

Sentencia C-772/98

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Naturaleza

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

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Modificación

El presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado e excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo.

ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA-Postulados del Estado social de derecho

El legislador, al elaborar el estatuto general de contratación administrativa, debió supeditar los preceptos que en materia presupuestal incluyera en éste, a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma de superior jerarquía a la que contiene el estatuto de contratación. El análisis que en sede de constitucionalidad se efectúe de los mandatos específicos de ese estatuto general de contratación de la administración pública, demandados por el actor, ha de sustentarse en los postulados básicos del Estado social de derecho, y verificar, a partir de ellos, que sus preceptos no sólo contribuyen al desarrollo efectivo de los principios rectores del mismo, sino, desde luego, que no contrarían ni desbordan las disposiciones, ni de la Constitución Política, ni las del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

URGENCIA MANIFIESTA-Alcance

La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución

de obras en el inmediato futuro. - Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, - En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS-No pueden modificar los presupuestos de entidades públicas

Es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las "autoridades administrativas" modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.

TRASLADOS PRESUPUESTALES-Competencia para efectuarlos

Cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso. Cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale.

TRASLADOS PRESUPUESTALES INTERNOS-Autoridades administrativas pueden efectuarlos

De acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales "...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente". Habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

Referencia: Expediente D-2107

Acción pública de inconstitucionalidad contra el parágrafo 1o. del artículo 41 y el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" .

Actor: José María Armenta Fuentes

Magistrado Ponente:
Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano **JOSE MARIA ARMENTA FUENTES**, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el parágrafo primero del artículo 41 y el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

Admitida la demanda, se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijó en lista el negocio por la Secretaría General y simultáneamente se dio traslado al Despacho del Señor Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcriben los artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se subrayan y destacan los párrafos acusados.

“LEY 80 DE 1993

(Octubre 28)

Por la cual se expide el
Estatuto General de Contratación
de la Administración Pública"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

“Artículo 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO.

Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y éste se eleve a escrito.

“Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contratación con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.

“En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante.

“A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno o, a falta de éste, por un perito designado por las partes.

“Parágrafo 1º. Para efectos de lo establecido en el presente artículo, la autoridad administrativa directamente realizará los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.”

“ (...)

“Artículo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a procedimientos de selección o concursos públicos.

“La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

“Parágrafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente”.

III. LA DEMANDA

Manifiesta el demandante, que el artículo 345 de la Constitución Política, establece que en tiempos 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 incluida en el de gastos; así mismo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no halla 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.

De otra parte, agrega el demandante, el artículo 352 de la Carta Política establece, que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la aprobación, modificación, y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, mandato superior que encuentra desarrollo en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, actualmente contenido en el Decreto 111 de 1996, el cual prevé en su artículo 71, que todos los actos administrativos que afecten apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos, que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender gastos, y que ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o quien él delegue para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para el actor las normas superiores referidas y las pertinentes del Estatuto Orgánico de Presupuesto, son claras en el sentido de que no le es permitido al legislador, bajo ninguna circunstancia, atribuir a las autoridades administrativas la facultad de ajustar o modificar el presupuesto aprobado por el Congreso, o efectuar traslados presupuestales internos, sin incurrir con ello en una clara violación del ordenamiento superior y de normas legales de superior jerarquía.

Además, señala el demandante, esas atribuciones permiten que las autoridades administrativas, haciendo uso de la declaratoria de urgencia manifiesta, institución que consagra el artículo 42 del Estatuto de Contratación, realicen toda suerte de “desafueros y desórdenes en materia presupuestal”, al contar con instrumentos como los que emanan de las normas impugnadas, que los dotan con “poderes exorbitantes y supraconstitucionales”, máxime cuando el control fiscal por disposición de nuestro ordenamiento superior, es posterior y selectivo.

Con base en dichos argumentos el actor le solicita a esta Corporación la declaratoria de inconstitucionalidad de los parágrafos acusados de los artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente el Señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a esta Corporación que se declaren exequibles las normas acusadas, puesto que las mismas en nada contrarían el ordenamiento constitucional. El Ministerio Público sustenta su solicitud en los siguientes argumentos:

Los preceptos censurados cumplen una finalidad instrumental dentro del proceso de contratación administrativa, pues tienen como objetivo proveer a las entidades públicas, bajo ciertos presupuestos, de los recursos necesarios para atender los gastos que demandan situaciones de excepción que exigen acciones no previstas ni programadas.

Tales normas en ningún caso autorizan a los jefes de las entidades administrativas a desconocer o incumplir los mandatos de la ley orgánica de presupuesto, al contrario, con ellas el legislador quiso salvaguardar los principios superiores de legalidad y universalidad del gasto público, desarrollados en dicha norma de jerarquía superior, pues el parágrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, impugnado por el actor, de manera expresa remite a esas autoridades administrativas a las disposiciones de la ley orgánica, para efectuar los movimientos y traslados que se originen en situaciones de urgencia manifiesta.

Teniendo en cuenta lo anterior, dice el Procurador, "...no es legítimo sostener que la actividad contractual que adelanta el Estado en desarrollo de finalidades sociales, está desligada de los principios superiores que gobiernan los dineros y la legalidad del gasto público."

V. OTRAS INTERVENCIONES OFICIALES

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Dentro de la oportunidad correspondiente se hizo presente el abogado Manuel Avila Olarte, actuando en nombre y representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el objeto, dice, de presentar algunos comentarios y consideraciones sobre la demanda de la referencia.

Anota el apoderado de ese Ministerio, que en efecto los párrafos cuestionados por el actor, le permiten al órgano estatal que declare una urgencia manifiesta, modificar el presupuesto de su entidad no obstante que de conformidad con lo establecido en el artículo 150-11 de la Constitución Política, el órgano competente para el efecto es el Congreso de la República.

Agrega, que la alusión que hace el parágrafo del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, impugnado por el actor, en el sentido que los ajustes y modificaciones presupuestales que se efectúen al amparo de las normas demandadas, deben realizarse de acuerdo con la ley orgánica de presupuesto, "...en nada altera el vicio mostrado" en dichas normas, "...en la medida en que ni siquiera el estatuto presupuestal podría, sin violar la Constitución, autorizar la modificación del

presupuesto...” por la decisión de una autoridad distinta al Congreso de la República.

Manifiesta el interviniente, que la competencia que de manera expresa le atribuyó el Constituyente al Congreso de la República, para modificar la Ley anual de presupuesto, y la imposibilidad de que éste la delegue en otra autoridad, en situaciones distintas de los estados de excepción, ha sido reconocida de manera unánime por la Corte Constitucional en varias de sus sentencias.

Por lo tanto, concluye el apoderado del Ministerio de Hacienda, las modificaciones de orden presupuestal a que pueda dar lugar la contratación estatal en casos de urgencia manifiesta, deben sujetarse en todo a las reglas del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

MINISTERIO DEL INTERIOR

El doctor Francisco Beltrán Peñuela, obrando como apoderado del Ministerio del Interior, intervino en el proceso de la referencia y le solicitó a esta Corporación declarar la constitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley 80 de 1993, pues en su concepto ellas no contradicen las disposiciones del ordenamiento superior; los argumentos que esgrime para respaldar su petición son en resumen los siguientes :

Señala, que es la misma Constitución en sus artículos 345 y 352 la que prevé la posibilidad de modificar el presupuesto, y que la Ley 80 de 1993, a través de las normas impugnadas, contempla los procedimientos a seguir cuando, en situaciones de urgencia manifiesta, las entidades se ven en la necesidad de hacerlo, caso en el cual el legislador autoriza a sus directivas para el efecto, las cuales están supeditados a las normas consagradas en la ley orgánica de presupuesto.

Esa autorización a dichas entidades, dice el interviniente, “...no es una carta blanca para rehacer el presupuesto asignado...que siempre deberá sujetarse a los rubros y gastos que se han previsto en la liquidación de su presupuesto”, ella es aplicable en los casos excepcionales y restrictivos en los que procede la urgencia manifiesta, pues “...no se trata de evadir los procedimientos legales sino [de] simplificarlos en atención a las circunstancias especiales de cada caso.”

De otra parte, afirma el apoderado del Ministerio del Interior, la misma Ley 80 de 1993, en su artículo 43, establece los mecanismos de control aplicables a la contratación que se realice para atender casos de urgencia manifiesta, que incluyen la posibilidad de abrir investigaciones disciplinarias a aquellos funcionarios que la realicen desconociendo la normatividad que la rige, lo que reafirma lo dicho en el sentido de que las disposiciones impugnadas en nada contrarían el ordenamiento superior.

La urgencia manifiesta, añade, es una figura excepcional aplicable únicamente en los casos en los que se declaren estados de excepción, o por la ocurrencia de

hechos que constituyan calamidad, fuerza mayor o caso fortuito, es decir ante circunstancias extraordinarias que demanden actuaciones inmediatas, no previstas, que como tales hagan imposible acudir a los procedimientos de selección o concurso público que prevé la ley.

Por último, en opinión del interviniente la figura de urgencia manifiesta responde a las obligaciones que el Constituyente le impuso al Estado a través del artículo 2 de la Carta Política, y es congruente con la teoría de la imprevisibilidad que consagra el derecho civil, la cual, dice, es aplicable en el caso sub-examine.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

El Ministerio de Minas y Energía presentó, a través de apoderado y dentro del término establecido para el efecto, su intervención en la demanda de la referencia, en la cual le solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las disposiciones impugnadas y negar las peticiones del demandante.

Los argumentos que presenta el apoderado del Ministerio de Minas, doctor Daniel Fernando Roza Sarmiento, para respaldar su solicitud, son en síntesis los siguientes:

Los apartes acusados de los artículos 41 y 42 de la ley 80 de 1993, se refieren, dice el interviniente, en primer lugar al manejo presupuestal genérico que se debe surtir durante el perfeccionamiento de cualquier tipo de contrato, y en segundo lugar al manejo específico cuando se trata de contratos que se deriven de la aplicación de la figura de la urgencia manifiesta.

La constitucionalidad de las normas demandadas necesariamente se integra a la esencia misma de la urgencia manifiesta, por cuanto dicha previsión se ideó precisamente para atender las necesidades y gastos propios de las situaciones que configuran dicha figura, las cuales están definidas claramente en la ley: cuando se trate de dar continuidad al servicio; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad, constitutivos de fuerza mayor o desastre; y en general cuando se trate de atender situaciones que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso público.

La declaración de ese tipo de situaciones exige del director de la entidad un acto administrativo motivado, lo que desvirtúa el argumento del demandante de que el funcionario puede acudir a ella con fundamentos serios o no, ciertos o inciertos, pues sus actuaciones en esos casos están determinadas por la existencia de condiciones previas y objetivas, y son sometidas a un control fiscal especial y específico, consagrado en el artículo 43 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia y el objeto de control.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

Segunda. La materia de la demanda.

El demandante sostiene que los párrafos impugnados de los artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, son contrarios al ordenamiento superior, específicamente a los artículos 345 y 352 de la Carta Política, pues ellos le atribuyen a las autoridades administrativas una facultad que el Constituyente radicó de manera exclusiva e indelegable en el Congreso de la República, como es la de modificar el presupuesto general de la Nación.

En efecto, tales párrafos facultan a las “autoridades administrativas”, para, directamente, realizar ajustes o modificaciones al presupuesto de la entidades que dirigen, en los casos en los que declaren la “urgencia manifiesta”, lo cual deberán hacer, señala el párrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, una de las normas acusadas, “de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto.”

Sin embargo, en opinión del demandante, bajo ninguna circunstancia puede el legislador dotar de esa facultad a una autoridad administrativa, pues el ejercicio de la misma le corresponde, en tiempos de paz, según lo estableció el Constituyente en el ya citado artículo 345 de la Carta, al Congreso de la República, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales o distritales.

De otra parte, agrega el actor, una atribución en ese sentido contradice el mandato del artículo 352 superior, que le ordena al legislador regular lo relativo a la modificación del presupuesto a través de la ley orgánica correspondiente, norma de superior jerarquía que en el caso específico que se analiza, no sólo fue desconocida por los preceptos legales objeto de impugnación, sino modificada en su contenido por una norma de inferior categoría que le otorgó a autoridades diferentes al Congreso, una facultad que es propia y exclusiva de dicha Corporación.

Le corresponde entonces determinar a la Corte Constitucional, si efectivamente las disposiciones acusadas de los artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, son contrarias al ordenamiento superior, específicamente a lo dispuesto en los artículos 345 y 352 de la Carta Política, y si desconocen o vulneran el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Tercera. El presupuesto en el Estado social de derecho, es una expresión de la separación de poderes y un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, que como tal le corresponde expedir al Congreso en cuanto órgano de representación plural.

La primera de las acusaciones que considerará la Sala es la referida a la presunta violación de los artículos 345 y 352 de la Constitución, en la que, según el actor, incurrió el legislador al facultar a las “autoridades administrativas”, en los eventos en los que declaren la urgencia manifiesta, para realizar directamente “los ajustes y modificaciones presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto”

Para ello es pertinente detenerse en un aspecto que es fundamental: el papel, la importancia y la trascendencia del presupuesto en el paradigma propio del Estado social de derecho.

En efecto, en dicho paradigma, como en reiteradas oportunidades lo ha manifestado esta Corporación, “...el presupuesto no sólo es un instrumento contable sino que tiene importantes finalidades económicas y políticas, que explican, a su vez, su fisonomía jurídica”.¹

“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 (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. ...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.” (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Dada la trascendencia del presupuesto dentro del Estado social de derecho y el diseño que de él hizo el Constituyente, pretendiendo un instrumento idóneo para alcanzar los valores y fines esenciales del Estado, éste se rige por una serie de principios de carácter fundamental, a través de los cuales se quiso garantizar que cumpla las funciones que le son inherentes, entre ellas las de servir a los propósitos de igualdad, equidad y justicia social, propios del paradigma de organización jurídico-política por el que optó el Constituyente de 1991.

Uno de esos principios es el de **legalidad**, el cual, ha dicho la Corte, se constituye en 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

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, citando a José Roberto Dromi. Presupuesto y Cuenta de Inversión. Buenos Aires. Astrea, 1988

considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (C.P art. 1). 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 (C.P. art. 346) sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto (C.P. art. 345) para poder ser efectivamente realizadas. (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996).

Del contenido de los artículos 150-11, 345, 346 y 352 de la C.P²., podría concluirse entonces, que ningún poder público, distinto al Congreso, estaría legítimamente habilitado para introducir modificaciones al presupuesto general de la Nación³; ahora bien, si se tiene en cuenta que el mismo Constituyente le ordenó a dicha Corporación someterse a la Ley orgánica de presupuesto para el cumplimiento de esa función y, dada la categoría de ley que previó para el efecto⁴, supeditar su actividad legislativa en la materia a su contenido, es claro que todo lo relacionado con los procedimientos a seguir para la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, ha de estar regulado en su integridad por el respectivo estatuto orgánico.

Cuarta. La modificación del presupuesto, en cumplimiento del principio de legalidad, le corresponde al legislador ordinario en tiempos de paz, y al extraordinario en los casos en que se declaren estados de excepción.

La Ley Orgánica de Presupuesto, actualmente compilada en el Decreto 111 de 1996, prevé en sus artículos 83 y 84 la posibilidad de que el Gobierno Nacional introduzca directamente modificaciones al presupuesto general de la Nación, a través de créditos adicionales y traslados, pero única y exclusivamente para

² “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. Estos 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 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.” (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

³ “...la Constitución de 1991 quiso fortalecer las prerrogativas del Congreso durante todo el proceso presupuestal, con el fin de reforzar el principio de legalidad del gasto, tal y como esta Corte lo ha destacado en múltiples oportunidades. Así, en particular, en materia de gastos, la Carta eliminó la figura de los créditos o traslados adicionales administrativos que preveía la anterior Constitución, por lo cual se puede concluir que, tal y como esta Corte ya lo ha establecido, sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto.” (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996)

⁴ “Leyes orgánicas. Se trata de unas 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). Es importante anotar que 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.” (Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1993, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción. Sobre tal previsión la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido :

“Si la Constitución encomienda a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, *modificación* y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el Estado de conmoción interior y con ocasión de él.” (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Es decir, que en desarrollo del mandato del artículo 352 superior, el legislador, en la correspondiente ley orgánica de presupuesto, introdujo una excepción al principio rector que señala que la modificación del mismo es competencia del Congreso, tal excepción encuentra fundamento constitucional precisamente en la norma superior citada, pues en ella el Constituyente le atribuyó de manera expresa al legislador la facultad, para, a través de una ley orgánica, regular entre otros aspectos, el relativo a la modificación del presupuesto.

El citado artículo 83 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, establece que en esos casos la fuente del gasto público será el decreto que declare el estado de excepción, es decir el correspondiente decreto legislativo, cuya legitimidad para modificar el presupuesto general de la Nación ha reconocido esta Corporación de manera reiterada:

“La declaratoria del Estado de conmoción interior, dota al Presidente de facultades especiales, diseñadas de tal forma que le permitan atender eficientemente los retos que plantea una situación de tal naturaleza. A pesar de la aguda transformación que sufrió la antigua institución del estado de sitio en la Asamblea Nacional Constituyente y de sus mayores limitaciones, la nueva Carta dota al ejecutivo de la facultad necesaria para estimar las necesidades que surgen con ocasión de un estado excepcional, dadas las características del mismo, así como de las suficientes herramientas para resolverlas, y exige la observancia de criterios de razonabilidad, conexidad, necesidad y proporcionalidad en la adopción de las medidas destinadas a conjurar la crisis.” (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Una de esas herramientas, es la facultad que para modificar el presupuesto general de la Nación, en casos de declaratoria de estados de excepción, le atribuyó el legislador al gobierno nacional, a través del Estatuto orgánico de presupuesto, norma que expidió en desarrollo del mandato superior contenido en el artículo 352 superior, sobre la cual esta misma Corporación, en varias de sus sentencias⁵, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

⁵ Sentencias C-488 de 1992, C-069 y C-073 de 1993.

“...el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución, puede efectuar modificaciones en el presupuesto general de la Nación, siempre que ellas sean requeridas para financiar las erogaciones destinadas a conjurar la alteración del orden público y se utilicen para tal fin. (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Queda claro entonces, que el presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo:

“Nada obsta, a la luz de los preceptos constitucionales, para que en tiempos de perturbación del orden económico y social, con el objeto de hacer frente a las necesidades propias de ésta, sea el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, quien revestido de poderes extraordinarios, modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos, siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis. Así se deduce no solamente del sentido y los fines de una institución como la del estado de emergencia económica, sino de la interpretación sistemática de las normas constitucionales que hoy estructuran los Estados de Excepción en su conjunto en armonía con los artículos 345 y siguientes, que están concebidos sobre el supuesto de que la distribución de competencias en materia presupuestal debe tener desarrollo “en tiempos de paz”, por cuanto los apremios de una situación tan urgente que ha hecho necesaria la apelación a facultades extraordinarias ...no son compatibles con la aplicación de aquellas previsiones si de lo que se trata es de arbitrar recursos en forma inmediata y de aplicarlos efectivamente a los fines de contrarrestar los hechos perturbatorios y la extensión de sus efectos...”(Corte Constitucional, Sentencia C-448 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

La pregunta que surge entonces, en el caso concreto que se analiza, es si con fundamento en los anteriores presupuestos, el legislador podía, a través de una ley ordinaria, dotar a “**las autoridades administrativas**” con una facultad que les permite modificar directamente sus presupuestos, en los casos en que éstas hayan decretado la “urgencia manifiesta”, aspectos de los cuales se ocupará a continuación la Corte.

Quinta. El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en el contexto que singulariza el paradigma propio del Estado social de derecho.

En desarrollo de lo dispuesto en el último inciso del artículo 150 de la C.P., el Congreso de la República expidió, el 28 de octubre de 1993, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dicho estatuto debía diseñarse de acuerdo con la filosofía y principios rectores del modelo de organización jurídico-política del Estado, consagrado en el artículo 1 de la Carta Fundamental, que establece que Colombia es un Estado social de derecho.

Ese propósito implicó para el legislador el compromiso de producir una norma que respondiera a específicas exigencias del nuevo ordenamiento superior, entre otras a lo dispuesto en el artículo 83, que establece que las relaciones entre los particulares y el Estado deben estar regidas por el principio de buena fe, así como a lo dispuesto en el artículo 209, que señala que la función administrativa está al servicio del interés general, y que los principios rectores de la misma son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; su contenido también debía desarrollar previsiones como la que consagra el artículo 90, que se refiere a la responsabilidad patrimonial que le cabe al Estado por los daños antijurídicos que le sean imputables por la acción u omisión de las autoridades públicas, y permitir la apertura de espacios para la consolidación y ampliación de la iniciativa privada en el campo de la contratación pública, libre de trabas y obstáculos innecesarios, tal como lo ordena el artículo 84 superior.

Así mismo, el legislador, al elaborar el estatuto general de contratación administrativa, debió supeditar los preceptos que en materia presupuestal incluyera en éste, a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, norma de superior jerarquía a la que contiene el estatuto de contratación, la cual, como lo señaló de manera expresa esta Corporación es una ley ordinaria :

“...la ley definitiva de la contratación administrativa expedida con base en el artículo 150 de la Carta, adolece de las características especiales predicables de algunas otras leyes -orgánicas o estatutarias-, que le imponen al Congreso limitaciones específicas o condicionan con su normatividad la actuación administrativa y la expedición o aplicación de otras leyes referidas a la materia.

“Frente al caso concreto [el de la ley 80 de 1993], se trata de una ley con temática específica -la contratación administrativa-, pero evidentemente ordinaria, susceptible desde todo punto de vista, de admitir excepciones a su aplicación o de ser modificada por norma posterior de igual categoría.”
(Corte Constitucional, Sentencia C-317 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

Quiere decir lo anterior, que el análisis que en sede de constitucionalidad se efectúe de los mandatos específicos de ese estatuto general de contratación de la administración pública, demandados por el actor, ha de sustentarse en los postulados básicos del Estado social de derecho, y verificar, a partir de ellos, que

sus preceptos no sólo contribuyen al desarrollo efectivo de los principios rectores del mismo, sino, desde luego, que no contrarían ni desbordan las disposiciones, ni de la Constitución Política, ni las del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

En esa perspectiva la Sala procederá a efectuar el análisis de los párrafos acusados de los artículos 41 y 42 de la ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Sexta. Las normas acusadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, corresponden al ámbito propio de la materia presupuestal, por lo que los mandatos que ellas contienen deben estar supeditados, no sólo a la Constitución, sino al Estatuto Orgánico de Presupuesto, tal como lo dispone artículo 352 de la Carta Política.

Un análisis integral y sistemático de dichas normas, el párrafo 1o. del artículo 41 y el párrafo único del artículo 42, realizado en el contexto específico de los artículos y de la ley que los contiene, permite ubicar el núcleo del problema planteado por el actor:

En efecto, la acusación se dirige de manera específica, a la facultad que el legislador ordinario le dio, a través del estatuto general de la contratación administrativa, a las autoridades administrativas, para, **directamente y de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto**, realizar en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar en los casos en que dichas autoridades, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42 del citado Estatuto, declaren la urgencia manifiesta.

El problema remite, necesariamente, a un análisis previo sobre la figura de la “urgencia manifiesta” y los casos en que ella se configura, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Establece dicha norma:

“Artículo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

“La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

En esos casos, de conformidad con lo establecido en el párrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, impugnado por el actor,

“...la autoridad administrativa directamente realizará los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del presupuesto.**”

Dicha disposición se reitera y complementa con lo dispuesto en el párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, también objeto de demanda, el cual establece lo siguiente :

“**Parágrafo.** Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer **los traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.”

Del análisis sistemático de las normas citadas se concluye lo siguiente :

a. Que la “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

b. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.
- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.
- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,
- En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

c. Que la declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)**

- Hacer los **traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. **(Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)**

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

Tales disposiciones se confrontarán a continuación con el ordenamiento superior y con las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto, contenido actualmente en el Decreto 111 de 1996, para establecer si efectivamente vulneran o contrarían la normativa constitucional y/o la normativa orgánica vigente en materia presupuestal.

Séptima. En ningún caso, de conformidad con los preceptos de la Constitución Política y con las disposiciones del Ley Orgánica de Presupuesto, las “autoridades administrativas” pueden, directamente, ajustar y/o modificar los presupuestos de las entidades públicas, tal como lo dispone el parágrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

El artículo 345 de la C.P. establece lo siguiente :

“En tiempos 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 incluida 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 presupuesto.”

Por su parte, el artículo 346 de la C.P. señala :

“El gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

“En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda 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 a la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

“Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.”

El artículo 347 superior estipula lo siguiente :

“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 propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

“El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.”

Es decir, que es responsabilidad directa del gobierno, incluir la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la respectiva vigencia fiscal, pudiendo, si las circunstancias así lo determinan, presentarle al Congreso, paralelamente, propuestas de nuevas rentas o modificación de las existentes, si considera que los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender los gastos proyectados.

Nótese que el Constituyente fue en extremo cuidadoso al brindarle, tanto al ejecutivo como al legislador, las herramientas necesarias para que en materia presupuestal se cumplan de manera rigurosa los principios rectores que él mismo determinó para ella. Entre ellos el principio de legalidad, al que ya se refirió la Sala en esta providencia y el principio de “especialización”, consagrado en el aparte final del artículo 345 de la Carta, que señala “que no se podrá transferir crédito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”

En virtud de los mencionados principios, tal y como reiteradamente lo ha señalado esta Corporación, “...la modificación a la ley anual de presupuesto corresponde exclusivamente al legislador, salvo el caso de las facultades que corresponden al Presidente de la república durante los estados de excepción...”⁶

Ahora bien, los procedimientos a seguir para efectos de esas modificaciones, deben estar regulados en el Estatuto Orgánico de Presupuesto, como en efecto ocurre a través de los artículos del citado Decreto 111 de 1996 que se transcriben a continuación:

“Artículo 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para completar 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.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-581 de 1997, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

“**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.

“**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.

“**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.

“**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.

“**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 a su realización. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberá informarse dentro de los ocho días de iniciación del siguiente periodo de sesiones.”

La regulación transcrita se refiere de manera expresa a los casos en que la modificación implica la **adición** del presupuesto, lo que supone apertura de créditos adicionales, a través de los cuales, ha dicho esta Corporación “...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)...”⁷, función que se repite es propia y exclusiva del legislador ordinario, o del extraordinario en los casos en que se declaren estados de excepción (arts. 213 y 215 C.P.) :

“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

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante estados de excepción. Pero, se repite, en tiempos de normalidad la reforma del presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempos de normalidad.“ (Corte Constitucional, Sentencia C-357 de 1994, M.P. Dr. Jorge Arango Mejía)

Ahora bien, qué pasa si no se trata de créditos adicionales sino de traslados presupuestales internos que no afectan el monto global del presupuesto aprobado por el Congreso ?

En virtud de los traslados, ha dicho la Corte Constitucional, “...se disminuye el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito), ...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”⁸

Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificación, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho estatuto, **que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso, los 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 o inversión”, y el del artículo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos en los casos de declaratoria de estados de excepción, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las “autoridades administrativas” modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades públicas, ni efectuando traslados ni autorizando créditos adicionales.

Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del estatuto orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos :

En el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso.

⁸ Corte Constitucional, sentencias C-206 de 1993, M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell y C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

En el segundo, esto es cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale.

Por lo anterior, la Corte encuentra que el contenido del párrafo primero del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, contraría los preceptos de los artículos 345 y 352 de la Constitución y desconoce lo dispuesto en los artículos 79 a 84 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, motivo por el cual lo declarará inexecutable.

Octava. El párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es executable, bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

En efecto, la situación que describe el párrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el párrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilita a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

Es más ese tipo de operaciones están autorizadas de manera general, tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico de Presupuesto :

“Artículo 34. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, **se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.** En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

“Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

“El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación financiados con recursos del crédito externo verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito.

“La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el Programa Anual de Caja que sean necesarios.”

Es decir, que de acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales “...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente”.

Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de “urgencia manifiesta” que efectúe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

RESUELVE:

Primero. Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo 1o. del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, por la cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA
Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL
Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA
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

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-772/98

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Modificación por el Ejecutivo en estado de Emergencia/PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Autoridades administrativas no pueden modificarlo (Salvamento parcial de voto)

No resulta ajustado a la Constitución trasladar -no solamente al Gobierno Nacional, lo que ya vulneraría el mandato superior, sino a todas las entidades que contratan en los términos de la Ley 80- la facultad de modificar el presupuesto, que no otra cosa es lo que autoriza la disposición demandada, la cual en últimas da lugar a que, declarada la urgencia manifiesta, se modifiquen sin límite las partidas presupuestales del organismo o entidad estatal, para efectuar gastos en ellas no previstos. La Corte, en reiterada jurisprudencia ha admitido que pueda el Ejecutivo modificar el presupuesto, pero solamente en el Estado de Emergencia, mas no en tiempo de paz. Mucho menos sería posible que esa modificación fuera introducida por autoridades administrativas inferiores.

Referencia: Expediente D-2107

Comparto plenamente la decisión adoptada por la Corte en el sentido de declarar inexecutable el parágrafo 1 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993.

Me aparto, sin embargo, de la decisión relativa al parágrafo único del artículo 42 **Ibídem**, declarado executable bajo condición, pues considero que también se lo ha debido retirar del ordenamiento jurídico.

Las razones esgrimidas para declarar la inconstitucionalidad de la primera norma son igualmente válidas para privar de efectos a la segunda, también por contrariar la Constitución Política.

El artículo 345 de la Carta, en expresiones que no admiten entendimiento ni acepción distintos, dispone que en tiempo de paz no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, y además establece que tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

La urgencia manifiesta es una figura que se justifica en el campo de la contratación administrativa para evitar requisitos o trámites que obstaculizan la adquisición de bienes, la obtención de servicios o la ejecución de obras requeridas, como el mismo precepto legal lo indica, "cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general,

cuando se trate de situaciones similares (calamitosas o fortuitas) que imposibiliten acudir a procedimientos de selección o concurso públicos".

El contrato celebrado por la Administración, independientemente de si requirió o no en su trámite la previa declaración de urgencia manifiesta, implica un gasto que, por tanto, debe sujetarse a lo previsto en el artículo 345 constitucional, es decir, su objeto debe haberse contemplado en el respectivo presupuesto. Un Estado previsor y cauto tendría que establecer con antelación partidas destinadas a gastos extraordinarios y urgentes de la naturaleza mencionada.

Lo que no resulta ajustado a la Constitución es trasladar -no solamente al Gobierno Nacional, lo que ya vulneraría el mandato superior, sino a todas las entidades que contratan en los términos de la Ley 80- la facultad de modificar el presupuesto, que no otra cosa es lo que autoriza la disposición demandada, la cual en últimas da lugar a que, declarada la urgencia manifiesta, se modifiquen sin límite las partidas presupuestales del organismo o entidad estatal, para efectuar gastos en ellas no previstos.

Recuérdese que -se lo haya propuesto o no- el Constituyente de 1991 derogó el artículo 212 de la Constitución de 1886, que autorizaba los llamados **créditos suplementales o extraordinarios**, por decisión del Consejo de Ministros y previo concepto favorable del Consejo de Estado, cuando hubiese necesidad de un gasto imprescindible a juicio del Gobierno, no estando reunido el Congreso y no habiendo partida votada.

La Corte, en reiterada jurisprudencia ha admitido que pueda el Ejecutivo modificar el presupuesto, pero solamente en el Estado de Emergencia (artículo 215 C.P.), mas no en tiempo de paz. Mucho menos sería posible que esa modificación fuera introducida por autoridades administrativas inferiores.

El condicionamiento plasmado en el Fallo supone que los "traslados presupuestales internos" no modifican el presupuesto, por afectar apenas el del respectivo organismo o entidad, lo cual resulta contraevidente, si se considera que las actuaciones autorizadas en la norma habrán de reflejarse necesariamente en la aplicación de unos recursos previstos presupuestalmente para determinado gasto, a un gasto distinto.

Por último, debo manifestar que de ningún modo entiendo cómo la Corte Constitucional funda la exequibilidad -que implica una comparación entre la ley y los mandatos de la Carta Política- en lo dispuesto por el Ejecutivo en un decreto reglamentario (el 568 de 1996), inclusive de jerarquía inferior a la norma examinada.

Cabría preguntar si en el evento de ser derogado el artículo que de ese Decreto se invoca, o anulado por el Consejo de Estado, perdería sustento la exequibilidad que hoy se declara.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO
Magistrado

Fecha, ut supra.