

Sentencia C-612/96

DECRETO COMPILADOR-Competencia sobre artículos

Esta Corporación señaló que corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Límite presupuestal de contralorías y personerías

Referencia: Expediente D-1314

Normas acusadas: Artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto Ley 0111 de 1996.

Actor: Iván Darío Gómez Lee.

Tema:
Cosa juzgada.

Magistrado Ponente:
Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ
CABALLERO.

Santa Fe de Bogotá, trece (13) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

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

EN NOMBRE DEL PUEBLO Y POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Iván Darío Gómez Lee presenta demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto Ley 0111 de 1996, la cual fue radicada con el número D-1314. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO LEGAL OBJETO DE REVISIÓN.

El artículo 28 de la Ley 225 de 1993 preceptúa lo siguiente:

LEY 225 DE 1995

POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA DE PRESUPUESTO EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(...)

ARTICULO 28. 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.

Por su parte, el artículo 106 del Decreto No 0111 de 1996 preceptúa lo siguiente:

Decreto Número 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"

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, y

CONSIDERANDO

Que la Ley 225 de 1995 introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 y a la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto, y en su artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido;

Que la compilación que el Gobierno efectúa mediante el presente Decreto será el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 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)

III. LA DEMANDA

El actor considera que las disposiciones demandadas violan los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 113, 119, 151, 267, 272., 287, 346, 347, 352 y 353 de la Constitución Política. Según su criterio, las normas desconocen la autonomía presupuestal, administrativa y funcional de las entidades territoriales y de control, pues limitan los gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías municipales, con lo cual no sólo se vulnera la capacidad de decisión propia de los municipios sino que se impide un ejercicio adecuado de la función fiscalizadora, pues con tales limitaciones no se pueden satisfacer mínimamente las necesidades de funcionamiento de esas entidades de control. Además, considera el demandante, también se vulnera la autonomía de las contralorías pues, conforme al artículo 267 de la Carta, corresponde a estas entidades presentar su propio presupuesto sin la intervención previa de otras dependencias, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, ya que el "principio de la autonomía tanto presupuestal como administrativa de los organismos de control, radica en la necesidad de asegurar que las entidades sometidas a su control fiscal, no interfieran en sus funciones o actividades". Señala entonces al respecto el actor:

Los artículos demandados, de acuerdo con lo anteriormente expuesto, atentan contra la autonomía administrativa y presupuestal que la Carta señala de manera expresa a las entidades de dichos órdenes. De paso, irrumpen en la gestión que tiene que llevar a cabo las contralorías, ya que a ellas en virtud de la Constitución y la ley, les corresponde la efectividad de la gestión fiscal, y por ello no resulta claro que garantice de manera plena los principios deberes y derechos consagrados en la Carta, según mandato del artículo 2°. De la norma superior, por cuanto que el mayor grado de autonomía en el ejercicio del control depende de los recursos, humanos, técnicos, financieros, logísticos que se obtengan para la realización de aquella tarea.

Por todo ello, considera el demandante, las normas acusadas afectan también la autonomía funcional de las entidades de control, ya que el mayor grado de independencia en el ejercicio del control depende de los recursos humanos, técnicos, financieros y logísticos que se obtengan para la realización de la mencionada función. Concluye entonces el actor que las normas demandadas desconocen que la Constitución "estableció a las contralorías como órganos de control independientes de las ramas del poder público, y las dotó de autonomía funcional, administrativa y presupuestal" pues es indudable que tales normas van a provocar un déficit de recursos dentro de los presupuestos de las

contralorías y han creado "en favor de la administración un medio de presión sobre los contralores o por lo menos una intromisión en su manejo presupuestal y por ende administrativo y funcional."

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES PÚBLICAS

El ciudadano Manuel Ávila Olarte, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad del contenido normativo demandado pues considera que la disposición acusada no vulnera la autonomía presupuestal de las entidades territoriales sino que busca asegurar que, dentro del marco de la descentralización, se dé aplicación al principio de prioridad del gasto público social. Según su criterio:

"(S)i las competencias, en lo que tiene que ver con la prestación de los servicios públicos, aumentan para las entidades territoriales, como consecuencia de este fenómeno, a través del gasto público social descentralizado, es lógico que tienda a primarse éste, en relación con la inversión en gastos de funcionamiento.

La delimitación de los gastos de funcionamiento a un máximo razonable, es uno de los mecanismos para lograr que, dentro de los respectivos presupuestos municipales y distritales, el gasto social descentralizado tenga la primacía que ordena la carta Política en su artículo 350.

Ahora bien, aun cuando no existe una diferencia tajante entre los gastos de inversión social y los de funcionamiento en sectores como la salud o la educación, por ejemplo, en el caso del ejercicio del control fiscal, es nítido su enmarcamiento dentro de estos últimos. Asegura, en tal sentido, tal proceso descentralizador el que los gastos de funcionamiento de las contralorías y personerías estén limitados, como lo están por la Ley Orgánica de Presupuesto."

De otro lado, considera el interviniente, que en el presente caso se aplican los criterios de la sentencia C-520/94, que llevaron a la Corte a declarar la exequibilidad de la Ley 60 de 1993, la cual estableció unos porcentajes para la distribución de los recursos en materia de inversión social provenientes de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, pues en todos estos casos se trata de racionalizar el gasto público, y en particular, el gasto en funcionamiento, "en el marco de una hacienda pública con recursos limitados y escasos."

Además, según el ciudadano, las normas acusadas armonizan con las funciones propias de las contralorías, pues el control previo y perceptivo de la anterior Constitución fue sustituido por un control posterior y selectivo "que, por sus mismas características, debe responder a mínimos principios de eficiencia". Igualmente, según lo preceptuado por los artículos 209 y 269 de la Carta, las entidades de la administración pública en todos sus niveles tendrán un control

interno, lo cual justifica el carácter selectivo del control fiscal exterior "en la medida en que este último analizará espacios que el interno no abarque bajo el criterio de la colaboración armónica de los órganos que conforman el Estado." Y, por si no fuera poco, el artículo 270 prevé "la existencia de diversos tipos de participación para que los ciudadanos puedan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos. " Todo esto justifica las limitaciones establecidas por la Ley 225 de 1995, pues el "criterio de eficiencia que debe caracterizar el ejercicio de control fiscal externo de la administración, es el que explica la existencia de un control fiscal respecto de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República y de cada una de las contralorías en el orden territorial, de acuerdo con el artículo 274 constitucional."

Finalmente, señala el interviniente, las normas acusadas no vulneran la autonomía presupuestal de las entidades territoriales ni de las contralorías pues, conforme a la jurisprudencia de la Corte, que el ciudadano cita ampliamente, la autonomía de las contralorías no significa que ellas presenten directamente el proyecto de presupuesto a la respectiva corporación pública pues "tal función corresponde constitucionalmente al gobierno nacional, departamental, municipal y distrital". Por ello, según el ciudadano, la atribución a los órganos de elección popular en cada uno de los niveles territoriales de "funciones en relación con la presentación y la aprobación del presupuesto de las contralorías respectivas no significa que exista injerencia indebida por parte de aquellos en la autonomía presupuestal de las contralorías que se refiere al manejo interno de los recursos atribuidos a las mismas." Todo ello explica que el artículo 308 de la Constitución faculte a la ley para limitar las apropiaciones presupuestales para gastos de funcionamiento de las contralorías departamentales, norma aplicable, según el ciudadano, al caso de las contralorías municipales.

V. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación (E), José León Jaramillo Jaramillo, solicita a la Corte declarar exequible el artículo 28 de la Ley 225 de 1995 e inhibirse en relación con el artículo 106 del Decreto 111 de 1996.

En primer término, la Vista Fiscal considera que la Corte no es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 106 del decreto 111 de 1996 pues, conforme a la sentencia C-541 de 1995, los decretos que se limitan a compilar las normas orgánicas en materia presupuestal, sin cambiar su redacción y contenido -como es el caso del decreto 111 de 1995, al cual pertenece el artículo 106 impugnado-, no tienen fuerza de ley y tienen entonces el carácter de "decreto ejecutivo cuyo conocimiento está atribuido al máximo Tribunal de la Jurisdicción contencioso-administrativa".

Desde el punto de vista material, el Procurador considera que el contenido normativo acusado se ajusta a la Carta pues la ley orgánica puede "señalar a los entes territoriales un parámetro cuantitativo máximo para la elaboración y aprobación de los presupuestos de sus Contralorías y Personerías". Además,

conforme a la Constitución, el gobierno, al elaborar el presupuesto, debe estimar todos los gastos del período fiscal y es con base en tal previsión que se discute el presupuesto en la respectiva corporación pública. Armoniza pues con la Carta que la ley orgánica del presupuesto limite el monto de los gastos de las contralorías y personerías municipales, ya que de esa manera simplemente se regula la facultad gubernamental de formular el presupuesto incorporando los gastos de la administración decretados por el Congreso.

De otro lado, el Procurador considera que lo acusado no lesiona la autonomía presupuestal de las contralorías municipales y distritales, pues tal autonomía no implica "la atribución de programar y presentar directamente a las corporaciones de elección popular su propio presupuesto sin injerencia alguna -pues por mandato constitucional esas facultades están radicadas en el órgano ejecutivo quien, según se analizó atrás, no actúa con absoluta libertad ya que el proyecto de gastos debe sujetarse a los que haya decretado el Congreso-". En ese mismo orden de ideas, considera la Vista Fiscal, "no puede ser inherente a esa autonomía una supuesta libertad en la formulación de sus gastos de funcionamiento, sin estar sujetos a límites máximos impuestos legítimamente por el legislador", todo lo cual armoniza con la jurisprudencia de la Corte que, en las sentencias C-592 de 1995 y C-101 de 1996, ha sostenido que la autonomía presupuestal de la Contraloría no implica "la atribución para presentar por separado sus gastos de funcionamiento, entre otras razones porque al Gobierno le corresponde el manejo de la política fiscal de la Nación, porque el principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos y porque la Contraloría, que es una sección dentro del Presupuesto, debe cumplir con el deber genérico de colaboración."

A juicio del Ministerio Público, la norma impugnada tampoco "infringe la autonomía que para la gestión de sus intereses le ha reconocido la carta de 1991 a los entes territoriales, porque ella debe ejercerse dentro de los límites de la Constitución y la ley", ni implica ninguna violación al principio de la igualdad pues el trato desigual "encuentra un fundamento de orden constitucional, como sucede en este caso en el cual se pretende efectivizar los mandatos de los artículos 350 y 366 Superiores, atinentes a la priorización del gasto público social."

VI. FUNDAMENTO JURÍDICO

Competencia.

1- Conforme al artículo 241 ordinal 4° de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 28 de la Ley 225 de 1995, ya que se trata de la demanda de un ciudadano contra una norma legal.

2- En reciente decisión, esta Corporación¹ señaló que, "conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales". La Corte señaló que lo anterior no implicaba ningún cambio de jurisprudencia sino una precisión de sus alcances. Dijo entonces la Corporación:

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

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

La Corte es entonces también competente para el estudio del artículo 106 del Decreto 111 de 1996.

Cosa juzgada constitucional.

3- La presente demanda fue admitida el 27 de mayo de 1996. Posteriormente, el ocho (8) de octubre de 1996, esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas. En efecto, la sentencia C-508 de 1996 declaró exequibles los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 0111 de 1996, por lo cual ha operado la cosa juzgada constitucional (CP art. 243) y la Corte se estará a lo resuelto en la precitada sentencia.

VII. DECISIÓN

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

¹Sentencias C-508/96 MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 4.

²**Ibíd.** Fundamento Jurídico No 5.

RESUELVE

Estarse a lo resuelto en la sentencia C-508 de 1996 que declaró EXEQUIBLES los artículos 28 de la Ley 225 de 1995 y 106 del Decreto 0111 de 1996.

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

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA
CARBONELL
Magistrado

ANTONIO
Magistrado

BARRERA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ
Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ
GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA
CABALLERO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ
Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ
Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General