

Sentencia C-315/97

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA-No implica una soberanía presupuestal

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 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.

PRINCIPIO DE COHERENCIA PRESUPUESTAL-Compatibilidad con metas macroeconómicas

En virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, 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”.

PRINCIPIO DE HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL-Alcance

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, incluída 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, 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.

APROPIACION PRESUPUESTAL-Reducción o aplazamiento no implica modificación

Resulta ajustada a la Carta la prohibición que realiza el Gobierno para ordenar en qué porcentaje se puede reducir el gasto frente a los presupuestos de que trata la norma acusada, pero no así para determinar cuáles gastos son susceptibles de reducción. Los instrumentos con los que la disposición acusada dota al Ejecutivo para garantizar el logro de las metas macroeconómicas del Estado y el equilibrio del sistema presupuestal, cuyos principios rectores son la coherencia macroeconómica y la homeostasis presupuestal, no desconocen el núcleo esencial de la autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República, pues esta no debe entenderse en forma omnímoda ni ilimitada, sino sujeta a lo dispuesto en la Constitución y en la ley orgánica de presupuesto, con miras al logro y realización de los fines del Estado. La Corporación comparte el criterio expresado en el concepto del Procurador, según el cual, es razonable que si el Congreso no aprueba los recursos adicionales que le permitan atender los gastos presupuestados, debe existir un mecanismo legal, que lo autorice a reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales, prohibiendo o sometiendo a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones, ya que la ejecución de un presupuesto desequilibrado atentaría contra la coherencia macroeconómica, aunque es pertinente advertir que si bien es cierto que el manejo de política fiscal corresponde al Gobierno, de dicha facultad no se puede hacer uso en tal forma que pueda desvirtuar la autonomía presupuestal que tienen los diferentes órganos que integran las ramas del poder público para el adecuado cumplimiento de sus funciones, para lo cual es viable el ejercicio de las acciones contenciosas pertinentes.

Referencia: Expediente D-1531

Acción pública de inconstitucionalidad
contra el artículo 63 (parcial) de la Ley
38 de 1989

Actor: Germán Eduardo Palacio Zúñiga

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA
VERGARA

Santa Fe de Bogotá, junio veinticinco (25) de mil novecientos noventa y siete (1997).

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano **GERMAN EDUARDO PALACIO ZUÑIGA** promovió ante la Corte

Constitucional, demanda contra el artículo 63 (parcial) de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 34 (parcial) de la Ley 179 de 1994, y por consiguiente procede a decidirla una vez tramitado el juicio correspondiente y previas las siguientes consideraciones.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto del precepto parcialmente demandado, subrayándose el aparte acusado.

“Ley 179 de 1994
(diciembre 30)

*por la cual se introducen algunas modificaciones a la
Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto
(...)*

“Artículo 34. *El artículo 63 de la Ley 38 de 1989, quedará así :*

*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: que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año pueden 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**”.*

II. FUNDAMENTOS

Considera el actor que la norma cuya constitucionalidad cuestiona es violatoria del principio de autonomía administrativa y presupuestal de la Contraloría General de la República, consagrado en el artículo 267 de la Carta Política, en cuanto limita la capacidad de distribución de los recursos.

Señala que no obstante que, según lo dispuesto en el artículo 30. del Decreto 111 de 1996, la Contraloría General de la República hace parte del Presupuesto General de la Nación de conformidad con los artículos 44 y 47 ibídem, dicha entidad goza de autonomía administrativa y presupuestal, y por consiguiente tiene la facultad para ejecutar libremente su presupuesto. Para justificar dicha afirmación, cita el concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 23 de noviembre de 1993, CP. Dr. Jaime Betancur Cuartas.

Agrega el demandante que la Constitución concibe en el artículo 267 a la Contraloría como un organismo de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal, proscribiendo la posibilidad de atender funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización y funcionamiento. Dicha autonomía implica la facultad de administrar las partidas asignadas para su funcionamiento sin intromisión alguna de funcionario u órgano ajeno o extraño a la entidad.

La autonomía presupuestal de la Contraloría consiste, según el actor, en que las partidas asignadas para su funcionamiento se administren sin intromisión de ningún funcionario u órgano extraño a la entidad. Por lo tanto, las partidas asignadas para el funcionamiento de la Contraloría deben ser independientes de las correspondientes a las demás entidades y órganos.

Según el demandante, el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto 126 de 1995 vulneró el núcleo esencial de la autonomía presupuestal de la Contraloría, al limitar la ejecución y control del presupuesto, funciones estas que competen al ordenador del gasto. Con fundamento en ello, concluye que la Contraloría goza de autonomía presupuestal para contratar, comprometer los recursos propios previamente asignados en la ley de presupuesto, y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección del mismo, como garantía de su independencia para el ejercicio del control fiscal.

III. INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de apoderada, presentó escrito justificando la constitucionalidad del precepto acusado.

Considera la interviniente, que la autonomía presupuestal de que goza la Contraloría se refiere a la posibilidad de disposición autónoma por parte de esta entidad de las partidas incluídas en la ley anual del presupuesto. Sin embargo, no encuentra justificada la pretensión del actor en razón a que el precepto demandado se fundamenta en el artículo 352 constitucional y en el hecho de que el manejo de la política fiscal corresponde al Gobierno Nacional. Por lo tanto, la norma acusada consagra los medios que le permitan a este cumplir y responder por la mencionada función, lo que se verá reflejado en el presupuesto general de la Nación.

Sobre el particular, afirma que la ley orgánica del presupuesto, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 superior, otorgó al Gobierno la facultad de prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones cuando se viere precisado a reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales. Por lo tanto, es apenas lógico que si el Gobierno se ve obligado a reducir o aplazar las apropiaciones, tome las medidas necesarias a fin de que los

órganos que conforman el presupuesto general de la Nación no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, razón por la cual la disposición demandada se ajusta a la Carta Fundamental, en especial al artículo 345, que prohíbe realizar gastos sin contar con el debido respaldo presupuestal.

De otro lado, el ciudadano Hernán Carrasquilla presentó escrito con el fin de coadyuvar la demanda, pues en su criterio la autonomía se establece como condición básica de ciertos entes, lo cual se traduce en la titularidad de potestades públicas superiores de carácter normativo de dirección, organización y asunción de competencias sustantivas específicas.

Así entonces, la autonomía administrativa reconocida por la Carta Política se refiere a la capacidad de gestión y autoorganización que tiene la Contraloría de manejar sus propios asuntos, esto es, la facultad para gestionar con independencia de cualquier otro ente, todos los asuntos relacionados con el manejo del control fiscal, incluyendo el tema presupuestal, y regirse por las directrices de administración que ella misma señale dentro del marco constitucional y legal. En este sentido, la Ley 106 de 1993 que organiza la Contraloría, define la autonomía presupuestal de este órgano de control en su artículo 4o., como el manejo, administración y fijación de su presupuesto en concordancia con la ley orgánica de presupuesto.

Por lo tanto, considera el coadyuvante que el aparte demandado vulnera el núcleo esencial de la autonomía presupuestal de rango constitucional de la Contraloría, al limitar la ejecución y control del presupuesto, funciones estas que atañen al ordenador del gasto.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación mediante oficio No. 1219 del 17 de marzo de 1997, envió el concepto de rigor solicitando a esta Corporación declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas del artículo 63 de la Ley 38 de 1989, por las siguientes razones:

Señala en primer lugar que la autonomía que el artículo 267 de la Constitución le otorga a la Contraloría en materia presupuestal, no es absoluta, puesto que el ente fiscalizador como sección del presupuesto general de la Nación está supeditado a las pautas y directrices que en materia de ejecución presupuestal fija el Ejecutivo, a quien el constituyente encargó de velar por la coherencia macroeconómica, que es un principio fundamental del sistema presupuestal, al tenor del artículo 7 de la Ley 179 de 1994.

Agrega que el compromiso gubernamental de mantener la coherencia macroeconómica del presupuesto se desprende de la iniciativa del gasto público que el artículo 346 superior radica expresamente en el Ejecutivo, a

quien le compete formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de este contexto, considera el señor Procurador, que la norma acusada adquiere sentido, pues es razonable que si el Congreso no aprueba los recursos adicionales que le permitan al Gobierno atender los gastos programados, debe existir un mecanismo legal que lo autorice a reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales, prohibiendo o sometiendo a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones, por cuanto la ejecución de un presupuesto desequilibrado representaría un grave atentado contra la coherencia macroeconómica.

Por lo anterior, estima el concepto fiscal que la cuestionada facultad del Gobierno no vulnera la autonomía presupuestal de la Contraloría, cuyo núcleo esencial ha sido identificado por la Corte, “como la posibilidad de decidir acerca de la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, a partir de las apropiaciones que le han sido asignadas en la ley de presupuesto” (sentencia No. C-101 de 1996).

Igualmente, indica que la autonomía presupuestal del órgano de control fiscal debe interpretarse en consonancia con el artículo 1 de la Carta que define a Colombia como una República Unitaria, y también con el artículo 213 ibídem, según el cual, además de los entes que integran las ramas del poder público existen otros órganos como la Contraloría, que son autónomos e independientes, pero que deben colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado.

Por lo expuesto, concluye el Jefe del Ministerio Público que las expresiones demandadas son acordes con lo establecido en la Constitución, por lo que deben ser declaradas exequibles.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

En virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Carta Fundamental, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente en relación con la demanda formulada contra el artículo 63 de la Ley 38 de 1989.

Fundamentos

Según la demanda, el precepto parcialmente acusado vulnera el artículo 267 de la Carta Política, ya que desconoce el núcleo esencial de la autonomía administrativa y presupuestal de la Contraloría General de la República en la medida en que limita la capacidad para distribuir sus propios recursos, y por cuanto la facultad del Gobierno para someter a

condiciones especiales la asunción de nuevas obligaciones, constituye una injerencia en la ejecución y control del presupuesto de dicho órgano.

A su juicio, en virtud de dicha autonomía, la Contraloría está habilitada para ejecutar su presupuesto sin intervención de autoridades ajenas, por lo que aunque ella hace parte del presupuesto general de la Nación, las normas orgánicas sobre la materia le asignan competencia para elaborar el anteproyecto correspondiente.

La autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República y el examen del cargo

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 siguiente¹:

*“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 Apropriaciones (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 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.

¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia No. C-592 de 1995. MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

"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.

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”.

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.

Dentro de este criterio resulta ajustada a la Carta la prohibición que realiza el Gobierno para ordenar en qué porcentaje se puede reducir el gasto frente a los presupuestos de que trata la norma acusada, pero no así para determinar cuáles gastos son susceptibles de reducción.

Dichas medidas, a juicio de la Corporación, contenidas en el precepto sub-examine, no quebrantan el ordenamiento constitucional, sino que por el contrario, le dan sentido y coherencia en cuanto aseguran un orden económico justo y estable, y permiten la consecución de las finalidades del Estado, trazadas por el Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo.

Así pues, los instrumentos con los que la disposición acusada dota al Ejecutivo para garantizar el logro de las metas macroeconómicas del Estado y el equilibrio del sistema presupuestal, cuyos principios rectores son la coherencia macroeconómica y la homeostasis presupuestal, no desconocen el núcleo esencial de la autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República, pues esta no debe entenderse en forma omnímoda ni ilimitada, sino sujeta a lo dispuesto en la Constitución y en la ley orgánica de presupuesto, con miras al logro y realización de los fines del Estado.

En este orden de ideas, la Corporación comparte el criterio expresado en el concepto del Procurador, según el cual, es razonable que si el Congreso no aprueba los recursos adicionales que le permitan atender los gastos presupuestados, debe existir un mecanismo legal, como el consagrado en el precepto demandado, que lo autorice a reducir o aplazar las apropiaciones presupuestales, prohibiendo o sometiendo a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones, ya que la ejecución de un presupuesto desequilibrado atentaría contra la coherencia macroeconómica, aunque es pertinente advertir que si bien es cierto que el manejo de política fiscal corresponde al Gobierno, de dicha facultad no se puede hacer uso en tal forma que pueda desvirtuar la autonomía presupuestal que tienen los diferentes órganos que integran las ramas del poder público para el adecuado cumplimiento de sus funciones, para lo cual es viable el ejercicio de las acciones contenciosas pertinentes. Acerca de lo anterior, resulta procedente reiterar lo expuesto por esta Corporación en la Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997, con ponencia del Magistrado Dr. Alejandro Martínez Caballero, en los siguientes términos :

“Unidad presupuestal, responsabilidades macroeconómicas del Gobierno y autonomía presupuestal de la rama judicial y otros órganos del Estado.

10- Una vez mostrada la legitimidad general de la facultad concedida al Gobierno por las normas acusadas, entra la Corte a determinar si ella es susceptible de afectar la autonomía presupuestal de determinados órganos estatales y, en particular, de la rama judicial. En este caso se trata claramente de una tensión entre los principios de autonomía presupuestal y unidad del presupuesto. En efecto, según el actor, el Gobierno no puede afectar las sumas apropiadas por el Congreso para la rama judicial pues la Constitución ha establecido la intangibilidad de las mismas ya que ordena que el

Consejo superior de la Judicatura ejecute el presupuesto de "conformidad con la aprobación que haga el Congreso" (CP art. 256 ord 5º). En cambio, el Ministerio Público y la ciudadana interviniente consideran que esa potestad gubernamental es legítima pues deriva del principio de unidad presupuestal (C.P. arts. 154, 346 y 352).

11- 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 general².

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 del presupuesto de la rama judicial, de tal manera que el Gobierno no puede modificar el proyecto presentado por esa entidad y 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. Así, esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el mismo tema en relación con la Contraloría General de la Nación con criterios que son enteramente aplicables al presente caso. Dijo entonces la Corte:

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

²Ver Sentencia C-592/95 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 3. Ver igualmente la sentencia C-478/92.

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 República³.

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

...la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352)⁴.

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

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

³ Sentencia C-592/95 MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 5.

⁴ Sentencia C-101/96. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento jurídico No 6.

(...)

14- Las anteriores consideraciones legitiman globalmente las normas impugnadas. Sin embargo, esta facultad gubernamental no puede ser entendida como un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las entidades estatales que gozan de tal prerrogativa y, en particular, de la rama judicial y del Congreso, por lo cual es necesario efectuar unas precisiones. En efecto, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones que el Gobierno efectúa en relación con las entidades de la administración central tiene en cierta medida un doble título, pues el Presidente no sólo actúa como responsable del manejo fiscal del Estado sino que también interviene como suprema autoridad administrativa (CP art. 189), lo cual le confiere un poder de dirección sobre el gobierno central. En cambio, en relación con las entidades que gozan de autonomía frente a la administración central -como las otras ramas del poder y los otros órganos autónomos independientes, como el Ministerio Público, la Contraloría y la organización electoral (CP art. 113)- la intervención gubernamental para reducir o aplazar las apropiaciones cuando se presentan las hipótesis previstas por la ley orgánica es legítima, por las razones anteriormente señaladas, pero su alcance debe ser delimitado tomando en consideración la autonomía de esas entidades. La responsabilidad fiscal global del Gobierno no puede entonces traducirse en una anulación de la autonomía orgánica y presupuestal que la Constitución reconoce a las otras ramas del poder y a los otros órganos autónomos, sobre todo en aquellos casos en que la propia Carta no sólo establece esa autonomía fiscal sino que además consagra una necesaria coordinación entre el Gobierno y la entidad respectiva. Así, en el caso de la rama judicial, la Constitución claramente señala que el Consejo Superior de la Judicatura elabora y ejecuta el presupuesto de la rama.

Conforme a lo anterior, y en función del principio de unidad de la Constitución, que obliga a interpretar armónicamente los distintos preceptos y principios de la Carta, esta Corporación considera que es imprescindible determinar el alcance de la norma acusada, de tal manera que se tome la decisión que logre la máxima protección tanto de la responsabilidad fiscal global del Gobierno como de la autonomía fiscal de las otras ramas y de los órganos autónomos. ¿Es posible obtener tal equilibrio? Para responder a ese interrogante, la Corte considera que es necesario recordar el sentido y alcance de los dos principios en tensión. 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”⁵. 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 inadmisibles. 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. 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

⁵ Sentencia C-101/96. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No 6.

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.”.

Por lo tanto, se concluye que, con fundamento en los preceptos constitucionales que señalan al Estado colombiano dentro de la forma de República Unitaria, lo que impone la colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines, y señalan en cabeza del Gobierno Nacional el manejo y dirección de la economía, así como la fijación de las metas, prioridades y orientaciones generales de la política económica de la acción estatal, la disposición parcialmente demandada se encuentra ajustada al ordenamiento constitucional, con las advertencias que aquí se señalan.

Con base en lo anterior, se declarará la exequibilidad del precepto parcialmente acusado, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

VI. DECISION

En razón a lo expuesto, cumplidos como están los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

Declarar **EXEQUIBLE** el aparte acusado del artículo 63 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 34 de la Ley 179 de 1994, en el entendido de que la reducción o aplazamiento total o parcial de las apropiaciones presupuestales no implica la modificación del presupuesto ; y que, además,

el Gobierno debe ejercer dicha facultad en forma razonable y proporcionada, respetando la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de las entidades autónomas, en los términos consignados en la parte motiva de esta providencia.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Presidente

JORGE ARANGO MEJIA
Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO
Magistrado

HERNANDO HERRERA
VERGARA
Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
Magistrado

FABIO MORON DIAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General