al respecto plantea el actor, en cuanto a la violación de estos artículos constitucionales por parte de la norma acusada, radica en que el legislador no puede acudir a esta clase de tributos porque el ejercicio de la función pública que desarrolla la Contraloría no es un servicio público sino el ejercicio del poder del Estado. Es decir, el control que ejerce la Contraloría no se hace en interés de la legalidad, de terceros, o de los mismos vigilados, como ocurre con las Superintendencias, sino en interés del propio Estado.

5.2 Al respecto, hay que decir, que no le asiste razón al actor, porque la "tarifa de control fiscal" no está enmarcada dentro de los conceptos de "tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen" (inciso 2º del artículo 338 de la Constitución), tal como lo entiende el demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado (arts. 150, numeral 12, y 338 de la Carta). Y que es fijada individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267, inciso 1º de la Carta).

5.3 Tampoco prospera el cargo de que como la Contraloría desarrolla una función pública, como ejercicio del poder del Estado, y que, en consecuencia, sus recursos sólo pueden provenir de recursos presupuestarios comunes, y que al no ser así, se violan los artículos 119 y 267 de la Carta, pues, en ninguna parte de la Constitución así se consagra, y el tributo especial que creó el legislador en el artículo acusado, deriva de su facultad impositiva, como ya se dijo, contemplada en los artículos 150, numeral 12, y 338 de la Constitución. Además, el legislador desarrolló adecuadamente el mandato constitucional de garantizar al ente fiscalizador la existencia de recursos suficientes para su ejercicio. Y, al mismo tiempo, cumplió la Constitución en cuanto a que sólo el Congreso, las asambleas y los concejos, en tiempo de paz, tienen competencia para imponer tributos, como el objeto de esta demanda, y en virtud de esta atribución, el legislador expidió el artículo 4 de la Ley 106 de 1993.

En otras palabras, el tributo especial creado por la disposición acusada no riñe con la función pública fiscalizadora que desarrolla la Contraloría General de la República.

6. Iniciativa del Gobierno en materia presupuestal y sometimiento de la Contraloría General de la República y de los entes por ella fiscalizados a este principio constitucional.

6.1 Respecto de la presunta violación de la competencia del Gobierno en lo referente a la iniciativa presupuestaria, consagrada en el artículo 346 de la Constitución, la violación, en concepto del actor, se da en la medida en que se obliga al Ejecutivo y al Congreso incorporar en el presupuesto los recursos de la cuota de fiscalización de las entidades fiscalizadas, sin posibilidades de discusión por tales órganos, pues, al ser obligatoria su incorporación, ésta resulta inmodificable. Y, según explica el demandante, se viola lo establecido en la Constitución, sobre la forma como debe ser fijado el sistema y el método para definir el monto de la tarifa, pues "al haberse fijado un método y un sistema para la determinación de la tarifa aplicable a los sujetos contribuyentes (...) se estableció una obligación imperativa a cargo del ejecutivo y del Congreso."

5.2 Hay que aclarar que el actor en este cargo, al parecer estaba haciendo referencia al contenido de obligatoriedad que, en forma expresa, estaba en uno de los incisos del artículo 8 del Decreto 267 de 2000, precepto que, como se advirtió, fue declarado inexequible por la Corte, en la sentencia C-1550 de 2000. En efecto, el demandante, en su escrito (folio 7), se remite y saca las consecuencias correspondientes, a un numeral que denomina "numeral 5", que no existe en la disposición ahora demandada, pero que sí estaba en el artículo 8 del mencionado Decreto, así : "La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República y dicho valor deberá incorporarse en forma obligatoria en el respectivo presupuesto anual." La parte subrayada de este inciso no existe en el artículo 4 de la Ley 106 de 1993, acusado, por lo cual no puede ser objeto de pronunciamiento en esta sentencia. (CORTE CONSTITUCIONAL**, **Sentencia C-1148 de 31 de octubre de 2001, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)***

XVII. DE LAS RESPONSABILIDADES FISCALES

Artículo 112. Además de la responsabilidad penal a que haya lugar, serán fiscalmente responsables:

a) Los ordenadores de gastos y cualquier otro funcionario que contraiga a nombre de los órganos oficiales obligaciones no autorizadas en la ley, o que expidan giros para pagos de las mismas;

b) Los funcionarios de los órganos que contabilicen obligaciones contraídas contra expresa prohibición o emitan giros para el pago de las mismas;

c) El ordenador de gastos que solicite la constitución de reservas para el pago de obligaciones contraídas contra expresa prohibición legal;

d) Los pagadores y el Auditor Fiscal que efectúen y autoricen pagos, cuando con ellos se violen los preceptos consagrados en el presente Estatuto y en las demás normas que regulan la materia.

Parágrafo. Los ordenadores, pagadores, auditores y demás funcionarios responsables que estando disponibles los fondos y legalizados los compromisos demoren sin justa causa su cancelación o pago, incurrirán en causal de mala conducta (Ley 38 de 1989, art. 89, Ley 179 de 1994, art. 55, incisos 3o. y 16, art. 71).

Conc.: Art. 6° Ley 80 de 1993. Arts. 38, 110 del Decreto 111 de 1996. Ley 610 de 2000. Ley 734 de 2001. Art. 399 C.P.

Artículo 113. Los ordenadores y pagadores serán solidariamente responsables de los pagos que efectúen sin el lleno de los requisitos legales. La Contraloría General de la República velará por el estricto cumplimiento de esta disposición (Ley 38 de 1989, art. 62, Ley 179 de 1994, art. 71).

Conc.: Art. 71 del Decreto 111 de 1996. Ley 80 de 1993. Ley 610 de 2000. Ley 598 de 1999.

Nota. Teniendo en cuenta la estructura del sistema de control fiscal en Colombia, debe resaltarse que, de igual modo, es tarea de la Auditoría General de la República la de velar por el estricto cumplimiento de la responsabilidad solidaria de los pagos que se hagan sin el lleno de los requisitos legales en la Contraloría General de la República y en las contralorías territoriales.

De lo dicho precedentemente se colige que el SICE es un sistema eminentemente informativo que persigue darle transparencia y publicidad a los contratos celebrados con dineros públicos, con el fin de disminuir los niveles de corrupción que aquejan a la Administración pública.

El SICE contiene los precios de los bienes y servicios que la Administración comúnmente compra y contrata, de manera que estos se vuelven fácilmente identificables y constatables, cosa que se logra con la nomenclatura incluida en el CUBS. También contiene la identificación de los proveedores y los precios a los cuales dichos proveedores ofrecen sus bienes y servicios, información que reposa en la base de datos del RUPR. Los responsables de celebrar actos jurídicos que comprometan dineros públicos están en el deber de acudir al SICE para informarse acerca de los bienes y servicios exigidos por el normal desenvolvimiento de sus funciones administrativas. El SICE está destinado a ofrecer información real y actualizada -gracias al sistema de consulta y actualización vía internet- de los elementos más importantes en los procesos de contratación estatal, cuyo conocimiento debe estar en manos de las entidades estatales.

Visto desde esta perspectiva, el SICE constituye una herramienta de consulta que permite averiguar por los bienes ofrecidos a la administración pública estableciendo los mejores precios ofrecidos en el mercado; permite consultar quiénes los ofrecen y en dónde se ofrecen. Como se infiere de su descripción, es indudable que el sistema redunda en beneficio de la efectividad de la gestión administrativa ya que ofrece a los encargados de los procesos de contratación mayores elementos de juicio a la hora de contratar. Dado que la consulta del SICE arroja resultados reales y actualizados de las diferentes opciones de compra, las entidades cuentan con la posibilidad de escoger, de entre las diferentes propuestas, la que resulte más conveniente a los intereses de la Administración. Nadie dudaría, en este sentido, de que el SICE permite la realización de algunos de los principios más relevantes de la función administrativa, como son la moralidad –en tanto que permite la sana competencia entre los proveedores de los servicios ofrecidos al Estado-, la eficacia –conferida por la

misma rapidez en la consulta-, la economía –garantizada por la escogencia de las mejores opciones de compra-, la celeridad y la imparcialidad –representada en la objetividad de los criterios de contratación[119]-, etc. (Art. 209 Constitución Política)

Ahora bien, no obstante el reconocimiento de que el SICE es un sistema que contribuye a la realización de los principios que inspiran la función administrativa, resulta conveniente anotar que la reflexión instigadora del debate no fue precisamente la benevolencia del método, sino el hecho de que el mismo esté encomendado a la Contraloría General de la República. En este sentido cabe formular de nuevo la pregunta: ¿la conducción de un sistema de información en el que figuran los elementos más relevantes del proceso de contratación, implica, por parte de la Contraloría General de la República, el ejercicio de un control previo a la contratación estatal?

Como primera medida debe recordarse que la razón que motivó la proscripción del sistema de control fiscal previo en Colombia fueron los efectos perjudiciales de su implementación en el normal desenvolvimiento de la función administrativa. Con esta eliminación se pretendió erradicar la

---

[119] Luego de que el proyecto fuera aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el representante ponente, Diego Turbay Cote, se pronunció así sobre las ventajas del nuevo sistema: *"Quiero resaltar la importancia del proyecto, por el cual se crea el sistema de la información a la contratación estatal. Hoy por hoy estamos dotando al país de un útil instrumento que no tenía. Le entregamos a la Contraloría General de la República y sobre todo al ciudadano un mecanismo ágil que podrá reducir los sobrecostos en la administración pública.*

Se sabe a ciencia cierta que 67% de los proveedores, según un estudio de la Universidad del Rosario, manifiesta que pagan sobornos 80% de las compras que hace el Estado las realiza de manera directa, únicamente el 4% de las personas que están registradas en el registro de proveedores, aplican, tienen y obtienen los contratos de la Nación, por este mecanismo que acabamos de aprobar le permitimos a la ciudadanía desarrollar los mecanismos de transparencia de la contratación estatal, dado que en tiempo real podrán ver, vía Internet, a qué precios está contratando la Nación, qué tipos de bienes requiere la Nación.

De igual manera, la administración pública podrá reducir el desgreño administrativo existente, dado que este proyecto la obliga a que haga sus planes de compra, a que se reduzcan las distorsiones que existen actualmente en la elaboración de presupuestos y se trabaje con una información real en la presupuestación de lo que son las adquisiciones del Estado.

Quiero decirles que 26 billones de pesos, contrata la Nación de esta manera y en otros países, se ha podido constatar que la implantación de este sistema le ha dado ahorros, hasta el 30% en lo que ha sido la racionalización de las compras del Estado.

En este sentido quiero felicitarlos, porque aquí le estamos dotando al país de un útil que le permitirá ahorrar de 3 a 4 billones de pesos en el primer año y creo que es uno de los mejores aportes que el Congreso de la República le hace al país. Mil gracias.". (Gaceta del congreso #287 de 2000)

coadministración de los organismos de control, que antes de la Carta de 1991 intervenían en los procesos de contratación pública al punto de condicionar o incluso vetar la capacidad contractual de las entidades del Estado. El vicio fundamental detectado en el esquema consistía en que la intervención temprana de la Contraloría impedía la celebración de los contratos cuando quiera que se verificaba el incumplimiento de los requisitos legales de contratación.

Desde esta óptica, si se llegare a comprobar que al asumir el diseño, administración y regulación del SICE, la Contraloría General de la República adquiere la potestad de condicionar o impedir el desempeño de la función administrativa -reflejada en el ejercicio de la facultad contractual-, entonces habría que concluir que, a pesar de las ventajas de esa metodología, su asignación al organismo de control constituye un retroceso hacia el control previo, superado ya por el régimen constitucional vigente.

Si, por el contrario, se verifica que esta intervención de la Contraloría no autoriza al órgano de control a adoptar decisiones anteriores al contrato que puedan conducir a la postergación, suspensión o modificación del mismo, entonces habrá que deducir que el sistema informativo a que se contrae la Ley 598 de 2000 no constituye mecanismo alguno de control previo.

Del mismo modo, esta Corporación considera que el Sistema de Información de la Contratación Estatal –SICE- implicaría la ejecución de un control perfilado hacia la co-administración, es decir, reincidiría en los vicios del control fiscal previo, si la Contraloría estuviera facultada para descalificar autónomamente las propuestas que los proveedores publican a través del SICE y para ejercer un control sobre los precios por ellos ofrecidos.

Dicho de otra forma, si por virtud del manejo de la información del SICE la Contraloría asume la facultad de calificar o descalificar, valorar o analizar las propuestas de precios y condiciones de servicio presentadas por los respectivos oferentes, no podría admitirse que el objetivo del SICE es apenas informativo y habría que aceptar que éste conserva las intenciones del control previo prohibido por la Carta Política.

Más aún, de llegarse a verificar que la implementación del SICE confiere al organismo de control la potestad de condicionar, conducir, coartar, inducir u obligar la escogencia de los elementos constitutivos del contrato por parte de las entidades públicas o, en su caso, de los particulares, no habría conclusión distinta a la de considerar que el diseño legal del sistema se opone al esquema de control fiscal previsto por la Constitución Política y que, por tanto, la Ley 598 es contraria a la Carta.

En definitiva, el sistema de información para la vigilancia de la contratación estatal incurriría en los defectos del control previo si se lo entendiera, no ya como un mecanismo de información que propugna la agilización de los procesos de contratación, estimula la transparencia, facilita la consulta de las opciones, aumenta el espíritu de competencia entre los oferentes y propicia el control social de la actividad contractual de las Administración, sino como un mecanismo de aprobación temprana de las opciones con que cuentan las entidades públicas para celebrar contratos.

5. Exequibilidad de la Ley 598 de 2000

Analizadas las disposiciones legales que establecen los aspectos generales del Sistema de Información para la Contratación Estatal, esta Corte encuentra que el mecanismo de operación del SICE no instaura un nuevo control previo en el ordenamiento jurídico local.

Lo anterior por cuanto que el sistema de operación del SICE no concede a la Contraloría General de la República herramienta alguna que le permita verificar el cumplimiento previo de los requisitos contractuales exigidos a la entidad o al particular que administra bienes públicos y, por consiguiente, que la faculte para aprobar o improbar la ejecución del gasto. En estos términos, la sujeción del contrato a las previsiones del SICE no implica, por parte de la Contraloría, una revisión anticipada de las transacciones o de las operaciones que sirven de soporte a los actos jurídicos mediante los cuales las entidades o los particulares comprometen el tesoro nacional.

No consiste aquello –y en este punto valga recordar los componentes identificadores del control previo- una verificación numérico-legal entre el monto del gasto y su concordancia con la partida presupuestal asignada a la entidad pública, como tampoco es una verificación de que el sujeto que ordena el gasto haya sido el autorizado para hacerlo; no implica la constatación de que los avances en dinero hayan

sido legalizados con anterioridad a su ejecución ni implica el establecimiento de la exactitud en las operaciones matemáticas respaldadas en documentos, facturas comprobantes u órdenes de compra.

Mediante el cumplimiento de las reglas de consulta del SICE el Contralor General no intervinie en el proceso contractual, toda vez que la entidad pública o el particular que administra bienes públicos conservan plena autonomía para decidir cuáles de las propuestas, ofrecidas pública y democráticamente a través de la Internet por todos los aspirantes a contratistas, resulta más convenientes al contrato que pretende ser celebrado.

Como se trata de un sistema de información que tiende a la realización de la transparencia, objetividad y moralidad de la función contractual, el SICE opera como un instrumento democrático del más alto acceso, en el que pueden participar todos los ciudadanos que pretendan convertirse en contratistas del Estado. La Contraloría, en consecuencia, no está habilitada para analizar o calificar, desde el punto de vista económico, las ofertas formuladas por los aspirantes a contratistas del Estado, ya que de hacerlo condicionaría la escogencia de los elementos constitutivos de los eventuales contratos públicos, incurriendo con ello en una de las prácticas prohibidas por el artículo 267 de la Carta Política.

Ni los listados de bienes y servicios ni las bases de datos de los proveedores, más los precios ofrecidos por éstos, constituyen condicionamiento alguno para la celebración del contrato: aquellos operan como catálogo guía o referencia cruzada que permite escoger la opción más favorable a las necesidades de la negociación. Evidentemente que la obligación que tienen los actores públicos de consultar las bases de datos del SICE implica un deber adicional de responsabilidad para con el manejo de los dineros públicos, que eventualmente repercutirá en los procesos de revisoría fiscal realizados por la Contraloría. No obstante, mientras esa consulta se realice y las entidades públicas verifiquen las condiciones económicas y financieras más favorables al contrato por realizarse, que, dicho sea de paso, es su obligación, aquellas conservan plena autonomía y libertad en la celebración de sus contratos. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sent. C-716 de 3 de septiembre de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

XVIII. DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 114. Si la Corte Constitucional declarare inexequible la ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación en su conjunto, continuará rigiendo el presupuesto del año anterior, repetido de acuerdo con las normas del presente Estatuto (Ley 38 de 1989, art. 83, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 14 y art. 71).

Conc.: Arts. 241, numeral 4°, 348 C.Pol. Arts. 64 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 115. Si la inexequibilidad o nulidad afectaren alguno o algunos de los renglones del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, el Gobierno suprimirá apropiaciones por una cuantía igual a la de los recursos afectados. En el caso de la suspensión provisional de uno o varios renglones del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, el Gobierno aplazará apropiaciones por un monto igual.

Si la inexequibilidad o la nulidad afectaren algunas apropiaciones, el Gobierno podrá en ejecución el Presupuesto en la parte declarada exequible o no anulada, y contracreditará las apropiaciones afectadas (Ley 38 de 1989, art. 84, Ley 179 de 1994, art. 55, inciso 6o.).

Conc.: Art. 76 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 116. El Gobierno establecerá las fechas, plazos, etapas, actos, procedimientos e instrutivos necesarios para darle cumplimiento a la presente ley y a la Ley 38 de 1989 (Ley 179 de 1994, art. 56).

Artículo 117. El Gobierno establecerá las fechas, plazos, etapas, actos, instrucciones y procedimientos necesarios para darle cumplimento a la presente ley (Ley 225 de 1995, art. 17).

Artículo 118. El Gobierno Nacional podrá, a través del Fondo de Monedas Extranjeras del Banco de la República o mediante contrato directo, constituir una cuenta especial de manejo, que le permita a la Nación atender al pago de la Deuda Externa del Sector Público, para lo cual podrá sustituir, renegociar, convertir, consolidar, establecer las condiciones y garantía de dicha deuda, cuyo giro y pago se efectuará conforme a los reglamentos de este Estatuto. Sin embargo, el Gobierno Nacional, antes de dos años, cancelará el contrato que existiere con el Fondo de Monedas Extrajeras, FODEX (Ley 38 de 1989, art. 87).

Conc.: Art. 346 C.Pol. Arts. 11, 36, 38, 44, 63, 80, 119 del Decreto 111 de 1996.

Artículo 119. El Gobierno Nacional queda autorizado para hacer sustitución en el portafolio de deuda pública siempre y cuando se mejoren los plazos, intereses u otras condiciones de la misma.

Estas operaciones sólo requieren autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no afectarán el cupo de endeudamiento, no tendrán efectos presupuestales y no afectará la deuda neta de la Nación al finalizar la vigencia.

Tampoco requerirán operación presupuestal alguna las sustituciones de activos que se realicen de acuerdo con la ley y no signifiquen erogaciones en dinero (Ley 179 de 1994, art. 46, Ley 225 de 1995 art. 12).

Conc.: Art. 346 C.Pol. Arts. 11, 36, 38, 44, 63, 80, 119 del Decreto 111 de 1996.

> *[…] el artículo 119 del Decreto 111 de 1996 establece que la sustitución de activos no requiere de operación presupuestal alguna, siempre que se realice conforme a la ley y no implique erogación dineraria. De esta suerte, si el artículo 59 de la Ley 413 de 1997 autoriza la sustitución de bienes*

inmuebles por obras que se requieran para adquirir, terminar o adecuar Palacios de Justicia, de manera directa, es decir sin que sea ilícito utilizarla para la cancelación de obligaciones adquiridas con anterioridad, resulta evidente que no hay erogación de recursos públicos, sino simplemente una subrogación de un activo por otro equivalente, lo que significa que en nada se afecta el principio de la universalidad del presupuesto que en últimas obliga a que se incluyan en el presupuesto todas las rentas a percibir y todos los gastos a efectuar, pues, como se ve, con la autorización conferida, esas operaciones pertenecen a la categoría de las que se han denominado "neutras", por cuanto no implican ni ingreso ni gasto público en sentido estricto. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-562 de 7 de octubre de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Artículo 120. Los recursos que de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 357 de la Constitución correspondan a los Resguardos Indígenas por su participación en los ingresos corrientes de la Nación, no harán parte del presupuesto de rentas de la entidad territorial encargada de su administración.

El destino de dichos recursos será única y exclusivamente el establecido en la Ley 60 de 1993 y sus normas reglamentarias, so pena de las acciones penales a que haya lugar. En todo caso, estos recursos estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría territorial respectiva (Ley 225 de 1995, art. 16).

Conc.: Ley 89 de 1890. Arts. 1°, 83, 89 de la Ley 715. Ley 610 de 2000. Art. 399 C.P.

Nota. El Acto Legislativo 1 de 2001, modificó el artículo 357 constitucional. Así mismo, la ley 715 de 2001 reguló los lineamientos allí establecidos. En cuanto a los resguardos, debe enfatizarse en que el ordenamiento constitucional otorgó protección especial a los pueblos indígenas en desarrollo del principio de diversidad étnica y cultural. De otra parte, el artículo 89 de la Ley 715 centraliza en la Contraloría General de la República el control de las transferencias.

Artículo 121. Transitorio. Para la vigencia fiscal de 1995 los proyectos de confinanciación 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 (Ley 225 de 1995, art. 18).

Nota. Esta disposición fue declarada **inexequible** mediante la sentencia C-685 de 1996.

> *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 inexequibilidad de la totalidad de los artículos. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sent. C-685 de 5 de diciembre de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero)

Artículo 122. Transitorio. La Dirección General del Tesoro Nacional comenzará a cumplir las funciones relacionadas con el Programa Anual Mensualizado de Caja asignadas en la presente ley a partir del 1° de julio de 1996; hasta esta fecha dichas funciones continuarán siendo desempeñadas por la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda.

Durante la transición la Dirección General del Tesoro Nacional podrá efectuar giros en cuantía inferior a la del Programa Anual de Caja, PAC, con recursos de la Nación (Ley 225 de 1995, art. 23).

Artículo 123. Los recursos que se producen a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía en desarrollo del mecanismo de compensación y promoción de que trata el Artículo 220 de la Ley 100 de 1993, no se constituirán en sujeto de obligación de incluirse en el Presupuesto General de la Nación.

La programación de los recursos de las Empresas Sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, el plan o planes obligatorios de salud de que trata la Ley 100 de 1993 y las acciones de salud que le corresponda atender conforme a las disposiciones legales.

Las empresas sociales del Estado podrán recibir transferencias directas de la Nación, de las entidades territoriales. No obstante, para efectos de la ejecución presupuestal, las entidades territoriales, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, celebrarán los convenios de que trata el Artículo 238 de la Ley 100 de 1993 y establecerán los planes substitutivos de recursos para la financiación de las Empresas Sociales del Estado, en los términos del Artículo 219 de la Ley 100 de 1993.

Las entidades territoriales podrán pactar con las empresas sociales del Estado la realización de reembolsos contra prestación de servicios y de un sistema de anticipos, siempre que estos últimos se refieran a metas específicas de atención.

Las cuentas especiales previstas para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en las Leyes 60 de 1993 y 100 del mismo año, se integrarán en los fondos seccionales, distritales y municipales de salud de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán en ningún caso parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual, su contabilización y presupuestación será especial en los términos del reglamento (Ley 179 de 1994, art. 69).

Conc.: Arts. 2°, 15 del Decreto 111 de 1996. Art. 21 de la Ley 344 de 1996.

> *La Corte Constitucional en varias oportunidades se ha referido a la cobertura de la ley orgánica del presupuesto. En un primer momento afirmó:*
>
> *"La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación,*

aprobación, modificación y ejecución)" (Sentencia C-478 de Agosto 6 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Posteriormente, esta Corte precisó :

"La Ley 38 de 1989 es, en la actualidad, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y cubre dos niveles: a) El sistema presupuestal, y b) La fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de las utilidades de las empresas industriales del Estado, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política y la ley le otorgan". (Sentencia C-337 de agosto 19 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

De acuerdo con lo previsto en el artículo 352 de la CP y lo reiterado por esta Corte, la ley orgánica del presupuesto sólo puede regular las materias taxativamente indicadas en la norma citada. Precisamente, la regulación de la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los entes descentralizados de cualquier nivel, así como su capacidad para contratar, se incluyen expresamente en el ámbito de este tipo especial de ley.

En este orden de ideas, la ley orgánica del presupuesto puede, por vía general, señalar un recurso que por su naturaleza no deba incorporarse en el Presupuesto General de Nación (inciso primero). De este modo se establece una regla que ha de tomarse en cuenta con ocasión de la periódica elaboración y aprobación del presupuesto.

El inciso segundo del artículo analizado, se ocupa de sentar las pautas generales conforme a las cuales deberá adelantarse la "programación" de los recursos de las empresas sociales del Estado. Cabe recordar que las empresas sociales del Estado son "entidades públicas descentralizadas" dedicadas a la prestación de los servicios de salud (Ley 100 de 1993, art 194) y, por ende, su proceso presupuestal no es ajeno a la ley orgánica. En este sentido, la anotada ley 100 de 1993 dispone: "El régimen presupuestal [de las empresas sociales de salud] será el que se prevea, en función de su especialidad, en la ley orgánica de presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la presente ley" (Ibid, art 195-7).

En el tercer inciso se contempla una modalidad convencional para ejecutar partidas presupuestales que reciban las empresas sociales del Estado como transferencias directas de la Nación o de las entidades territoriales. Es del resorte de la ley orgánica, dictar normas generales sobre la ejecución del presupuesto de las entidades descentralizadas.

En el cuarto inciso se habilita a las entidades territoriales y a las empresas sociales del Estado, para celebrar contratos entre sí en relación con la prestación del servicio de salud. La ley orgánica del presupuesto puede regular la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar (CP art. 352).

El inciso quinto del artículo objetado, introduce un principio aplicable a la contabilización y manejo de los recursos del sector salud. Pese a que estos recursos se manejan a través de cuentas especiales que se integran en los fondos seccionales, distritales y municipales, los mismos no se incorporan a los presupuestos de estas entidades, como quiera que su contabilización y presupuestación será especial e independiente. La ley orgánica del presupuesto puede establecer mecanismos generales para la ejecución y manejo de fondos públicos asignados a un específico sector y precisar que por su especial naturaleza no se contabilicen dentro del presupuesto de las entidades territoriales.

El último inciso de este artículo asigna características y facultades al Fondo Prestacional del sector salud. A diferencia de las disposiciones anteriores, que regulan de manera general aspectos relacionados con distintas fases del proceso presupuestal de la Nación, de las entidades territoriales y de un tipo de entidad descentralizada, en este caso, la norma se limita a configurar la estructura y características de un fondo prestacional. Aparte de romper la unidad de materia del proyecto (CP art. 158), es evidente que esa materia es ajena al ámbito de la ley orgánica del presupuesto (CP art. 532).

De conformidad con lo expuesto, salvo el último inciso, los restantes serán declarados exequibles. Se ha demostrado que la ley orgánica puede contener reglas generales aplicables a cualquier fase del proceso presupuestal de una especie de entidad descentralizada. De otro lado, las reglas a que se ha hecho mención no se refieren a un determinado período fiscal, sino que, por el contrario, están llamadas a aplicarse de manera indefinida al anotado proceso presupuestal cada vez que éste se

realice. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-490 de 3 de noviembre de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Como se observa, sí existen diferencias en los procedimientos establecidos en una y otra disposición, en cuanto a la forma en que las empresas sociales del Estado deben hacer su programación presupuestal. Ahora, siguiendo las pautas de la sentencia C-894 de 1999 citada, se examinará si las diferencias son de tal naturaleza que hacen la norma demandada de la ley 344 inconstitucional.

Sobre el primer inciso del precepto demandado, hay que decir lo siguiente: el hecho de mencionar expresamente la norma de la ley orgánica (el artículo 69 de la ley 179 de 1994), no hace por sí sola exequible la disposición. Esta resulta exequible si no introduce cambios sustanciales a lo que ella establece. Entonces, al mirar su contenido, se tiene que el artículo 21 demandado señala que la estimación para la programación presupuestal debe hacerse con base en los recursos que se espera recaudar por concepto del valor de los servicios producidos, según tarifas del Gobierno Nacional, y el artículo 69 de la ley 179, establece que la programación se basará en eventos de atención referidos a la población que vaya a ser atendida.

En relación con esta primera aparente diferencia, que es una de las bases de la demanda, hay que señalar que, en estricto sentido, las disposiciones están estableciendo la misma base de programación. Cuando la norma habla de los recursos que se espera recaudar por concepto del valor de los servicios producidos, está haciendo referencia a la población que será atendida. Realmente, en este aspecto, no hay un desconocimiento de la ley orgánica sólo por utilizar palabras distintas para la misma base de programación.

En donde sí se dan las diferencias sustanciales es en los tres (3) incisos siguientes de la norma demandada. Las diferencias se presentan no sólo desde el punto de vista elemental y obvio de que en la norma orgánica no existen estos tres incisos, sino en que ellos llevan consigo unas limitaciones no contempladas en el artículo 69 de la ley orgánica.

En efecto, una cosa es establecer que la programación presupuestal se basará en eventos de atención debidamente cuantificados de acuerdo con la población que va a ser atendida (art. 69), o proyectando los recursos que se espera recaudar (art. 121, inc. 1), y otra, muy diferente, que dicha estimación deba corresponder "al promedio del recaudo real por este concepto en los dos últimos años incluyendo las proyecciones del presupuesto que se está ejecutando".

No se requieren profundos análisis para concluir que la ley 344 introdujo una modificación sustancial a la forma de calcular el presupuesto de estas entidades. Pues, resulta que el promedio del recaudo real por concepto del valor de los servicios producidos, es un factor de cálculo que no siempre corresponde a la realidad de la población que vaya a ser atendida por las empresas sociales del Estado. Se trata de factores de naturaleza distinta. Y, es en este punto, en donde radica la vulneración del artículo 151 de la Constitución. Hay que observar, que la modificación no es, como lo dice el señor Procurador, un desarrollo de la disposición de la que obra en la ley orgánica, pues, como se vio, en el artículo 21 se consagró en los incisos 2º, 3º y 4º, un cambio sustancial, lo que, de acuerdo con la Constitución y la interpretación constitucional de las leyes orgánicas, deviene en la inexequibilidad de tales incisos, pues, sólo mediante una ley orgánica era posible establecer estas modificaciones.

Finalmente, aunque no fueron demandados los parágrafos 1º y 2º del mismo artículo 21 de la ley 344 de 1996, hay que hacer unidad normativa (art. 6 del decreto 2067 de 1991) y declarar su inexequibilidad, en relación con la expresión "o con fundamento en ingresos calculados sin atender lo establecido en el presente artículo", contenida en el parágrafo 2º del mencionado precepto, pues, al salir del ámbito legal los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 21, deja de tener razón de ser la expresión mencionada. . (**CORTE CONSTITUCIONAL**, Sentencia C-432 de 12 de abril de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra)

Artículo 124. En cualquier evento, las rentas que obtenga el Estado, como consecuencia de la enajenación de acciones, bonos u otros activos, deberán incorporarse en los presupuestos de la Nación la entidad territorial correspondiente (Ley 179 de 1994, art. 70).

Conc.: Art. 31 del Decreto 111 de 1996.

Esta norma comprende dos partes, realmente independientes: la primera contiene la orden de enajenar los activos que no sean necesarios para el desempeño de las respectivas funciones. Orden dirigida a "los órganos del Orden Nacional", y que no es incondicional, pues está sujeta al criterio que los funcionarios responsables tengan sobre la necesidad o utilidad de los activos para el cumplimiento de los fines estatales. La segunda da a los recursos originados en la enajenación la calidad de ser "de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación". Habrá, en consecuencia, que analizarlas separadamente.

En cuanto a la disposición que manda enajenar los activos innecesarios, hay que señalar que los argumentos que contra ella se esgrimen fueron, prácticamente, los mismos que se adujeron contra el artículo 84 de la ley 21 de 1992, correspondiente al Presupuesto General de la Nación para 1993, norma similar, al menos en uno de sus apartes. En efecto, decía el artículo últimamente citado:

"Artículo 84.- Los organismos y entidades del orden nacional, con fundamento en la actualización de valores de activos no corrientes y en especial de los bienes inmuebles realizada durante 1992, deberán programar para la vigencia de 1993 la venta de los mencionados activos que no sean necesarios para el desempeño de sus funciones...".

Demandada esta norma por violar el numeral 9o. del artículo 150, y el artículo 158, de la Constitución, en la Sentencia C-337 de agosto 19 de 1993, la Corte dijo:

"En cuanto a la primera parte del artículo 84 demandado, considera la Corte que se ajusta a la Constitución, por cuanto la enajenación de que trata la norma, por una parte es materia propia de una Ley de presupuesto, y por tanto no es violatoria del artículo 158 superior, y por otra parte ella se basa en una autorización general que se confiere en el artículo 146 del Estatuto Contractual de la Nación y sus entidades descentralizadas (Decreto Ley 222 de 1983), cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 146. DE LOS INMUEBLES QUE SE PUEDEN VENDER O PERMUTAR. Sin perjuicio de lo dispuesto por leyes especiales, los predios rurales y urbanos que las entidades a que se aplica este estatuto no requieran para su servicio, podrán ser dados en venta o permutados".

"La norma sub-examine no vulnera pues el artículo 150 num. 9 de la Carta que, en términos generales, faculta al Congreso para "conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales", y dispone que el Gobierno debe rendir periódicos informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. Estima la Corte que este numeral debe concordarse con el numeral 14 del artículo 150, así como con el inciso final del mismo, que disponen:

"14.- Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa".
"....."

"Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional".

"Debe señalarse que el estatuto general vigente, fue el expedido por medio del Decreto Ley 222 de 1983, del cual hace parte el artículo 146 antes citado". (Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Es claro, en consecuencia, que estas mismas razones llevan a predicar la exequibilidad de la norma ahora demandada. Lo cual se explica en razón del carácter temporal de la ley de Presupuesto, pues la norma declarada exequible en su oportunidad, perdió vigencia al terminar el año de 1993. Por esta razón, se reprodujo en el Presupuesto de 1994.

No sucede igual con la segunda parte de la actual norma. Pues, de un lado, no se incluyó en la que ya juzgó la Corte; y, del otro, contradice ostensiblemente un mandato constitucional, como se verá.

Dispone el artículo 359 de la Constitución:

"Artículo 359.- No habrá rentas nacionales de destinación específica.

"Se exceptúan:

"1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

"2. Las destinadas para inversión social.

"3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias".

Existe, como se ve, la prohibición general de las rentas de destinación específica, con las excepciones descritas. Pero en la norma acusada se establece que los recursos "serán de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación". Lo cual supone dar respuesta a dos preguntas:

1a. ¿Qué debe entenderse por "libre asignación"?

2a. ¿A quién correspondería hacerla, en caso de ser posible, y en qué momento?.

En relación con la primera de estas cuestiones, hay que comenzar por decir que asignar, según su primera acepción, es "señalar lo que corresponde a una persona o cosa". Su significado es semejante al de ***destinar****, también en su primera acepción: "ordenar, señalar o determinar una cosa para algún fin o efecto".*

Es claro, pues, que la "libre asignación" que autoriza la norma, equivale a "libre destinación". Y para que tenga algún sentido la norma, es necesario interpretarla así: la libertad para darles a los referidos recursos una destinación específica, al arbitrio de quien hace la asignación. Pues sería ilógico pensar que tal libertad para asignar sólo pudiera conducir a que los recursos hicieran parte de los fondos comunes, es decir, siguieran el principio de la unidad de caja, al cual, de todas maneras, están sujetos.

Por este primer aspecto, la norma que se examina es contraria a la Constitución, pues establece la posibilidad de dar a unos recursos una destinación específica, de conformidad con la interpretación hecha.

En cuanto al segundo interrogante, es menester decir que, ya corresponda al Congreso hacer la "libre asignación" o corresponda al Ejecutivo, ésta será de todos modos contraria a la Constitución. Esto, sencillamente, porque los recursos de que se trata no están comprendidos dentro de las excepciones del artículo 359.

Además, debe agregarse que el artículo 113 de la Constitución, consagra la autonomía e independencia de los órganos que integran la ramas del poder público.

Por lo expuesto, la Corte declarará inexequible la frase del artículo 10 que dice: "Los recursos así originados serán de libre asignación en el Presupuesto General de la Nación". Y, como se dijo, declarará exequible la primera parte de esta misma norma. (**CORTE CONSTITUCIONAL**, C-357 de 11 de agosto de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía)

Artículo 125. Adicionar los Artículo 39 de la Ley 7a. de 1979, su adición contenida en el Artículo 10 de la Ley 89 de 1988 y Artículo 30 de la Ley 119 de 1994 así: Los aportes de que trata el numeral 4o. de estos Artículos son contribuciones parafiscales (Ley 225 de 1995, art. 25).

Artículo 126. La presente ley (se refiere a la Ley 179 de 1994) rige a partir de su vigencia excepto lo referente a la ejecución y seguimiento presupuestal que empieza a regir el primero de enero de 1995. Modifica en lo pertinente la Ley 38 de 1989 y deroga la siguiente normatividad: el Parágrafo del Artículo 7o., el Artículo 15, el Artículo 19, el Parágrafo 1o., del Artículo 20, el literal d) del Artículo 24, los Artículos 35, 37, 38, 41, 47, 49, 50, 56, 57, 58, 59 y 60, el inciso 1o., del Artículo 62, los Artículos 74 y 75, el inciso 2o., del Artículo 79, el Artículo 80, el inciso 2o., del Artículo 83, el literal d) del Artículo 89, los Artículo 90, 92 y 93 de la Ley 38 de 1989.

Así mismo, deroga los Artículo 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993 y el Artículo 163 de la Ley 5a. de 1992.

Las disposiciones generales de la Ley anual de Presupuesto y el Decreto de Liquidación para la vigencia fiscal de 1994, se aplicarán en armonía con lo dispuesto con esta ley y en la Ley 38 de 1989 (Ley 179 de 1994, art. 71).

> *Por otra parte, es claro que el principio de unidad de materia implica no solo la relación de cada una de las disposiciones que integran la ley con su finalidad, sino también la coherencia del título de la misma frente al contenido y objeto de la ley. Sin embargo, la Corporación[120] ha indicado que tal correspondencia no debe entenderse exegéticamente, ya que es imposible que el epígrafe pueda referirse a todas las disposiciones que la integran. Por ello ha sostenido, que basta con que en el título se señalen los asuntos o temas generales que se pretenden regular, pues lo que interesa es que éste coincida con la materia general que se reglamenta o con el objetivo del ordenamiento.*
>
> *En el presente caso, podría llegar a pensarse que el artículo 71 acusado no guarda correspondencia alguna con el título de la Ley 179 de 1994 a la cual pertenece, y que a su tenor literal dispone: "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica de presupuesto".*
>
> *Sin embargo, lo que hace la ley a través de la disposición objeto de análisis, al derogar los preceptos anotados de la Ley 100 de 1993, es integrar el proceso presupuestal de la seguridad social al Estatuto Orgánico del Presupuesto, y por consiguiente al sistema presupuestal colombiano, pues aquél es por mandato constitucional, el que debe de regular la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, así como los de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (artículo 352 de la CP.).*
>
> *Lo cierto es que, la conexidad que el principio de unidad de materia exige, se cumple en el presente caso, por cuanto el objeto de la Ley 179 de 1994 era precisamente modificar la Ley 38 de 1989*

[120] Corte Constitucional sentencia C-070 de 1994. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

expedida bajo el anterior régimen constitucional, para adecuarla a los nuevos principios de la Carta Política de 1991. De esa manera, lejos de vulnerar el mencionado principio, el artículo 71 acusado al derogar las normas citadas de la Ley 100 de 1993, resulta coherente con su finalidad, ya que al introducir las modificaciones pertinentes a la Ley Orgánica del Presupuesto, reafirmó mediante una disposición expresa, su rango cuasi-constitucional y la expresa sujeción del proceso presupuestal a sus mandatos, mediante la inclusión de un nuevo artículo, según el cual:

*"**Artículo 64**. Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que esta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del Presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. **En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogadas y las que se dicten no tendrán ningún efecto**." (Subrayas y negrillas fuera de texto).*

De esa forma, queda establecido que las materias que contemplaban las normas derogadas por el artículo 71 de la Ley 179 de 1994, son del resorte exclusivo de la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual debido a la naturaleza y jerarquía ya estudiadas, tiene la facultad de derogar normas de menor rango -como lo es la Ley 100 de 1993 de naturaleza ordinaria- y regular e integrar en su totalidad las disposiciones generales a las que debe sujetarse el proceso presupuestal.

Para concluir, estima la Corte conveniente precisar en torno al presupuesto de la seguridad social, que este no ha quedado sin regulación legal al haber sido derogadas las normas que lo consagraban en la Ley 100 de 1993, como lo aduce el actor en su demanda, por cuanto las mismas por expreso mandato del legislador a partir de esta derogatoria, han quedado integradas a las disposiciones generales que para tal fin están consignadas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, conformado por las disposiciones de la Ley 38 de 1989 y las modificaciones realizadas por las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas hoy por el Gobierno mediante el Decreto 111 de 1996. (**CORTE CONSTITUCIONAL,** sent. C-446 de 19 de septiembre de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara)

Artículo 127. La presente ley (se refiere a la Ley 225 de 1996) rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el inciso 5o., del Artículo 23, los incisos 3o. y 4o., del Artículo 32, los Artículo 39 y 62 de la Ley 179 de 1994, 78 de la Ley 38 de 1989 y sus modificaciones contenidas en el inciso 18 del Artículo 55 de la Ley 179 de 1994 (Ley 225 de 1995, Artículo 33).