

Sentencia C-006/12

Referencia: expediente D-8567

Demandante: José Mario Cardona Ramírez

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 6, 9, 11, 19, 38, 48, 52, 57, 60, 68, 71, 74, 79, 88, 89 y 90 de la Ley 1420 de 2010, *“por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011”*.

Magistrada ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el ciudadano José Mario Cardona Ramírez presentó acción de inconstitucionalidad contra los artículos 6, 9, 11, 19, 38, 48, 52, 57, 60, 68, 71, 74, 79, 88, 89 y 90 de la Ley 1420 de 2010, *“por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011”*.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas, que fueron demandadas en su totalidad.

LEY 1420 DE 2010

(diciembre 13)

“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011

[...]

TERCERA PARTE

DISPOSICIONES GENERALES

[...]

CAPÍTULO I

DE LAS RENTAS Y RECURSOS

Artículo 6o. El Gobierno Nacional a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá realizar sustituciones en su portafolio de inversiones con entidades descentralizadas, sin efectuar operación presupuestal alguna, de conformidad con las normas legales vigentes.

Artículo 9o. El Gobierno Nacional podrá emitir títulos de Tesorería, TES, Clase “B”, con base en la facultad de la Ley 51 de 1990 de acuerdo con las siguientes reglas: no contarán con la garantía solidaria del Banco de la República; el estimativo de los ingresos producto de su colocación se incluirá en el Presupuesto General de la Nación como recursos de capital, con excepción de los provenientes de la colocación de títulos para operaciones temporales de tesorería; sus rendimientos se atenderán con cargo al Presupuesto General de la Nación; su redención se atenderá con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, con excepción de las operaciones temporales de tesorería cuyo monto de emisión se fijará en el decreto que las autorice; podrán ser administrados directamente por la Nación; podrán ser denominados en moneda extranjera; su emisión solo requerirá del decreto que la autorice y fije sus condiciones financieras; su emisión no afectará el cupo de endeudamiento y estará limitada, para las destinadas a financiar las apropiaciones presupuestales por el monto de estas.

Artículo 11. Facúltase a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que con los excedentes de liquidez en moneda nacional y extranjera de los fondos que administre, realice las siguientes

operaciones: compra y venta de títulos valores emitidos por la Nación, el Banco de la República, Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafín, entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y otros gobiernos y tesorerías; compra de deuda de la Nación; compras con pacto de retroventa con entidades públicas y con entidades financieras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, dentro de los cupos que autorice el Ministro de Hacienda y Crédito Público; depósitos remunerados e inversiones financieras en entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia; depósitos a término y compras de títulos emitidos por entidades bancarias y financieras del exterior; operaciones de cubrimiento de riesgos; y las demás que autorice el Gobierno Nacional; así mismo, préstamos transitorios a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reconociendo tasa de mercado durante el periodo de utilización, evento que no implica unidad de caja; y préstamos de títulos valores a la citada Dirección a tasas de mercado.

Parágrafo. Lo anterior aplica cuando, de acuerdo con las disposiciones legales, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no pueda hacer unidad de caja con los recursos de los fondos que administre.

CAPÍTULO II

DE LOS GASTOS

Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano.

En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos.

Las operaciones presupuestales contenidas en los mencionados actos administrativos, se someterán a aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos

en mención.

A fin de evitar duplicaciones en los casos en los cuales la distribución afecte el presupuesto de otro órgano que haga parte del Presupuesto General de la Nación, el mismo acto administrativo servirá de base para realizar los ajustes correspondientes en el órgano que distribuye e incorporar las del órgano receptor. La ejecución presupuestal de estas deberá iniciarse en la misma vigencia de la distribución; en caso de requerirse se abrirán subordinales y subproyectos.

El jefe del órgano o en quien este haya delegado la ordenación del gasto podrá efectuar a nivel del decreto de liquidación asignaciones internas de apropiaciones en sus dependencias, seccionales o regionales a fin de facilitar su manejo operativo y de gestión, sin que las mismas impliquen cambiar su destinación. Estas asignaciones para su validez no requerirán aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional ni del previo concepto favorable por parte del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas tratándose de gastos de inversión.

CAPÍTULO V

DISPOSICIONES VARIAS

Artículo 38. Las sentencias, conciliaciones y cesantías parciales serán incorporadas al presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos, de conformidad con el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Artículo 48. En desarrollo del artículo 119 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, IPSE, siempre y cuando no signifiquen erogaciones en dinero, podrá adelantar las operaciones de canje de activos fijos de su propiedad por proyectos de preinversión e inversión en las zonas que no tengan posibilidad técnico-económica de conectarse al Sistema Interconectado Nacional.

Los proyectos de preinversión e inversión incluidos en el canje que se realice, no podrán ser financiados directa ni indirectamente con recursos que hagan parte del Presupuesto General de la Nación.

Artículo 52. Las entidades estatales podrán constituir mediante patrimonio autónomo los fondos a que se refiere el artículo 107 de

la Ley 42 de 1993. Los recursos que se coloquen en dichos fondos ampararán los bienes del Estado cuando los estudios técnicos indiquen que es más conveniente la cobertura de los riesgos con reservas públicas que con seguros comerciales.

Cuando los estudios técnicos permitan establecer que determinados bienes no son asegurables o que su aseguramiento implica costos de tal naturaleza que la relación costo-beneficio del aseguramiento es negativa, o que los recursos para autoprotección mediante fondos de aseguramiento son de tal magnitud que no es posible o conveniente su uso para tal fin, se podrá asumir el riesgo frente a estos bienes y no asegurarlos ni ampararlos con fondos de aseguramiento.

También podrán contratar un seguro de responsabilidad civil para servidores públicos, mediante el cual se ampare la responsabilidad de los mismos por actos o hechos no dolosos ocurridos en ejercicio de sus funciones, y los gastos de defensa en materia disciplinaria, penal y fiscal que deban realizar; estos últimos gastos los podrán pagar las entidades, siempre y cuando exista decisión definitiva que exonere de toda responsabilidad y no sea condenada la contraparte a las costas del proceso.

Esta disposición será aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a estas.

Artículo 57. Con los recursos del saldo disponible del Fondo Nacional de Regalías a 31 de diciembre de 2009, se podrán financiar durante la vigencia fiscal 2011, proyectos de inversión correspondientes a los corredores arteriales de competitividad, en especial, los definidos de importancia estratégica en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3536 de 2008 y al equipamiento básico en las zonas de influencia de los nodos de transferencia localizados en corredores viales de comercio exterior interdistritales.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, administrador del portafolio del Fondo Nacional de Regalías, situará estos recursos, previa solicitud del Instituto Nacional de Vías quien los ejecutará. Al Fondo Nacional de Regalías únicamente le corresponde realizar los ajustes contables a que haya lugar.

Artículo 60. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales podrá presentar los proyectos, con el aval de las entidades territoriales del ámbito de jurisdicción en

el que se desarrollarán los mismos, y ejecutar los recursos destinados para la conservación, preservación, descontaminación y recuperación del medio ambiente y saneamiento ambiental a los que se refieren las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 y correspondientes a las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías.

Así mismo, los recursos destinados de manera específica para la financiación de proyectos en parques naturales a los que se refieren dichas leyes podrán ser presentados y serán ejecutados por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 19 del Decreto 216 de 2003.

Artículo 68. Las Entidades Territoriales que accedieron a los recursos de Crédito de Presupuesto otorgados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en desarrollo del Programa para el Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Secundaria y Terciaria en el año 2009, podrán obtener por parte del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la condonación de dichos créditos. Para tal efecto, una vez se cumplan las condiciones establecidas en el contrato de empréstito y en el convenio de desempeño, el Ministro de Hacienda y Crédito Público informará mediante oficio a cada Entidad Territorial la respectiva condonación independientemente del cumplimiento o no de los plazos establecidos en cada uno de los contratos de empréstito.

Artículo 71. Con los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, que no estén amparando compromisos a 31 de diciembre de 2010, se financiarán proyectos de construcción y adquisición de infraestructura, mejoramiento de infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica, señaladas en el artículo 111 de la Ley 633 de 2000.

Artículo 74. Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá crear el rubro “Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas” y con cargo a este, ordenar el pago.

También procederá la operación presupuestal prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse

constituido oportunamente la reserva presupuestal o la cuenta por pagar en los términos del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El mecanismo previsto en el primer inciso de este artículo también procederá cuando se trate del cumplimiento de una obligación originada en la ley, exigible en vigencias anteriores, aun sin que medie certificado de disponibilidad presupuestal ni registro presupuestal.

En todo caso, el jefe del órgano respectivo certificará previamente el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo.

Artículo 79. Los recursos del presupuesto nacional asignados al Fondo Nacional de Garantías con el fin de garantizar los préstamos educativos efectuados por la banca comercial, que no hayan sido utilizados a la fecha de expedición de la presente ley, se apropiarán con destino al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, para contribuir a la sostenibilidad financiera del crédito educativo de conformidad con la política general que defina su Junta Directiva para tal fin.

Artículo 88. Los recursos programados en el Instituto Nacional de Vías por ciento veinte mil millones de pesos (\$120.000.000.000) provenientes del saldo disponible del Fondo Nacional de Regalías a 31 de diciembre de 2009, se destinarán a la ejecución de proyectos viales de la red terciaria a cargo de los municipios.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, administrador del portafolio del Fondo Nacional de Regalías, situará estos recursos, previa solicitud del Instituto Nacional de Vías quien los ejecutará. Al Fondo Nacional de Regalías únicamente le corresponde realizar los ajustes contables a que haya lugar.

Artículo 89. La Nación, con recursos diferentes a los de rentas de congestión, podrá financiar el Fondo de Energía Social, FOES, de que tratan los artículos 118 de la Ley 812 de 2003 y 59 de la Ley 1151 de 2007. Con estos recursos se podrá reconocer total o parcialmente requerimientos del FOES que no hayan sido cubiertos con la fuente original de rentas de congestión.

Artículo 90. El Fondo Nacional de Regalías creado mediante la Ley 141 de 1994, durante la vigencia de 2011 asignará el 15% de sus recursos para continuar financiando los proyectos regionales de inversión en infraestructura eléctrica y de gas, a que hace

referencia el artículo 37 de la Ley 756 de 2002, en los porcentajes y términos allí descritos”.

III. DEMANDA

José Mario Cardona Ramírez presentó acción de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley 1420 de 2010, que establece el presupuesto de la Nación para la vigencia de 2011. Aunque en la mayoría de los cargos se considera que se estaría violando el principio de unidad de materia, existen algunas disposiciones respecto de las cuales se presentan cargos adicionales o específicos.

1. En términos generales la demanda se ocupa de analizar cuatro cuestiones; las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, el principio de unidad de materia, el principio de legalidad del gasto y las regalías.

1.1. En primer término, la demanda sostiene que en cumplimiento del artículo 352 de la Constitución Política se expidió el Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), de este a su vez se desprende la Ley Anual de Presupuesto o Ley de apropiaciones, la cual debe ceñirse a los precisos mandatos de esta Ley Orgánica y a los preceptos constitucionales, en virtud al rango normativo del Estatuto Orgánico de Presupuesto con el cual se disciplinan y ordena el proceso presupuestal. Por ellos, se dice, “[...] *la ley de apropiaciones o ley anual no tiene el título jurídico idóneo para decretar nuevo gasto público, gasto que debe ser decretado en leyes anteriores a la aprobación por parte del Congreso de la República de la ley anual de presupuesto o ley de apropiaciones.*” Advierte que en virtud de tal marco normativo (art. 11, lit. c, Estatuto Orgánico del Presupuesto), el Presupuesto se compone de las rentas y estimación de los ingresos corrientes de la Nación; las apropiaciones y las disposiciones generales, correspondiendo a esta últimas, asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan.

1.2. Señalando que de acuerdo con su forma de entender la jurisprudencia constitucional, implica que en el tema presupuestal el alcance normativo que pueden tener las disposiciones se circunscribe específicamente a su objeto propio, por lo cual las normas generales de la ley anual solamente pueden referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aún, llegando a modificar la legislación vigente. Por tanto, sostiene la demanda,

“[...] los artículos 6, 9, 11, 38, 48, 52, 60, 68, 71, 74, 79, 88, 89 y 90 de la Ley 1420 de 2010, ‘por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011’; no guardan una conexidad instrumental con la ley anual del presupuesto, dado que no está relacionada

con la correcta ejecución del presupuesto para la vigencia fiscal de 2011, toda vez que:

1. Otorgan facultades sobre el manejo del tesoro, (artículos 6, 9 y 11);
2. Establecen nueva legislación, (artículos 38, 48, 52, 68 y 74);
3. Modifican la legislación, (artículos 60, 71, 79, 88, 89 y 90).

Alcance que no está permitido a las disposiciones generales que integran la ley anual del presupuesto, pues éstas no pueden tener un contenido normativo abstracto, y como se observa, estas disposiciones generales de la ley, vulneran el artículo 158 de la Constitución Política.”

1.3. El principio de la legalidad del gasto de la ley anual del presupuesto es presentado en los siguientes términos por la demanda,

“La Carta Política en los artículos 345, 346 y 347 que conciernen a la materia ‘del presupuesto’, hacen referencia al principio de legalidad del gasto, según el cual toda erogación (o gasto) que se realice debe encontrarse previamente incluida en el respectivo presupuesto de gasto de la ley anual de presupuesto, teniendo en cuenta que éste se constituye como un estimativo de los gastos que se pretenden realizar durante la vigencia fiscal, ya aprobados en leyes anteriores, con el propósito de que la administración de los recursos públicos sea eficiente y pueda dársele cumplimiento efectivo a los compromisos que se deben atender en el marco de las disposiciones vigentes sobre la materia.”

1.4. Finalmente, con relación a las regalías, la demanda señala lo siguiente,

“Los artículos 57, 60 y 88 acusados, cambian la destinación prevista en el artículo 361 de la Constitución Política, para los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías, con lo cual mediante una disposición de la ley anual del presupuesto, modifica la carta magna, al cambiarle el destino de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, indicando en la norma superior.

El artículo 361 de la Carta Magna, consagra en lo pertinente, que los recursos del Fondo Nacional de Regalías se destinarán a las entidades territoriales en los términos señalados en la ley,

(Ley 756 de 2002, art. 1°), los cuales: se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Conforme a lo anterior, le corresponde a los planes de desarrollo de las entidades territoriales, definir como prioritarios la financiación de proyectos regionales de inversión y no en una disposición de la ley anual de presupuesto, modificar el destino señalado por el artículo 361 de la Constitución Política, con el cual se vulnera el ordenamiento superior.

En virtud de la precisión, se expone la vulneración del artículo 361 de la Constitución Política por los artículos de la ley anual, 57, por cambiar el ejecutor del gasto, al autorizar una destinación diferente a las consagradas en el mismo artículo; 60, por consagrar un evento no previsto en dicho mandato, pues son las entidades territoriales para que conforme a sus planes de desarrollo, se apliquen los recursos del fondo nacional de Regalías, en los eventos allí indicados y no la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y el 88, por autorizar una destinación diferente a las consagradas en este mismo artículo constitucional.”

2. El resto de la demanda se ocupa de considerar argumentos específicos para las dieciséis normas acusadas de la Ley 1420 de 2010. A continuación se hace referencia a cada uno de ellos.

2.1. La primera de las normas acusadas es el artículo 6° de la ley, que violaría los artículos 158, 346, 347 y 352, de acuerdo con los siguientes argumentos,

“Se hace necesario resaltar que en la parte final del artículo a examen, se establece que la operación prevista se efectuará sin operación presupuestal alguna, anotación que hace evidente que dicha disposición es ajena a la ley anual toda vez que no es para la adecuada ejecución del presupuesto.

De otra parte, otorga facultades a la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para realizar sustituciones en su portafolio de inversiones, violando el artículo 352 de la Carta Magna, por no corresponder a normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto General de la Nación y el artículo 158, de la misma, por no existir conexidad razonable con el objetivo de las disposiciones generales de la ley anual del

presupuesto.

Esta operación carece de norma legal o ley ordinaria expedida con anterioridad por el Congreso de la República, que regule esta materia en forma clara y específica, como lo exigen los artículos 346 y 347 de la Constitución Política.”¹

2.2. La segunda norma acusada es el artículo 9° de la Ley 1420 de 2010 con base en los dos cargos genéricos, en los siguientes términos,

“Modifica la Ley 51 de 1990, ‘por la cual se autorizan una operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación; se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias entre entidades públicas; se otorga una facultad y se dictan otras disposiciones’, la anterior Ley 51 de 1990, ha sido modificada en forma parcial, entre otras por las siguientes leyes: 185 de 1995, 533 de 1999, 31 de 1992, 1366 de 2009, 781 de 2002, 1169 de 2007, 1110 de 2006.

Como se observa, esta disposición no corresponde a normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto General o de la Nación violando el artículo 352 de la Carta Magna, y el artículo 158 de la misma, por no existir conexidad razonable con el objetivo de las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto.”

2.3. La tercera norma acusada es el artículo 11 de la Ley 1420 de 2010. A juicio de la demanda *“este artículo otorga amplias facultades a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para efectuar operaciones de tesorería con excedentes de liquidez. Operación que corresponde a la compra y venta de títulos valores, inversiones financieras, préstamos transitorios y reconocimiento de tasa de mercado durante su utilización. Lo anterior corresponde a operaciones de naturaleza diferente asegurar la correcta ejecución del Presupuesto de la Nación, [...]”* con lo cual se quebranta el artículo 352 de la CP y 158 sobre unidad de materia.

2.4. La cuarta norma legal acusada por la demanda es el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010. Sustenta en los siguientes términos su acusación,

“Esta norma faculta a los jefes de los órganos (ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos,

¹ Añade la demanda sobre este artículo: “[...] el artículo 6° de la Ley 1420 de 2010, vulnera los artículos 346 y 347 de la Constitución Política, toda vez que la operación planteada carece de norma legal preexistente, facultad exclusiva del Congreso de la República mediante ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, que carece de capacidad jurídica para otorgar facultades, con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la CP.”

superintendencias, entre otros), para efectuar modificaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, mediante resolución al realizar distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación. A este respecto, cabe anotar que las apropiaciones de la ley anual del presupuesto, son partidas globales, de manera que al efectuar operaciones de distribución se incurre en lo que se denominan traslados presupuestales, consistentes en pasar apropiaciones de una sección presupuestal (ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, superintendencias, entre otros) a otra (artículo 36 del Estatuto Orgánico de Presupuesto – Decreto 111 de 1996) u otras, con lo cual se quebrantan los artículos 345 y 346 de la CP, atropellando la legalidad del gasto.

Se resalta entonces, que el artículo excede su capacidad de acción por cuanto implica modificar la ley anual del presupuesto, por resolución de los jefes de los órganos. Las modificaciones presupuestales están reguladas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículo 79, 80 y 81, con lo cual se viola el artículo 352 de la Carta.”²

2.5. La quinta norma legal acusada, es el artículo 38 de la Ley 1420 de 2010, en los siguientes términos,

“Esta norma establece un nuevo procedimiento en materia presupuestal, al decretar que el pago de sentencias, laudos arbitrales y las conciliaciones se incorporen al presupuesto conforme a la disponibilidad de recursos, desconociendo en consecuencia el monto de las obligaciones que legalmente se derivan de su aplicación, modificando el artículo 45 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual establece la forma de pago de este tipo de obligaciones, norma concomitante con los dispuesto en los artículos 176, 177, 178, del Código Contencioso Administrativo, por lo tanto quebranta los artículos 158, 347 y 352 de la Carta.”

2.6. La sexta norma legal acusada, es el artículo 48 de la Ley 1420 de 2010, en los siguientes términos,

² Añade la demanda sobre este artículo: “El artículo 19, faculta a los jefes de los órganos (ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, superintendencias, entre otros), para efectuar modificaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, mediante resolución para realizar distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación. A este respecto, cabe anotar que las apropiaciones de la ley anual de presupuesto, son partidas globales, de manera que al efectuar operaciones de distribución se incurre en los que se denominan traslados presupuestales, consistentes en pasar apropiaciones de una sección presupuestal (ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, superintendencias, entre otros) a otra (artículo 36 del Estatuto Orgánico de Presupuesto – Decreto 111 de 1996) u otras, con lo cual se quebrantan los artículos 345 y 346 de la Constitución Política.”

“Autoriza al IPSE para adelantar operaciones de canje de activos fijos de su propiedad. Esta operación implica efectuar operaciones de naturaleza contable (canje de terrenos, edificios, maquinaria) ajenos a la adecuada ejecución del presupuesto, es decir, de naturaleza diferente a la afectación las apropiaciones presupuestales incluidas en la ley anual del presupuesto, con destino, bien para gastos de funcionamiento, servicio y la deuda o gastos de inversión, en consecuencia, se considera se violan los artículos 158, sobre unidad de materia, por cuanto se refiere a operaciones contables y no de naturaleza presupuestal, y el artículo 352 de la Constitución Política al no corresponder a la adecuada ejecución del presupuesto.”

2.7. El séptimo artículo acusado, el 52 de la Ley 1420 de 2010 lo fue en los siguientes términos,

“Este artículo faculta la constitución de patrimonios autónomos y la contratación de un seguro de responsabilidad civil para servidores públicos. Esta facultad carece de norma legal expedida con anterioridad por el Congreso de la República, que regule esta materia en forma clara y específica, como lo exigen los artículos 346 y 347 de la Constitución Política, de manera que esta operación implica creación de gasto público, facultad exclusiva del Congreso de la República mediante ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, por carecer ésta de capacidad jurídica con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, derribando la legalidad del gasto, al igual que los artículos 352 (al no concordar la norma con el artículo 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) y artículo 158 de la Constitución Política por Unidad de Materia.”

2.8. La octava norma legal acusada es el artículo 57 de la Ley 1420 de 2010, el cual es cuestionado por el accionante así,

“Este artículo establece que con el saldo disponibles del Fondo Nacional de Regalías, del año 2009, se puedan financiar en el año 2011, proyectos de inversión, correspondientes a los corredores arteriales de competitividad, definidos de importancia estratégica por el CONPES. Con esa disposición se cambia el ejecutor de gasto, toda vez que se le está asignando al Instituto Nacional de Vías, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, para lo cual se requiere adicionar el presupuesto de la vigencia fiscal de 2011 con dichos recursos y tramitarlo como un crédito adicional al presupuesto de ingresos. Este procedimiento está regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en los artículos 79, 80 y 81, al disponer recursos

del 2009 para manejarlos en el año 2011, sin que dichos recursos se hayan incorporado en el presupuesto general de la Nación, tal como lo exige el artículo 345 de la Constitución Política, vulnerado la legalidad del gasto cuando se hace un gasto no incorporado en la actual ley anual de presupuesto. Además se considera violatorio del artículo 352 al no cumplirse con los preceptos previstos en el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.”³

2.9. La novena norma legal acusada por la demanda es el artículo 60 de la Ley 1420 de 2010. El cargo se formula en los siguientes términos,

“Este artículo referente a la unidad administrativa especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, modifica dos leyes de carácter permanentes sin que las disposiciones de la ley anual del presupuesto, tenga capacidad jurídica para modificar normas legales expedidas con anterioridad por el Congreso de la República, que regula esta materia en forma clara, con este procedimiento se violan los artículos 158, 352 de la Constitución Política (art. 11 Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996), y el artículo 361 de la Constitución Política, por consagrar un evento no previsto en dicho mandato, pues son las entidades territoriales para que conforme a los planes de desarrollo, se apliquen los recursos del fondo nacional de Regalías, en los eventos allí indicados y no la unidad administrativa especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.”

2.10. La décima norma acusada es el artículo 68 de la Ley 1420 de 2010; sustenta el cargo de inconstitucionalidad en estos términos,

“Este artículo crea legislación al otorgarle al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la facultad de condonar créditos (préstamos) otorgados a las entidades territoriales, sin que a este respecto se disponga de norma constitucional o legal sobre la materia expedida con anterioridad por el Congreso de la República, que regule esta materia en forma clara, con lo cual se considera que derriba el artículo 346 de la Constitución Política,

³ Añade la demanda sobre este artículo: “El artículo 57 transgrede el inciso 2 del artículo 345 de la CP, toda vez que se ejecutan recursos públicos por fuera del presupuesto, al establecer que con el saldo disponible del Fondo Nacional de Regalías, del año 2009, se puedan financiar en el año 2011, proyectos de inversión, correspondientes a los corredores arteriales de competitividad, definidos de importancia estratégica por el CONPES. Con esta disposición se cambia el ejecutor de gasto, toda vez que se le está asignando al Instituto Nacional de Vías, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, para lo cual se requiere adicionar el presupuesto de la vigencia fiscal de 2011 con dichos recursos y tramitarlo como un crédito adicional al presupuesto de ingresos. Este procedimiento está regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en los artículos 79, 80 y 81, al disponer recursos del 2009 para manejarlos en el año 2011, sin que dichos recursos se hayan incorporado en el presupuesto general de la Nación, tal como lo exige el artículo 345 de la Constitución Política.”

por carecer de ley anterior y además de base legal al ignorar el artículo 352 de la Constitución Política por tratarse de una operación financiera de naturaleza ajena al manejo presupuestal de la Nación.”⁴

2.11. La décimo primer norma acusada es el artículo 71 de la Ley 1420 de 2010, en este caso el cargo se presenta de la siguiente manera,

“Este artículo modifica la Ley 21 de 1982 ‘por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones’, norma que fue modificada por la Ley 633 de 2000 art. 111, adicionalmente amplía la cobertura de gasto prevista en el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, a ‘proyectos de construcción y adquisición de infraestructura’, facultad exclusiva del Congreso de la República mediante la ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto, por carecer ésta de capacidad jurídica con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la Constitución Política.

De otra parte, hace referencia a recursos sin compromiso a 31 de diciembre de 2010, para lo cual se requiere adicionar el presupuesto de la vigencia fiscal de 2011 con dichos recursos y tramitarlo como un crédito adicional al presupuesto de ingresos. Este procedimiento está regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en los artículos 79, 80 y 81 al disponer recursos del 2010 para manejarlos en el año 2011, sin que dichos recursos se hayan incorporado en el presupuesto general de la Nación, tal como lo exige el artículo 345 de la Constitución Política, con lo cual se quebranta el artículo 352 (art. 79, 80 y 81 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) al pretender ejecutar recursos de 2010 sin modificar el presupuesto del 2011.

Además se considera violatorio del artículo 158 de la Constitución Política por Unidad de Materia, al referirse dicha disposición a apropiaciones no incluida en la ley anual del presupuesto, por no existir conexidad razonable con el objetivo de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto.”

2.12. La décimo segunda norma acusada por la demanda es el artículo 74 de la Ley 1420 de 2010. El cargo se presenta en los siguientes términos,

⁴ Añade la demanda sobre este artículo: “El artículo 68 viola el artículo 346 de la carta rectora, toda vez que no existe ley anterior que permita la condonación de los créditos a que se refiere dicha disposición. || Este artículo crea legislación, al otorgarle al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la facultad de condonar créditos (préstamos) otorgados a las entidades territoriales, sin que a este respecto se disponga de norma constitucional o legal sobre la materia expedida con anterioridad por el Congreso de la República, que regule esta materia en forma clara, con lo cual se considera que derriba el artículo 346 de la Constitución Política.”

“Crea legislación al consagrar la creación de un rubro denominado ‘pasivos exigibles – vigencias expiradas’, facultad que solamente es propia de una ley orgánica del presupuesto y no de una ley de naturaleza adjetiva, con lo cual se vulnera el artículo 352 de la Constitución Política, por no ser concordantes con los artículos 71 y 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996. Además se considera que quebranta el artículo 158 de la Constitución Política, toda vez que establece regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente, o finalísticamente, la capacidad jurídica de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto general de la Nación.”

2.13. La décimo tercer norma acusada es el artículo 79 de la Ley 1420 de 2010, por violar los artículos 158, 346, 352 y el artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Se le acusa de ser una norma ‘extrapresupuestal’ incluida en una ley de presupuesto vulnerándose el principio de unidad de materia, así como el principio de legalidad presupuestal. Expone las razones en los siguientes términos,

“Con este artículo se modifican normas legales preexistentes, en razón al cambio en la asignación de recursos de FOGAFIN a ICETEX, procedimiento de naturaleza extrapresupuestal, dado que los órganos citados anteriormente, tienen una naturaleza jurídica sui generis, en efecto, FOGAFIN conforme a la Ley 117 de 1985, es una persona jurídica de derecho público y de naturaleza única, y el ICETEX, DE CONFORMIDAD CON LA Ley 1002 de 2005, es una entidad financiera del Estado de naturaleza especial, con lo cual se quebranta el artículo 352 de la Constitución Política (art.3 y 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, a estas entidades.

Se considera además [que] se viola el artículo 345 de la Constitución Política que prohíbe transferir crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto. Al artículo 346 de la Carta Rectora por carecer dicha operación de norma legal preexistente, al igual que al artículo 352 (art. 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, con referencia a las bases legales del gasto). Igualmente el artículo 158 por ser una disposición ajena al contenido de las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto.”⁵

⁵ Añade la demanda sobre este artículo: “El artículo 79 vulnera el artículo 345 inciso 2°, en lo relacionado con ‘(...) ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto (...)’ y el artículo 346, sobre la existencia de ley anterior que permita adelantar la operación prevista en el mismo. || Con este artículo se modifican normas legales preexistentes, en razón al cambio en la asignación de recursos de FOGAFIN a ICETEX, procedimiento de naturaleza extrapresupuestal, dado que los órganos citados anteriormente, tienen una naturaleza jurídica sui generis, en efecto FOGAFIN conforme a la ley 117 de 1985 es una persona jurídica de derecho público y de naturaleza única, y el ICETEX, de conformidad con la Ley 1002 de 2005, es una

2.14. La décimo cuarta norma acusada, el artículo 88 de la Ley 1420 de 2010, fue controvertido por el accionante en los siguientes términos,

“Este artículo establece que el saldo disponible por 120 mil millones programadas en INVIAS, provenientes del saldo del Fondo Nacional de Regalías, a 31 de diciembre de 2009, se destinen en 2011, a la ejecución de proyectos viales de la ley terciaria a cargo de los municipios. Con esta operación se desconocen el principio presupuestal de la anualidad (art. 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Decreto 111 de 1996), al disponer recursos del 2009 para manejarlos en el año 2011, sin que dichos recursos se hayan incorporado en el presupuesto general de la Nación en la actual vigencia, tal como lo exigen el artículo 345 de la Constitución Política, careciendo de base legal. El artículo viola el artículo 361 de la Constitución Política, por autorizar una destinación diferente a las consagradas en este mismo artículo. Además se considera violatorio del artículo 352 al no cumplirse con los preceptos previstos en el artículo 158 de la Constitución Política por no tener conexidad razonable con el objetivo de las disposiciones generales del presupuesto, siendo por tanto, una disposición extraña al contenido de las mismas.”⁶

2.15. La décimo quinta norma legal acusada de inconstitucional es el artículo 89 de la Ley 1420 de 2010, en la demanda se expresa,

“Este artículo modifica las leyes 812 y 1151 de 2003 y 2007 respectivamente, facultad exclusiva del Congreso de la República mediante ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto, por carecer ésta de capacidad jurídica para este fin, con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la Constitución Política.

Adicionalmente, este artículo crea gasto público sin fijar

entidad financiera del Estado de naturaleza especial, con lo cual se quebranta el artículo 352 de la Constitución Política (art. 3 y 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) al no ser aplicable en este caso, el Estatuto Orgánico del Presupuesto Decreto 111 de 1996, a estas entidades. || Se considera además se viola los artículos 345 de la Constitución Política que prohíbe transferir crédito alguno a objeto no previsto en el presupuesto; al 346 de la Carta Rectora por carecer dicha operación de norma legal anterior, al igual que el 352 (art. 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, con referencia a las bases legales del gasto). Lo mismo que el artículo 158 por ser una disposición ajena al contenido de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto.”

⁶ Añade la demanda sobre este artículo: “El artículo 88 atropella el 2º inciso del artículo 345 de la CP, por cuanto se ejecutan recursos públicos por fuera del presupuesto, toda vez que dichas disponibilidades no se han incorporado en el Presupuesto General de la Nación, en la vigencia fiscal de 2011, al establecer que el saldo disponible por 120 mil millones programados en INVIAS, provenientes del saldo del Fondo Nacional de Regalías, a 31 de diciembre de 2009, se destinen en el 2011, a la ejecución de proyectos viales de ley terciaria a cargo de los municipios. Con esta operación se desconocen el principio presupuestal de la anualidad (art. 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996), al disponer recursos del 2009 para manejarlos en el año 2011, sin que dichos recursos se hayan incorporado en el Presupuesto General de la Nación, tal como lo exige el artículo 345 de la Constitución Política.”

cuantía sobre el monto del aporte de la Nación al FOES, con este procedimiento se viola el artículo 346 de la Constitución Política en lo referente a las bases legales del gasto, al igual que el artículo 352 de la Constitución Política (art. 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996) y el artículo 158 de la Constitución Política, por unidad de materia.”⁷

2.16. La décimo sexta norma legal acusada es el artículo 90 de la Ley 1420 de 2010 que se presenta en los siguientes términos,

“Esta disposición amplia de cobertura de los proyectos regionales de inversión a ‘infraestructura eléctrica y de gas’, cobertura que no se encuentra prevista en el artículo 37 de la Ley 756 de 2002, modificación que sólo la Carta Magna faculta exclusivamente al Congreso de la República mediante ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto, por carecer ésta de capacidad jurídica para este fin, con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la Constitución Política.

Al ampliar la cobertura se crea gasto público nuevo, procedimiento que es violatorio del artículo 352 de la Constitución Política (art. 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996 – en lo referente a la adecuada ejecución del presupuesto) y el artículo 158 de la Constitución Política por unidad de materia.”

IV. INTERVENCIONES

En el proceso participaron varias entidades y personas para acompañar las pretensiones de la demanda o para controvertirlas. A continuación se hace una presentación general de cada una de estas intervenciones, sin mencionar los argumentos específicos con relación a cada una de las normas acusadas, los cuales serán presentados y considerados a lo largo de la sentencia, a medida que sea analizada la constitucionalidad de cada una de las normas legales en cuestión.

1. *El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX*, participó en el proceso mediante apoderado, para referirse

⁷ Añade la demanda sobre este artículo: “El artículo 89 asigna a la Nación un aporte no previsto en norma legal anterior, y sin indicación precisa de su cuantía, con lo cual viola el inciso 2 del artículo 346 de la Constitución Política, cuando modifica las Leyes 812 y 1151 de 2003 y 2007 respectivamente, facultad exclusiva del Congreso de la República mediante ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, por carecer ésta de capacidad jurídica para este fin, con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la Constitución Política. || Adicionalmente, este artículo crea gasto público sin fijar cuantía sobre el monto del aporte de la Nación al FOES, con este procedimiento se viola el artículo 346 de la Constitución Política en lo referente a las bases legales del gasto, al igual que el artículo 352 de la Constitución Política (art. 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996) y el artículo 158 de la Constitución Política, por unidad de materia.”

únicamente a la constitucionalidad del artículo 79 de la Ley 1420 de 2010. Sostuvo que la demanda es inepta y no ha de estudiarse, porque acusa la norma de inconstitucional sobre la base de un contenido normativo y efectos que no tiene. En todo caso, se sostiene, si se decide estudiar los cargos, estos ha de ser rechazados por cuanto la norma no viola el principio de unidad de materia ni de legalidad presupuestaria.

2. *El Departamento Nacional de Planeación* participó en el proceso mediante apoderado para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

2.2.1. Luego de hacer referencia al desarrollo histórico de lo que ha sido el sistema presupuestal colombiano, enfatizando en las normas del orden constitucional vigente, indica como en las normas de presupuesto pueden incorporarse disposiciones generales, que deben responder a tres elementos, su materialidad, su temporalidad, su ámbito y su alcance. Dice al respecto,

“1- Su materialidad, a saber, constituirse en una norma de ejecución en los términos alinderados en ley orgánica del presupuesto tema que se asocia con la unidad de materia y que debe contemplar las consecuencias propias a considerar el presupuesto anual como un componente del sistema presupuestal. En este aspecto y siguiendo la jurisprudencia a la cual se hará referencia sobre el punto es factible plantear tipologías de esta clase de norma, así:

Aclaraciones en torno a la complementariedad de las disposiciones generales, tal y como ocurre con el artículo 4° de la Ley 1420 y se ha adoptado en otras normas anuales (por ejemplo en el artículo 3° de la Ley 21 de 1992). En este caso, la disposición general tiene un carácter de advertencia y razón de ser de las mismas y es útil para realizar interpretaciones de las mismas conforme a la propia ley orgánica.

Determinación de facultades a entidades en la gestión de recursos para la financiación del presupuesto, teniendo en cuenta sus competencias previamente determinadas y generalmente ubicadas en el capítulo de rentas y recursos. Dentro de lo anterior se contemplan normas de enajenación de activos de entidades públicas, capitalizaciones o saneamiento financiero.

Especificación de las normas de compromiso de recursos incluidos en el capítulo de los gastos y de las competencias acorde con lo previsto en la ley. En el mismo se recuerdan principios básicos del sistema presupuestal a los cuales se ha hecho referencia así como exigencia para la realización de operaciones presupuestales tanto como la concurrencia de la Nación en la financiación de algunos proyectos.

La regulación acerca de las vigencias futuras, la cual adquiere un evidente papel protagónico y compilatorio en cuanto al procedimiento, plazos y competencias.

Alusión a diferentes normas legales para dinamizarlas dentro del respectivo presupuesto, entre las que pueden contemplarse cobros de cuotas como la de vigilancia.

Compilación de normas para otorgar claridad en la ejecución presupuestal del respectivo año.

Son pues, algunas de las facetas que adquiere una norma de ejecución dentro de la ley de presupuesto. De esta manera, además de su utilidad de debida ejecución del presupuesto, la disposición general confiere al servidor público una seguridad normativa que resulta imprescindible para una buena gestión en la anualidad respectiva.

2- Su temporalidad, es decir, que no sobre pase la anualidad en cuanto sigue la consecuencia de toda la normatividad en la que se encuentra.

3- Su ámbito y alcance que normativamente implica servir de apoyo a los gastos admisibles o a los ingresos que se esperan recaudar para financiarlos. Esto implica considerar que, en dado caso, esté soportada por una de las fuentes permitidas,

Crédito judicialmente reconocido.

Un gasto decretado conforme a una ley anterior.

Un gasto para atender el funcionamiento de las ramas del poder público.

Atender el servicio de la deuda.

Cumplir el Plan Nacional de Desarrollo (una ley anterior especial).

La concurrencia en una norma de estos dos primeros elementos (y, eventualmente, el tercero), permite colegir que la norma constituye una típica disposición general.”

2.2.3. Con base en la jurisprudencia constitucional, el Departamento de Planeación Nacional sostuvo que “[...] *el principio de unidad de materia en la ley anual de presupuesto comporta unas características muy especiales asociadas a la ejecución del presupuesto lo cual adquiere múltiples facetas. En este punto y sobre esta base, debe desestimarse la tesis que restringe el ámbito*

de la disposición general a un grado tal que impide, en la práctica, que las mismas se incorporen a la ley anual. En esto consiste la disparidad con los planteamientos que formula el actor. La visión restrictiva que impulsa –que no es la propia de la Corte Constitucional, aunque haga alusión a alguno de sus fallos– y en último término, el artículo 11 del Decreto compilatorio 111 de 1996 sería inaplicable en cuanto a las disposiciones generales se refiere. || La ubicación de la disposición general dentro de las tipologías a las que se ha hecho referencia permite, además, entender su dinámica y su jerarquía normativa que, como se ha indicado, comporta una labor cuasi reglamentaria (tanto de la ley orgánica como de las leyes preexistentes) en múltiples facetas.”

2.2.4. Por otra parte, con relación a la legalidad del gasto, fundándose también en la jurisprudencia constitucional aplicable en la materia, sostiene lo siguiente: “[...] *debe diferenciarse la ley anual de presupuesto, que constituye una ley especial, y las leyes anteriores, como indica la Constitución, que fundamentan la inclusión de un gasto entre otras fuentes. El principio de legalidad del gasto, contenido en el artículo 345 de la Constitución Política, y con él, el principio de especialidad, está estructurado sobre las fuentes de compromiso de que trata el artículo 346 ib entre los que se encuentran las leyes anteriores. Este carácter conduce a otro analizado por la Corte Constitucional y es la posibilidad de reducir o aplazar partidas teniendo en cuenta que ellas son autorizaciones máximas de gasto en tanto que tales facultades no constituyen, en sí, una modificación del presupuesto sino el ejercicio de las facultades propias de ejecución del mismo. Lo anterior también permite aclarar que existe una diferencia de matiz entre el principio de legalidad del gasto y la clase de gasto que se incluyen en la ley de apropiaciones aunque nexos estrechos entre cada uno al punto que ambos son considerados como fases del principio de legalidad.”*

2.2.5. Con relación al Fondo Nacional de Regalías, la intervención advierte que, en la medida que “[...] *es una persona jurídica constituida por fondos públicos, y no creada como Empresa Industrial y Comercial del Estado, ni como Sociedad de Economía Mixta, se le aplican para efectos presupuestales las disposiciones de los establecimientos públicos y por ende, hacen parte del Presupuesto General de la Nación, siendo absolutamente procedente incluir en las disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto normas tendientes a la correcta ejecución de los recursos de dicho Fondo. || [...] los artículos 57, 60, 88, 90 del capítulo V, disposiciones varias, de la Ley de Presupuesto para la vigencia de 2011 no constituyen modificaciones o adicionales a la Ley de Regalías vigente, ni vulneran el artículo 361 de la CP. Igualmente tales disposiciones no implican cambio de destinación o varían las facultades de priorización y presentación consagrada en la legislación ordinaria de regalías, toda vez que el Presupuesto General de la Nación, es un instrumento que desarrolla la ley del Plan Nacional de Desarrollo, en sus metas y objetivos; en este sentido la ley de presupuesto busca las fuentes de financiamiento para las inversiones.”* La intervención resalta que el argumento de inconstitucionalidad reside en el eventual cambio de destinación de los recursos producto de la

explotación de recursos naturales no renovables. Al respecto, resalta que el carácter del destino específico de una fuente comporta múltiples consecuencias, entre las que cita las siguientes: *“Su protección pues salvaguarda una finalidad que el constituyente (y el legislador) quiso que se preservaran con esas rentas. // Su intangibilidad, lo que las hace, en principio, inmunes a embargos y otros avatares en su ejecución. Esto es evidente en el caso del sistema general de participaciones y así tuvo la oportunidad de refrendarlo recientemente la Corte Constitucional. // La característica social de su destino que refrenda la protección y salvaguarda. // El principio de progresividad de los derechos sociales y la financiación continua y con miras a su incremento pues comportan necesidades fundamentales para la ciudadanía. // La prioridad del gasto público social. // Los esfuerzos en torno a su inspección, vigilancia y control han conducido a establecer esquemas especiales de flujo. Es el caso de la constitución de cuentas maestras a cargo de las entidades territoriales que las reciben. En materia de regalías se ha pretendido fortalecer las herramientas de prevención y corrección (Decreto 416 de 2007). [...]”* Concluye que la Constitución, porque lo establece y porque las leyes de regalías lo precisan (leyes anteriores), *“[...] en la norma de ejecución no puede modificarse el destino de los recursos. Como se demostrará, es lo que indica en cada una de las disposiciones que aluden al tema. // A lo anterior, no pueden perderse de vista la modificación introducida por el Acto Legislativo pro medio del cual se crea el Sistema Nacional de Regalías.”*

3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público participó en el proceso de la referencia para defender las normas acusadas por la demanda. Aunque la mayoría de sus consideraciones se estructuran en relación con cada una de las normas consideradas de manera particular, se reconoce que existen un par de cargos generales con relación a todos los artículos demandados.

3.1. A su parecer *“[...] el argumento principal de la demanda se centra en afirmar que las normas acusadas vulneran el principio de unidad de materia, toda vez que las disposiciones generales contenidas en la ley anual de presupuesto deben garantizar la adecuada ejecución del mismo y, en esa medida, señala que ‘no pueden tener un contenido normativo abstracto’, como, según indica, lo tienen los artículos acusados. Así mismo, advierte que según el principio de legalidad del gasto, las erogaciones apropiadas en la ley anual de presupuesto deben estar previamente decretadas por ley, por lo que las disposiciones demandadas no pueden crear nuevas obligaciones jurídicas que impliquen un gasto público.”*

3.2. También advierte el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que en materia de ley anual de presupuesto existen dos momentos en la jurisprudencia constitucional. Inicialmente, una concepción restringida de la ley y, en segundo lugar, una concepción amplia de la misma. Dice al respecto,

“En un comienzo se pensó que la Ley Anual del Presupuesto no tenía una función normativa o material, y se entendía que ésta

era una ley ‘sólo en sentido formal, por cuanto se erigen en meras cuentas descriptivas de ciertos rubros de ingresos y gastos públicos’, [...] [C-357 de 1994]

Paralela a esta corriente, surgió una doctrina constitucional que catalogaba la ley anual de presupuesto como un ‘acto condición’, y como una autorización máxima de gasto, [C-478 de 1992, C-685 de 1996 y C-562 de 1998]

Frente a esta controversia sobre la naturaleza de las leyes anuales de presupuesto, en la sentencia C-177 de 2002 de la Corte Constitucional llegó a la conclusión de que la ley anual de presupuesto es una verdadera norma con una fuerza y un contenido jurídico análogo al de una ley ordinaria, superando la visión de que el presupuesto era un acto condición de contenido meramente administrativo.”

Resalta el Ministerio que la importancia de la mencionada sentencia C-177 de 2002, no estriba únicamente en que hubiese planteado la naturaleza de la ley anual del presupuesto, sino que también estableció la naturaleza de las disposiciones generales contenidas en dicha ley, indicando que involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo. No obstante, se aclaró que este alcance normativo debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue estableciendo regulaciones que se sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia. Se indicó que deben observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, por lo que han de guardar una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto.

Finaliza sus comentarios generales recordando que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la evaluación acerca del respeto del principio de unidad de materia no puede ser tan estricta que por responder a una concepción superada de lo que es el presupuesto, ponga en peligro los supuestos democráticos de la ley anual y sus finalidades (C-1124 de 2008).

4. *El Instituto Nacional de Vías, INVIAS*, participó en el proceso de la referencia para solicitar que la Corte se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo. Considera que si bien es cierto, el accionante menciona los artículos violados de la Constitución “[...] *no es menos cierto que los argumentos no comprenden la mínima carga argumentativa necesaria para estudiar si la norma acusada viola lo relacionado al presupuesto, llevando lo anterior a configurar una ineptitud sustantiva parcial.*”

5. *Intervenciones ciudadanas.* El ciudadano Luis Gabriel Fernández Franco

participó en el proceso de la referencia para solicitar que la Corte se inhiba de pronunciarse de fondo y para defender la constitucionalidad de las normas acusadas. Alega que las imputaciones o cargos de inconstitucionalidad carecen de los parámetros mínimos que puedan llevar a la Corte Constitucional a reprochar la constitucionalidad de las normas demandadas. Acorde con lo transcrito, se observa frente a lo pretendido en la Acción Pública de Constitucionalidad, un alto nivel de subjetividad, inferencia de consecuencias y atribución de efectos no contemplados por los artículos 6, 9, 11, 19, 38, 48, 52, 57, 60, 68, 71, 74, 79, 88, 89 y 90 de la Ley 1420 de 2010, además de sustentar su acusación en forma indeterminada. En todo caso, de considerar que sí procede alguno de los cargos, afirma que la Corte ha de declarar constitucionales las normas, por cuanto no incurren en las violaciones señaladas. No se trata de normas que carezcan de conexión con la ley anual de presupuesto, ni que establezcan gastos sin la existencia de ley previa al respecto.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 5197 de 16 de agosto de 2011, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que se declare inhibida para conocer algunos de los cargos, y que declare la exequibilidad o inexecuibilidad de otras de las normas acusadas de la Ley 1420 de 2010. Concretamente solicita la exequibilidad del artículo 6°; la exequibilidad condicionada del artículo 48, la exequibilidad parcial del artículo 52; la inexecuibilidad de los artículos 38, 60 y 79; la inexecuibilidad de los artículos 9°, 19, 57, 68, 71, 74, 88 y 89 de la Ley 1420 de 2010, con efectos retroactivos al 13 de diciembre de 2010, fecha de su promulgación; y, finalmente, declararse inhibida para pronunciarse sobre los cargos contra los artículos 11 y 90. En razón a que el análisis del Ministerio Público se hace a partir de cada uno de los cargos, entendidos de manera específica, sus conceptos serán incluidos y presentados a lo largo de las consideraciones de la presente sentencia, a medida que el estudio de la constitucionalidad de cada una de las normas legales sea abordada.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Consideraciones previas, problemas jurídicos y metodología de la sentencia

La demanda de la referencia acusa dieciséis normas de la ley anual de

presupuesto para el año 2011 (la Ley 1420 de 2010) por considerar que desconocen, fundamentalmente, dos principios constitucionales. Por una parte, el desconocimiento del principio de unidad de materia que deben observar las leyes de la República, en este caso, además, teniendo en cuenta las especiales características de la ley anual de presupuesto. Por otra, se considera que las normas acusadas introducen una serie de medidas que implican establecer apropiaciones y gastos que no cumplen con el principio de legalidad en materia presupuestaria, que demanda precisamente la existencia de parámetros y decisiones legislativas previas. La forma como cada una de las dieciséis normas desconoce cada uno de estos principios, y en algunos casos, algunas reglas constitucionales adicionales, lo hace de forma concreta y específica, refiriéndose una a una a las normas acusadas, como corresponde. Por ello, los problemas jurídicos concretos sólo pueden presentarse norma por norma, y no de forma genérica.

En tal medida, la Corte resuelve seguir la misma metodología empleada por la demanda y por los intervinientes (considerar cada uno de los problemas en relación a cada una de las normas de forma específica) por estimar que es adecuada para analizar las distintas cuestiones propuestas. Por tanto, la Sala (i) indicará cuáles son los parámetros constitucionales para evaluar la existencia o no de un cargo constitucional; (ii) los parámetros para evaluar las violaciones al principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto; (iii) así como las vulneraciones del principio de legalidad presupuestaria en la Constitución; para luego, (iv) analizar cada uno de los cargos presentados por la demanda a la luz de la jurisprudencia aplicable, estableciendo si hay o no cargo y, en caso de existir, si ha de ser aceptado o no.

3. Los cargos de inconstitucionalidad para ser analizados en sede de constitucionalidad, deben reunir algunos requisitos mínimos.

3.1. La posibilidad que tiene toda persona que es ciudadana de interponer acciones de inconstitucionalidad bajo el orden constitucionales vigente, es una manifestación del poder político de las más arraigadas en la tradición constitucional colombiana (desde 1910). En el contexto de la Constitución de 1991, la acción pública de inconstitucionalidad es un derecho político (art. 40, CP), un derecho fundamental de la democracia, que concede la posibilidad a cualquiera para poner en cuestión la presunción de constitucionalidad de la cual gozan todas las leyes de la República, aprobadas por el Congreso y sancionadas por el Presidente.

3.2. La acción pública de inconstitucionalidad es una de las herramientas que reflejan el profundo sentido democrático, participativo y deliberativo del orden constitucional vigente. En otras palabras, mediante la acción pública de inconstitucionalidad se asegura la participación democrática en la deliberación

pública.⁸

3.3. Ahora bien, el poder que supone para una persona la posibilidad de interponer una acción de inconstitucionalidad, poniendo en duda la visión que de la Carta Política tienen las mayorías parlamentarias y el Presidente de la República, y obligando a la Corte Constitucional a dirimir el conflicto, supone una carga mínima y necesaria. A saber: que la persona que cuestione la constitucionalidad de una ley, contraviniendo la decisión adoptada por el sistema democrático presente al menos un cargo que permita cuestionar la presunción de constitucionalidad de la cual goza toda ley. Ni el Congreso ni el Presidente aprueban o sancionan leyes que consideren inconstitucionales. Por tanto, toda acción de inconstitucionalidad debe asumir la carga de indicar porque la posición asumida por el sistema político es errada y por qué la ley acusada sí supone un desconocimiento de la Constitución Política. Las cargas argumentativas de la demanda, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional son condición de la deliberación, de lo contrario, no se puede iniciar el diálogo que la persona quiere plantear a las autoridades estatales, en democracia.⁹

3.4. Quien ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.¹⁰ En cuanto a las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución la jurisprudencia ha señalado que las mismas han de ser (i) *claras*, (ii) *ciertas*, (iii) *específicas*, (iv) *pertinentes* y (v) *suficientes*. Esto es así, pues de lo contrario, como lo ha sostenido esta Corte previamente, se terminaría en un fallo inhibitorio, circunstancia que frustra la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional.¹¹

3.5. En el presente caso varios de los intervinientes solicitan a la Corte Constitucional que se inhíba de conocer alguno, algunos o la totalidad de los cargos presentados por la demanda. A medida que la Sala vaya estudiando cada una de las normas, establecerá en primer lugar si estaría en alguno de aquellos

⁸ En la sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), caso que abordó en extenso la cuestión y reiterado ampliamente por la jurisprudencia constitucional, señala al respecto: “[es] una de las herramientas máspreciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución (artículo 1 C.P.), permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (artículo 40 C.P.) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley.”

⁹ Al respecto la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-1052 de 2001 lo siguiente: “La presentación de una demanda de inconstitucionalidad ante la Corte da inicio a un diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior. Esto supone como mínimo la exposición de razones conducentes para hacer posible el debate.”

¹⁰ Al respecto ver sentencias C-447 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero, unánime), C-1544 de 2000 (MP. José Gregorio Hernández Galindo, unánime), C-428 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil, unánime) y C-803 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño, unánime).

¹¹ *Ibidem*.

casos en los cuales debería inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo.

4. Particularidades del principio de unidad de materia en las leyes anuales de presupuesto

4.1. El principio constitucional de unidad de materia

Como lo indica la Constitución Política (art. 158), ‘*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia*’; por ello advierte que son ‘*inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*’. Reflejo de la importancia que la Constitución concede a la cuestión, es el hecho de conferir autorización a quien presida la respectiva comisión para rechazar las iniciativas que no se atengan a esta regla.¹² Si bien se trata de una regla que se ha revivificado en el nuevo orden constitucional vigente, en especial a partir de su protección constitucional, no es ajena a la tradición constitucional colombiana, pues la Constitución de 1886 ya la contemplaba, como lo señaló la jurisprudencia constitucional en el pasado.¹³

4.2. Jurisprudencia constitucional sobre el principio de unidad de materia

La Corte Constitucional, con respecto al principio de unidad de materia, ha trazado desde el inicio de su jurisprudencia una posición que ha sido reiterada,¹⁴ se ha mantenido continua¹⁵ y es prolífica.¹⁶

4.2.1. Desde un inicio se ha resaltado que el principio de unidad de materia se enmarca en el propósito constitucional de ‘*racionalizar y tecnificar*’ el proceso de deliberación y creación legislativa.¹⁷ Mediante este principio, “[...] *el*

¹² Constitución Política de 1991, artículo 158: “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”.

¹³ A propósito de una acción de inconstitucionalidad en la que acusaba una ley expedida antes de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 de violar el principio de unidad de materia – la Ley 66 de 1989 –, la Corte Constitucional recordó en la sentencia C-523 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) que la Constitución de 1886 también contemplaba el principio en cuestión en su artículo 77 (*‘Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva Comisión rechazará las iniciativas que no se acuerden con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión.’*); éste había sido comentado por la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio del control constitucional, en los siguientes términos: “La razón de ser del artículo 77, fue la de buscar una sistematización racional en la tarea legislativa, a fin de impedir que mediante inserciones, muchas veces repentinas, anónimas, o inoportunas, se establecieran sorpresas legislativas, reglamentaciones inconsultas o normas que no habían sufrido el trámite regular del proyecto original.” (Corte Suprema de Justicia, Sentencia No. 23 del 17 de mayo de 1976).

¹⁴ La posición fijada por la Corte ha sido seguida en casos posteriores que plantean el mismo problema jurídico.

¹⁵ La posición de la Corte en la materia no ha tenido variaciones significativas o trascendentales.

¹⁶ Han sido muchas las ocasiones en que la jurisprudencia constitucional se ha manifestado sobre la cuestión. Aunque se han presentado discrepancias, estas no han versado sobre cuáles son los criterios para establecer si se violó el principio de unidad de materia, sino sobre el grado de intensidad con el que se debían aplicar tales criterios en el caso concreto, o sobre el marco teórico y conceptual en el que se enmarca dicho principio constitucional.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En este caso se decidió,

*constituyente pretendió evitar: La proliferación de iniciativas legislativas sin núcleo temático alguno; la inclusión y aprobación de normas desvinculadas de las materias inicialmente reguladas; la promulgación de leyes que se han sustraído a los debates parlamentarios y la emisión de disposiciones promovidas subrepticamente por grupos interesados en ocultarlas a la opinión pública como canal de expresión de la democracia.”*¹⁸ Así, una de las principales funciones del principio de unidad de materia es evitar que a las leyes se les introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando. En otras palabras, que a los proyectos de ley que tramita el Congreso se les inserten normas ajenas a la cuestión tratada, lo cual ha dado lugar a la popular metáfora de los ‘*micos legislativos*’.¹⁹

4.2.2. La jurisprudencia ha precisado que la aplicación del principio de unidad de materia no puede ser extrema, por cuanto ello permitiría limitar ilegítimamente la competencia legislativa del Congreso de la República. Su objetivo no es obstaculizar, dificultar o entorpecer la labor legislativa. El principio democrático demanda deferencia de parte del juez constitucional con el diseño y organización que se haya elegido mediante el proceso político legislativo.²⁰

4.2.3. En tal medida, por ejemplo se ha advertido que la noción de ‘materia’ que usa la Constitución es amplia, por lo cual permite que una misma materia esté comprendida por variados asuntos, relacionados entre sí por la unidad temática.²¹ Por tanto, se planteó desde un inicio de la jurisprudencia que para la “[...] *ruptura de la unidad de materia se requiere que la norma impugnada no tenga relación razonable y objetiva con el tema y la materia dominante del*

entre otras cosas, que el Reglamento del Congreso era inconstitucional al establecer la posibilidad de que existieran proyectos de ley que se ocuparan de diferentes materias.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-995 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño). En este caso se reiteró la jurisprudencia constitucional fijada en sentencias tales como la C-531 de 1995 (MP Alejandro Martínez Caballero, SV Jorge Arango Mejía, AV Hernando Herrera Vergara) y C-501 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería y Rodrigo Escobar Gil).

¹⁹ Esta expresión ya había sido usada en el pasado; en la sentencia C-523 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) se dijo que la intención del artículo 158 “[...] es la de racionalizar o tecnificar el proceso de formación de la ley por parte del Congreso y erradicar de la práctica legislativa colombiana, lo que se ha conocido en el lenguaje vulgar como ‘*micos*’, término éste que busca significar, como ya se dijo, el hecho de introducir en los proyectos de ley preceptos que resultan contrarios o ajenos a la materia que se trata de regular.” En la sentencia C-198 de 2002 (MP Clara Inés Vargas; SV Marco Gerardo Monroy Cabra, Alvaro Tafur Galvis y Rodrigo Escobar Gil), por ejemplo, se dijo respecto a la aprobación de una norma lo siguiente: “[...] no se incurrió en ningún vicio de procedimiento, por cuanto si bien la comisión de conciliación propuso un texto nuevo que hoy corresponde al del párrafo del artículo 124 del Código Penal, dicho texto no resultó novedoso ni ajeno a la temática sobre la cual se debía conciliar y por ello el párrafo en cuestión no constituye uno de aquellos denominados ‘*mico legislativo*’, por lo que con la aprobación de dicho artículo no se vio “*afectada materialmente la función legislativa*” ni se desconoció ‘*el principio de consecutividad temporal y lógica de los proyectos de ley*’ ni “*el principio democrático*’, tal como se afirma en la demanda, por lo que la Corte decidirá declararlo ajustado al Estatuto Superior.”

²⁰ En la sentencia C-025 de 1993 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), se dijo al respecto: “La interpretación del principio de *unidad de materia* no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el *principio democrático*, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano.”

²¹ En la sentencia C-025 de 1993 se dijo al respecto: “Anótase que el término ‘materia’, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente.”

cuerpo legal al cual ella está integrada”.²² En tal sentido, ha advertido que entre una norma legal y la materia de la cual trata la ley de la cual forma parte existe un vínculo razonable y objetivo cuando “[...] *sea posible establecer una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática ni (iv) sistémica con la materia dominante de la misma.*”²³

Se insiste, “[...] *una norma desconoce el principio de unidad de materia (artículo 158 de la C.P.), sólo ‘cuando existe absoluta falta de conexión’ entre el asunto tratado por ésta, con el tema objeto de la ley en la que se encuentre consignada.*”²⁴ Es decir, no se exige un tipo de conexidad estrecha o directa, lo que se prohíbe es que tal relación no exista.²⁵ Los casos en los cuales la Corte Constitucional ha considerado violado el principio de unidad de materia demuestran la deferencia con el legislador en su aplicación. En efecto, sólo en casos en los cuales la norma claramente carece de relación con la materia de la ley se ha declarado su inconstitucionalidad. En tal sentido, por ejemplo, se ha sostenido que el legislador vulnera el principio de unidad de materia cuando se introduce una norma que deroga una Ley que provee la financiación de las centrales eléctricas del Cauca, en una ley dedicada a las zonas francas²⁶ o una

²² Corte Constitucional, sentencia C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero). En este caso se decidió, entre otras cosas, que incluir el régimen de concesiones y licencias de los servicios postales (artículo 37) dentro de Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993) no viola el principio de unidad de materia, “[...] por cuanto las normas impugnadas regulan formas de contratación administrativa, que es el tema general de la Ley 80 de 1993”.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). Esta posición ha sido reiterada en múltiples ocasiones, entre ellas las sentencias C-407 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-006 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

²⁴ Así lo señaló la sentencia C-1025 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), caso en el que se estudió el cargo por unidad de materia en el contexto de una legislación portuaria. En esa oportunidad la Corte reiteró, entre otras, la sentencia C-352 de 1998 (MP Antonio Barrera Carbonell y Alfredo Beltrán Sierra; SV Eduardo Cifuentes y Antonio Barrera Carbonell), caso en que se decidió que no violaba el principio de unidad de materia una ley que se ocupaba de la creación de ECOGAS, Empresa Comercial e Industrial del Estado, al incorporar materias relacionadas con la creación del Consejo Nacional de Operación de Gas Natural, del Instituto de Capacitación e Investigación de Casanare, del Viceministerio de Hidrocarburos, del Centro de Coordinación de Transporte de Gas Natural, del Fondo Especial para la promoción y financiación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso de gas natural y con el establecimiento de un impuesto para financiar el Fondo mencionado.

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-1025 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Al respecto se dijo lo siguiente: “[...] para respetar el amplio margen de configuración legislativa del órgano constitucionalmente competente para hacer las leyes y para diseñar las políticas públicas básicas de orden nacional, la intensidad con la cual se analiza si se viola o no el principio de unidad de materia, es de nivel bajo en la medida en que, si es posible encontrar alguna relación entre el tema tratado en un artículo y la materia de la ley, entonces la disposición acusada es, por ese concepto, exequible. Tal relación no tiene que ser directa, ni estrecha. Lo que la Constitución prohíbe es que ‘no se relacionen’ los temas de un artículo y la materia de la ley (art. 158 de la C.P.) y al demandante le corresponde la carga de señalar que no hay relación alguna. [...]”

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis, AV Humberto Antonio Sierra Porto). En este caso la Corte consideró lo siguiente: “Ahora bien en el presente caso la Corte constata que la derogatoria de la Ley 178 de 1959 ‘por la cual se provee a la financiación de las Centrales Eléctricas del Cauca, Cedelca, y se dictan otras disposiciones’-que tenía por objeto, como se ha visto, establecer un impuesto sobre las propiedades inmuebles en el Departamento del Cauca, equivalente al 2 por 1.000 anual, sobre el monto de los avalúos catastrales-, difícilmente puede entenderse relacionada con una estrategia de reforma del régimen de zonas francas y de algunas disposiciones tributarias encaminadas a estimular la inversión en el territorio nacional. Estrategia motivada como se señaló por la necesidad de hacer más competitivas las zonas francas y por el cumplimiento de compromisos adquiridos por Colombia en el marco de la OMC-dentro de los cuales, por lo demás, no figura la modificación de la tributación en relación con el departamento del Cauca. Evidentemente la relación que pudiera establecerse es en extremo lejana como para poder entender respetado en este caso el principio de unidad de materia.” La Ley 1004 de 2005, por la cual se modifica un régimen especial para

norma que se ocupa de establecer un proceso judicial para recuperar el lucro cesante establecido por la Contralorías en los juicios de responsabilidad fiscal, en una ley que regula la acción de repetición.²⁷ En este tipo de situaciones, ha reiterado la Corte, “[...] *si bien no puede establecerse un control en extremo rígido de dicho principio, la Constitución no permite que el juez constitucional al realizar el examen correspondiente, flexibilice la interpretación a tal punto que quede el principio de unidad de materia desprovisto de contenido*”²⁸.

4.3. Particularidades de la aplicación del principio de unidad de materia a la ley anual de presupuesto

La jurisprudencia constitucional, en síntesis, ha asumido dos posiciones con respecto al juicio de unidad de materia de la ley anual del presupuesto. (1) La primera es la ‘*estricta*’, defendida en la jurisprudencia inicial de la Corte, según la cual se viola el principio de unidad de materia cuando se incluye una norma que no tenga un contenido estricta y eminentemente presupuestal, esto es, una norma cuyo objeto de regulación sea el presupuesto en un sentido restringido. (2) La segunda posición, la ‘*ponderada*’ es la que fijó la Corte en sentencias como la C-177 de 2002 y la C-1124 de 2008 según la cual: se viola el principio

estimular la inversión y se dictan otras disposiciones, se ocupa de definir las zonas francas (art.1), establecer su finalidad (art. 2), sus usuarios (art. 3), las condiciones para la reglamentación gubernamental (art. 4) y una serie de cuestiones tributarias de tales zonas (arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12). El último artículo (13), se dedica a vigencias y derogaciones. El texto declarado inexecutable aparecía así: “*Artículo 13.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación salvo lo dispuesto en los artículos 5º, 9º, y 10, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias en especial *la Ley 178 de 1959*, la Ley 109 de 1985, el artículo 6 de la Ley 7 de 1991, el inciso primero del numeral 1 del literal A del artículo 16 de la Ley 677 de 2001 y el artículo 45 de la Ley 768 de 2002.”.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-309 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño). Se dijo al respecto “[...] al contrastar la norma demandada con el núcleo temático de la Ley 678, se aprecia que en efecto aquella constituye un cuerpo extraño a la materia desarrollada en esta ley pues la sola circunstancia de corresponder a dos modalidades del *ius puniendi* del Estado, no son suficientes para superar válidamente el condicionamiento de unidad de materia legislativa fijado por la Carta Política. || Existen fundadas razones para llegar a esta conclusión. En primer lugar, son diferentes las modalidades de responsabilidad a que hacen referencia los artículos 90 y 268 numeral 5 de la Constitución Política. En un caso se trata de la responsabilidad patrimonial del Estado y de la acción de repetición en contra del agente que genera el daño antijurídico, y en el otro de la responsabilidad que se deduce de la gestión fiscal. [...] el Estado se ubica en posiciones diferentes en cada caso: en el primero, el Estado es el que responde patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, con la oportunidad para repetir contra el agente que éste haya actuado con dolo o culpa grave en la producción del daño, y en el segundo, el patrimonio del Estado es el que resulta afectado en ejercicio de la gestión fiscal a cargo de servidores públicos o de particulares. || En segundo lugar, la determinación de cada modalidad de responsabilidad se lleva a cabo a través de procesos de diferente naturaleza: uno judicial y otro administrativo. [...] || En tercer lugar, no hay conexidad teleológica, sistemática ni material entre la norma acusada y la Ley en la cual está circunscrita. En efecto, la finalidad de la Ley 678 es reglamentar la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición, lo cual es un asunto distinto de la responsabilidad por la gestión fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal. Además, el contenido de la Ley 678 corresponde a su título, es decir a la acción de repetición y al llamamiento en garantía con fines de repetición, razón que convierte a la norma demandada en un asunto extraño al tema desarrollado en la ley 678. Tampoco hay conexidad temática del aparte demandado con el contenido del artículo 2 y del párrafo 1 en el cual se inserta, pues mientras éstos últimos se refieren a la naturaleza, los destinatarios y la procedencia de la acción de repetición, aquel alude al procedimiento que se empleará para recuperar el lucro cesante determinado por los contralores en los fallos con responsabilidad fiscal. || Finalmente, el proyecto de ley fue estructurado, discutido y aprobado desde la óptica de la acción de repetición y no desde la perspectiva de la regulación de la gestión fiscal ni del proceso de responsabilidad fiscal.”

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2007 (MP Alvaro Tafur Galvis, AV Humberto Antonio Sierra Porto).

de unidad de materia cuando se incluye una norma cuyo objeto no tenga ninguna conexión con la materia presupuestaria (mínima conexión temática), no busque lograr una cabal ejecución del presupuesto (mínima conexión teleológica) y que supere las limitaciones de tiempo de tales normas (mínima conexión temporal). Como se verá, en la presente providencia la Corte aplicará un juicio ponderado de unidad de materia frente a la Ley 1420 de 2010.

La materia de la ley anual de presupuesto está definida en alto grado por parte del orden constitucional vigente. En tal medida, la libertad de configuración con la cual cuenta el Congreso de la República para establecer el orden legal, encuentra restricciones particulares en la configuración de las leyes anuales de presupuesto que han de ser tenidas en cuenta. Además, otra razón por la cual la Corte Constitucional ha de prestar especial atención al cumplimiento de las limitaciones propias de los contenidos de las leyes anuales de presupuesto, es la especialidad de su trámite en términos de participación democrática directa y representativa.

La Corte Constitucional ha reconocido que *“la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el Gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo.”*²⁹ En tal sentido, ha precisado que en virtud del principio de unidad de materia, el alcance normativo de las disposiciones generales de una ley de presupuesto *“debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o finalísticamente su materia propia”*.³⁰

En efecto, en la medida en que el tema, la finalidad y el tiempo de las leyes anuales de presupuesto está previamente establecido por la Constitución Política, el análisis de la conexidad que ha de tener toda norma con el resto de la ley de la cual haga parte, en virtud del principio de unidad de materia, se ha de valorar de forma específica y cuidadosa. Los tiempos y la velocidad con los que se aprueban las leyes presupuestarias, permite que normas que no tengan relación con la materia de la ley se oculten más fácilmente y puedan pasar inadvertidas.³¹

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). La sentencia retoma la jurisprudencia constitucional en la materia. Ha sido reiterada en diversas ocasiones; por ejemplo, en la sentencia C-668 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería).

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso se consideró “[...] importante precisar que las leyes de presupuesto tienen por mandato constitucional un objeto propio y un proceso de formación particular. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, donde las leyes de presupuesto son utilizadas para regular múltiples materias que de una u otra manera tengan incidencia fiscal, razón por la cual han sido llamadas en ocasiones leyes ómnibus, en Colombia las leyes de presupuesto no pueden contener normas de carácter estatutario así estas tengan alguna incidencia fiscal. No solo el proceso de formación de las leyes de presupuesto es muy diferente al de las leyes estatutarias, sino que los plazos fijados por la Constitución para la expedición de la ley anual-o los que imponen las necesidades reales en el caso de las leyes de modificación o adición del presupuesto-, dificultan que dichas leyes sean objetadas por el Presidente cuando se incluyen materias extrañas a la misma, y propias de leyes estatutarias. De esta manera, la práctica de

La jurisprudencia ha considerado que son ajenas a una ley de presupuesto normas que no guardan ningún tipo de relación con su objeto. Así, por ejemplo se ha señalado que el legislador viola el principio de unidad de materia

(i) cuando introduce una norma que rebasa los límites temporales, al modificar una regla legal que hace parte de una ley de carácter permanente, incluso si está relacionada con la materia propia de la ley anual de presupuesto (C-039 de 1994;³² C-177 de 2002);³³

(ii) cuando se incluye una norma que regula competencias permanentes a instituciones en materia de control, incluso si se trata de un tipo de control estrechamente vinculado con el presupuesto (C-803 de 2003);³⁴

(iii) cuando prorroga la vigencia de normas “*cuya naturaleza es extraña a la ley anual de presupuesto*”, incluidas en una ley autónoma e

incluir normas estatutarias en leyes de presupuesto o de modificación del mismo afectaría uno de los mecanismos más importantes del sistema de pesos y contrapesos establecido en la Constitución.” La Corte declaró la inconstitucionalidad del artículo 13 de la Ley 844 de 2003, por cuanto no fue expedido de acuerdo con los procedimientos establecidos para las leyes estatutarias.

³² Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell). En este caso se estudió una norma que modificaba el ámbito de protección del derecho de seguridad social de los congresistas, mediante una Ley que modificaba el presupuesto de rentas y recursos de capital. La norma decía: “*Artículo 14.* En ejercicio de la facultad conferida por el Artículo 150 de la Constitución Política al Congreso Nacional, interpretase con autoridad el Artículo 17 de la Ley 04 de 1992 para los efectos de lo previsto en los Decretos 801, 802, 1076, 1303 de 1992 y de los que los modifiquen o sustituyan en el sentido de que para la liquidación de pensiones, reajustes, sustituciones, cesantías y derechos salariales, deben tenerse en cuenta dietas, gastos de representación, prima de localización y vivienda, prima de salud y demás primas que constituyan el último ingreso mensual promedio del Senador o Representante en los últimos seis (6) meses de servicio al Congreso Nacional y surten efectos fiscales a partir del 1o. de enero de 1992.” Al respecto la sentencia dijo, entre otras cosas: “[...] la ley de presupuesto tiene una vigencia temporal, en tal virtud, no le era dable al legislador establecer normas que tienen una vocación de permanencia en el tiempo, como es el caso del artículo 14 de la Ley 17 de 1992, que tenía limitada su vida jurídica a la vigencia fiscal de 1992.”

³³ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra). Dijo la sentencia al respecto: “En la medida en que es una norma que se orienta a la definición del régimen jurídico de la partida presupuestal apropiada en el primer inciso de la misma disposición, tiene una evidente relación de conexidad temática y sistemática con ella y en tal virtud no desconoce, por este aspecto, el principio de unidad de materia. A pesar de lo anterior, es decir, a pesar que desde el punto de vista de la coherencia temática y sistemática interna de la Ley en la cual se inserta, la disposición no desconoce el principio de unidad de materia, en cambio sí lo desconoce en cuanto rebasa la materia temática propia de las leyes anuales de presupuesto al modificar, como antes quedó demostrado, otra ley vigente y de contenido permanente, como lo es la Ley 30 de 1992, específicamente su artículo 86. No obstante que la unidad de materia es asunto que, como lo ha hecho ver la jurisprudencia constitucional, debe ser examinado dentro criterios de laxitud a fin de no anular el principio democrático, en el tema presupuestal el alcance normativo que pueden tener las disposiciones se circunscribe específicamente a su objeto propio, por lo cual las normas generales de la ley anual solamente pueden referirse a la debida ejecución del presupuesto al que pertenecen, sin tener efectos sobre otros asuntos, ni menos aun llegando a modificar la legislación vigente. || Adicionalmente, a juicio de la Corte el inciso *sub examine* rebasa los límites temporales propios de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, pues su alcance en el tiempo se proyecta más allá de la vigencia presupuestal del año 2000. Ciertamente, al prohibir la contabilización de las partidas aprobadas en el inciso anterior para efectos del cálculo de los nuevos aportes de la Nación a las universidades públicas, tiene un efecto económico acumulativo en los años siguientes. Por la naturaleza del asunto que regula, sus efectos afectan vigencias futuras. En tal virtud, desconoce específicamente lo dispuesto en el artículo 11 del decreto 11 de 1996³³ –Estatuto Orgánico del Presupuesto –, norma que por su naturaleza orgánica se imponía al legislador al momento de expedir la Ley 626 de 2002. Por lo anterior, prospera el cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de anualidad tributaria.”

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-803 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil). En este caso se resolvió declarar parcialmente exequible el artículo 11 de la Ley 779 de 2002 [‘Exceptúase de cualquier tasa, gravamen o contribución para la vigilancia fiscal a la Auditoría General de la Nación. (en razón a que dicho control es ejercido por la Cámara de Representantes en su Comisión Legal de Cuentas). Entre paréntesis los apartes declarados inexecutable].

independiente, que ya habían sido prorrogadas a su vez mediante otra ley (C-457 de 2006³⁵);

(iv) cuando se fijan derechos y garantías de carácter sustantivo con vocación de permanencia –por ejemplo, en el ámbito de la seguridad social– mediante normas que no son presupuestarias ni tampoco constituyen herramientas orientadas a asegurar o facilitar la ejecución del presupuesto nacional (C-039 de 1994,³⁶ C-668 de 2006³⁷);

(v) cuando se regulan materias propias de una ley estatutaria, como los asuntos relacionados con la financiación de las campañas políticas (C-515 de 2004³⁸);

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-457 de 2006 (MP Alfredo Beltrán Sierra). En este caso se resolvió declarar inexecutable el artículo 79 de la Ley 998 de 2005 porque se consideró que: “El artículo acusado, pretende prorrogar la vigencia de normas cuya naturaleza es extraña a la ley anual del presupuesto, no contiene herramientas necesarias para la ejecución del presupuesto aprobado, ni están destinadas a permitir la correcta ejecución del presupuesto en la respectiva vigencia fiscal, lo que desborda las facultades del legislador. || Como surge de lo anteriormente expuesto se impone una conclusión en cuanto la norma acusada tiene contenido normativo propio, es decir su texto podría haber sido objeto de una decisión del legislador en una ley que no contuviera ninguna otra disposición, o, dicho de otra manera es una norma que por sí sola tiene autonomía. De manera pues que resulta evidente que no guarda ninguna relación con la ley 79 de 1998 de 2005 en la cual se incorporó finalmente, y, por ello, queda claro que vulnera el principio de unidad de materia expresamente establecido en el artículo 158 de la Constitución Política.” La norma decía: *Artículo 79°*. Modifíquese los artículos 1 y 11 de la Ley 901 de 2004 los cuales quedarán así: *Artículo 1°*. Prorróguese hasta el 31 de diciembre de 2006, la vigencia de los artículos 1o, 2o, 3o, 4o, 5o, 6o, 7o, 8o, 9o, 10, 11 y 17 de la ley 716 de 2001. || *Artículo 11. Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, su vigencia será hasta el treinta y uno (31) de diciembre de dos mil seis (2006), con excepción del parágrafo 3o del artículo 4o y el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 y los artículos 10 y 11 de la Ley 901 de 2004 y deroga las demás normas que le sean contrarias.” La Ley 716 de 2001, que había introducido una serie de normas en materia contable, había sido prorrogada y modificada a su vez por la Ley 863 de 2003 y, posteriormente, por la Ley 901 de 2004. Ninguna de ellas Ley anual de presupuesto.

³⁶ Corte Constitucional, sentencia C-039 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell). Al respecto dijo la sentencia: “Del análisis objetivo del contenido de las disposiciones de la Ley 17 de 1992, se colige que lo regulado en el artículo 14 acusado, respecto a la fijación de precisas y concretas condiciones para la liquidación de derechos prestacionales y salariales de los Senadores y Representantes, indudablemente constituye una materia que por su naturaleza resulta ser distinta y extraña a la que debe predominar y caracterizar en una ley de presupuesto. De esta manera, con la expedición de la norma acusada, se desconoció la unidad material de la ley, que se predica en el artículo 158 de la Constitución Política.”

³⁷ Corte Constitucional, sentencia C-668 de 2006 (MP Jaime Araujo Rentería). La Corte dijo al respecto: “La norma demandada está incluida en la Ley 998 de 2005, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2006, en la Parte III, denominada ‘Disposiciones Generales’, Capítulo V, denominado ‘Disposiciones Varias’, y establece que para todos los efectos prestacionales y de bonificaciones los Secretarios Generales, Subsecretarios Generales y de Comisión del Congreso de la República, tendrán los mismos derechos y garantías que los altos funcionarios del Estado. || La Corte observa que de modo manifiesto dicha disposición no estima un ingreso, ni autoriza un gasto, ni constituye un instrumento o herramienta para la debida ejecución del presupuesto correspondiente a la citada vigencia fiscal, y, por el contrario, modifica o adiciona las Leyes 4ª de 1992 y 332 de 1996, con un efecto sustantivo y permanente, por lo cual vulnera el principio de unidad de materia consagrado en los Arts. 158 y 169 de la Constitución Política.”

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-515 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). La norma que se resolvió declarar inexecutable decía: “*Artículo 13*. Para tener derecho a la reposición de gastos electorales, los candidatos que participen en las elecciones del 26 de octubre de 2003 deberán presentar ante las Oficinas de la Registraduría donde se inscribieron, los informes públicos a que se refieren los artículos 10 y 11 del Decreto 2207 del 5 de agosto de 2003 en la forma y con los requisitos que les exigió la Registraduría Nacional del Estado Civil al momento de la inscripción. Quienes aspiren a reposiciones mayores a cincuenta millones deberán presentar dicho informe auditado por un Contador Público juramentado, el cual deberá ser acreditado ante la Auditoría del Partido que inscribió al candidato y ante el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales del Consejo Nacional Electoral antes de la rendición del respectivo informe. Tales Contadores Públicos formarán el sistema de Auditoría Interna del respectivo Partido y cada uno de ellos será responsable solidario, junto con el candidato, de la veracidad y exactitud del informe. || También podrá

Pero también existen casos en los que la jurisprudencia constitucional evaluó normas que no violan el principio de unidad de materia en el contexto de una ley anual de presupuesto. Así, por ejemplo,

(i) una norma que ordena un trámite a los funcionarios que reciban un orden de embargo de recursos presupuestales (C-402 de 1997);³⁹

(ii) una norma que reitera los límites de las entidades públicas en manejo de personal, para impedir que se aumenten unilateralmente gastos como aumentar la planta de personal o incrementar los salarios o prestaciones sociales (C-053 de 1998⁴⁰);

(iii) una norma que buscaba que el presupuesto de funcionamiento de una entidad autónoma (en esa oportunidad, la Comisión Nacional de Televisión) no superara su presupuesto de inversión (C-560 de 2001⁴¹);

presentarse el informe por la entidad u organización que el candidato haya acreditado ante la Organización Electoral para el efecto. || Recibido el informe la Registraduría lo remitirá al Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales para los efectos del reconocimiento y pago de la reposición. Dicho pago deberá hacerse dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la fecha de presentación del informe, salvo que el Fondo Nacional encuentre inconsistencias o violaciones que hagan necesaria la extensión de dicho término o la negación de la reposición. || La reposición de los gastos electorales se hará a través de los Partidos y Movimientos políticos con Personería Jurídica o grupos significativos de ciudadanos que inscribieron la respectiva lista, pero estos, sus representantes, Tesoreros o Auditores no tendrán responsabilidad sobre los informes que rindan los candidatos.” La norma había sido incluida en la Ley 844 de 2003, por la cual se efectuaron modificaciones a la vigencia fiscal de 2003.

³⁹ Corte Constitucional, sentencia C-402 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero) En este caso se consideró que el segundo inciso de la norma de la ley anual de presupuesto acusada que contemplaba una forma de responsabilidad fiscal para los jueces que decreten embargos sobre recursos presupuestales no violaba el principio de unidad de materia, pero si la regla constitucional de la inembargabilidad del presupuesto.

⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia C-053 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz; AV José Gregorio Hernández Galindo, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero). En esta oportunidad la Corte consideró lo siguiente: “un mandato legal que restringe las facultades de los máximos órganos de dirección de las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, y de los entes universitarios, de cualquier nivel, siempre y cuando ellos reciban del presupuesto nacional las asignaciones que requieren para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, en la medida que les impide aumentar unilateralmente los costos de las plantas de personal e incrementar los salarios y prestaciones sociales de los funcionarios de la entidad que dirigen, por encima de los toques que fije el gobierno nacional y de las asignaciones presupuestales que el legislador apruebe para el efecto en la respectiva vigencia fiscal, no sólo encuentra una clara relación de causalidad con la materia objeto de la ley que la contiene, en cuanto sirve a los propósitos de racionalización de uno de los principales componentes del presupuesto público, el de funcionamiento, sino que presenta una indiscutible relación teleológica con ella, dado que se constituye en un mecanismo eficaz para el cumplimiento de las funciones redistributivas que se le atribuyen al presupuesto en el Estado social de derecho: el presupuesto ha dicho la Corte se ha convertido ‘... en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, ... [y] al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica.’”

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia C-560 de 2001 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería). Aunque en este caso el principio de unidad de materia se tuvo en cuenta, el centro de la decisión se fundó en la violación o no de la autonomía de la Comisión. Para la Corte, “[...] el grado de injerencia que dispone la norma acusada en relación con la CNTV es ínfimo, pues se limita a ordenar el inicio de un programa de ajuste bajo unas pautas mínimas y perfectamente razonables, que no le impiden a dicho ente ordenar, planear, ejecutar y aun disponer de sus propios recursos. ||

Como puede observarse, dicho programa no afecta el núcleo esencial de la autonomía presupuestal y patrimonial de la Comisión Nacional de Televisión ni supone un ejercicio no razonable de la facultad gubernamental, tampoco afecta el manejo de partidas específicas de su presupuesto ni constituye injerencia indebida en la administración de los recursos económicos.” El Magistrado Araujo Rentería salvó su voto por considerar que sí se había desconocido dicha autonomía.

(iv) una norma que establece el deber de evaluar fiscalmente, de forma previa, acciones administrativa que pueden tener un impacto presupuestal considerable (modificaciones a contratos estatales que impliquen mayores aportes estatales y/o mayores ingresos esperados y/o ampliación del plazo; C-1124 de 2008⁴²);

En resumen, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional una norma incluida dentro de la ley anual de presupuesto puede guardar una relación de conexidad (i) causal, (ii) teleológica, (iii) temática o (iv) sistémica con la materia general del cuerpo normativo en el que se inserta. En el caso de las leyes anuales de presupuesto se suman tres criterios adicionales, (a) temporalidad (anual), (b) tema y (c) finalidad (presupuestal).⁴³ Por tanto, por ejemplo, las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto no pueden tener vocación de permanencia, no pueden modificar reglas generales, incluidas en leyes permanentes⁴⁴.

5. El principio de legalidad del gasto; *no hay gastos sin representación*

5.1. Como lo ha indicado la jurisprudencia constitucional, el principio de legalidad del gasto “[...] *no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general*”.⁴⁵ Se busca concretamente, claridad y orden en materia del gasto, a través del control

⁴² Corte Constitucional, sentencia C-1124 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil; SV Humberto Antonio Sierra Porto y Jaime Araujo Rentería). La sentencia indicó que tratándose “[...] de ‘las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad’, así como de ‘las garantías a las concesiones’, el artículo 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto faculta al CONFIS, para que ‘en casos excepcionales autorice que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el año en que se concede la autorización’, caso en el cual ‘el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deberán consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo’ del que trata el artículo 1° de la Ley 819 de 2003. || Como se ve, la atribución al órgano que tiene a su cargo la coordinación del sistema presupuestal de una facultad para realizar la evaluación fiscal previa en los casos de modificaciones a los contratos de concesión no es materia extraña a la ley de presupuesto y menos aun cuando el artículo 26 del Estatuto Orgánico expresamente prevé que, fuera de las funciones allí enunciadas, al CONFIS le corresponden ‘las demás que establezcan la Ley Orgánica del Presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto’. || La ley anual de presupuesto puede, entonces, asignarle algunas funciones al CONFIS, tal como lo reconoció la Corte al declarar la constitucionalidad de un artículo que le atribuía la función ‘de determinar cuáles Empresas Industriales y Comerciales del Estado, y Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquéllas, o cuáles fondos públicos nacionales administrados por entidades privadas, deberán someter sus respectivos presupuestos a la aprobación por decreto del Gobierno Nacional’. Precisamente con base en la disposición citada, que proviene del artículo 17 de la Ley 38 de 1989, en esa oportunidad la Corporación estimó que ‘es posible que la ley de presupuesto amplíe las funciones del Consejo’ y concluyó que, por ello, la norma estudiada no quebrantaba ‘la ley orgánica de Presupuesto, ni la Constitución.’” Las posiciones disidentes consideraron que la aplicación de los criterios jurisprudenciales había sido demasiado flexible. Dijo el Magistrado Sierra Porto en su salvamento al respecto: “Encuentro esta interpretación del alcance del principio de unidad de materia en la ley anual del presupuesto excesivamente laxa, pues por esta vía se podrían incorporar dentro de esta ley cualquier tipo de disposiciones que guarden relación con el tema ‘macroeconómico’, alusión tan amplia e imprecisa, que hace referencia a todo en general y a nada en concreto. || Por esta vía la ley anual de presupuesto terminara en convertirse en una especie de Ley del Plan de Desarrollo, y su parte general sería la vía para que el Ejecutivo –haciendo un uso indebido de su prerrogativas en el trámite legislativo- regulara todos los asuntos que estimara convenientes, posibilidad que contraría abiertamente el alcance del principio de unidad de materia.”

⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-177 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

⁴⁴ Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia C-803 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil).

⁴⁵ Corte Constitucional, C-018 de 1996 (MP Hernando Herrera Vergara).

democrático. La decisión sobre el gasto en un estado social de derecho es compleja y no depende de un solo momento, una sola autoridad o una sola decisión. No obstante, el principio de legalidad del gasto exige que todo gasto cuente con un sustento democrático. El Congreso, foro de representación democrática plural por excelencia, debe participar en el manejo del gasto; no puede darse éste sin contar, entre otros requisitos, con la aprobación de aquel.

5.2. Como se indicó en el anterior apartado de las consideraciones de esta sentencia, la ley anual de presupuesto tiene particularidades importantes en cuanto a su trámite legislativo en el Congreso de la República. Dentro de éstas, por ejemplo, se encuentran algunas restricciones al uso de los mecanismos de democracia directa o de facultades y funciones parlamentarias. No obstante, el principio de legalidad del tributo resalta que pese a tales restricciones, el principio democrático es fundamento jurídico indispensable para legitimar el gasto en una sociedad abierta y, precisamente, democrática. Así como el principio de la legalidad del gasto puede ser visto como “*la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general*”, también puede ser visto como la contrapartida del principio de legalidad de los tributos. De forma análoga a como todas las personas ejercen su ciudadanía y participan a través del sistema de representación democrática en la decisión sobre qué impuestos y en qué montos se han de pagar, participan en la decisión sobre qué gastos y en qué montos se han de hacer. En otras palabras, al grito de los revolucionarios estadounidenses ‘*no hay impuestos sin representación*’, se puede sumar su contrapartida: ‘*no hay gastos sin representación*’.

Debe insistir la Sala en los espacios de democracia participativa. El que exista un papel protagónico del Ejecutivo a través del Gobierno en la configuración del presupuesto de rentas y gastos y algunas restricciones a la participación directa, no implican que deje de ser la ley anual de presupuesto de una República establecida como una democracia participativa. La ley anual de presupuesto es un control democrático al poder Ejecutivo en materia presupuestal.⁴⁶ Si bien se dan las restricciones mencionadas, en especial, por el carácter técnico que tiene buena parte de las decisiones a tomar, el presupuesto constituye una herramienta jurídica que concreta buena parte del poder en el Estado. Tal importancia, implica que el proceso presupuestario no sea ajeno, entre otros aspectos, a dos características centrales y estructurales de Estado colombiano, a saber, (i) ser un estado social de derecho, que implica tomar todas las medidas adecuadas y necesarias que se requieran para propender que toda persona goce de un mínimo vital en dignidad, ajeno a la pobreza y, como se dijo, (ii) ser una democracia participativa, que reconoce a las personas el goce efectivo de sus derechos políticos. De hecho, el principio de legalidad del gasto adquiere particularidades propias en el ámbito territorial, que no entra la Corte a considerar, por no ser objeto del presente análisis de constitucionalidad.

⁴⁶ Corte Constitucional, C-985 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra; SV Jaime Araujo Rentería; AV Nilson Pinilla Pinilla); en este caso se resolvió que el Congreso puede ‘autorizar’ gastos en leyes distintas a la ley de presupuesto, en tanto son ‘autorizaciones’ y no órdenes imperativas de gasto.

5.3. La jurisprudencia ha señalado, por ejemplo, que el Congreso de la República no puede autorizar al Gobierno Nacional para que, por decreto, sin aprobación legislativa, cambie la finalidad de una apropiación aprobada por el propio Congreso. Así, consideró contrario a la Constitución que una norma facultara al Gobierno para que, a través del Decreto de Liquidación del Presupuesto, previo concepto del Departamento Nacional de Planeación, efectuara los traslados presupuestales necesarios entre los fondos de cofinanciación [de vías (FCV), de caminos vecinales (FNCV), de Infraestructura Urbana (FIU), para el Desarrollo Rural Integrado (DRI), de Inversión Social (FIS) e INURBE, a fin de atender las demandas que se requieren en los diferentes proyectos de inversión social regional].⁴⁷ La Corte estimó que tal facultad implicaba que esa nueva finalidad del gasto apropiado desconocería la decisión democrática adoptada con relación a tales recursos y, por el contrario, se fijaba una nueva finalidad que nunca fue controlada políticamente; en otras palabras, serían recursos cuyo destino no fue sometido al sistema democrático de frenos y contrapesos; serían gastos sin representación.

5.4. Buena parte de las decisiones en que la Corte Constitucional se ha ocupado del principio de legalidad del gasto, versan sobre la distinción entre la ‘autorización’ de un gasto y la orden imperativa del mismo.⁴⁸ En tales casos, usualmente suscitados por una objeción presidencial, se ha insistido en que la determinación del gasto es un proceso que no ocurre en un solo acto y que supone la actuación e interacción de las dos ramas del poder público. Por tanto, una mera autorización por parte del Congreso, sin que la misma sea incluida y dispuesta por el Ejecutivo como una partida del presupuesto, no implica una orden imperativa de gasto en el orden constitucional vigente. El principio de la legalidad del gasto también se ha empleado para aplicar la prohibición de establecer en la ley donaciones, auxilios, subsidios o incentivos, por mera liberalidad,⁴⁹ o para establecer límites a las normas que de este tipo se incluyan en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.⁵⁰

⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia C-685 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero); en este caso se resolvió, entre otras cosas, declarar la inconstitucionalidad del artículo 59 de la Ley 224 de 1995, por cuanto permitía al Gobierno, mediante decreto, modificar la finalidad de las apropiaciones efectuadas por el Congreso de la República en el sentido mencionado.

⁴⁸ Así por ejemplo, ver entre otras, las sentencias C-399 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández) [en este caso se consideró que la autorización legal para celebrar ciertos contratos en materia de infraestructura en un Departamento, con motivo del centenario de su fundación, no requería de iniciativa legislativa gubernamental]; C-616 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) [en este caso se consideró que las normas objetadas no eran inconstitucionales por no incluir órdenes imperativas de gasto]; C-713 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández) [en este caso se estudió si el Congreso había violado la Constitución al haber incluido normas que implican gasto en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.]; y C-1011 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño) [en este caso se efectuó la revisión oficiosa de constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria en materia de habeas data].

⁴⁹ Sobre la cuestión ver por ejemplo la sentencia C-324 de 2009 (MP Juan Carlos Henao Pérez; AV Humberto Antonio Sierra Porto); en este caso se estudió una norma legal que autorizaba al Ministerio de Defensa a asignar partidas presupuestales a entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea proporcionar a miembros de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, activos y en retiro, medios de recreación; el aparte normativo acusado fue declarado inexecutable.

⁵⁰ Corte Constitucional, sentencia C-507 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño; SPV Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería); en este caso se estudió la constitucionalidad de varias normas de la Ley

A continuación, con base en las consideraciones precedentes, pasa entonces la Sala a analizar cada uno de los cargos presentados en contra de cada una de las normas legales acusadas, a la luz del orden constitucional vigente.

6. Análisis de constitucionalidad de las normas legales acusadas

6.1. *El artículo 6° de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, no viola el principio de unidad de materia*

6.1.1. *Norma acusada*

El texto del artículo 6° de la Ley 1420 de 2010 dice lo siguiente,

Artículo 6o. El Gobierno Nacional a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá realizar sustituciones en su portafolio de inversiones con entidades descentralizadas, sin efectuar operación presupuestal alguna, de conformidad con las normas legales vigentes.

6.1.2. *Intervenciones*

6.1.2.1. *Departamento Nacional de Planeación.* En primer lugar, advierte que el artículo 119 de la Ley Orgánica autoriza al Gobierno Nacional para hacer sustitución en el portafolio de deuda pública siempre y cuando se mejoren los plazos, intereses u otras condiciones de la misma. Estas operaciones sólo requieren autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, no afectarán el cupo de endeudamiento, no tendrán efectos presupuestales y no afectarán la deuda neta de la Nación al finalizar vigencia. La norma aclara que tampoco requerirán operación presupuestal alguna las sustituciones de activos que se realicen de acuerdo con la ley y no signifiquen erogaciones en dinero. Con base en ello concluye la intervención lo siguiente,

“Afirmar, entonces, que la actuación no produce operación presupuestal alguna no significa, entonces, que no tenga impacto en el presupuesto que se ejecuta sino que, en realidad, no se realiza un acto administrativo específico dentro de los definidos como operación presupuestal. La figura además tiene el atributo claro y específico de servir para la ejecución presupuestal pues de lo que se trata es mejorar las condiciones del portafolio de inversiones y, con ello, morigerar algunas cargas financieras o extraer mayores réditos.

De otra parte y en torno a la existencia de norma anterior, no

puede perderse de vista que la sustitución de inversiones, se realiza con sujeción a las leyes que regulan la materia. Esto permite elaborar otro argumento en defensa de la misma y es aquél que la Alta Corporación ha evidenciado al afirmar que el presupuesto no se reduce a un simple listado de lo que se espera recibir frente a la que se va a gastar sino que incorpora elementos macroeconómicos como los que aquí se destacan.

Se encuentran entonces, los tres elementos que permiten que dicha norma haga parte de la ley anual, a saber:

- Es una norma de ejecución pues la sustitución de portafolio de inversiones facilita la financiación de los gastos.
- Tiene una vigencia temporal, que caracteriza toda la ley a partir del artículo 1° de la misma y no se puede entender otra cosa.
- Existe ley previa y así lo reconoce la norma acusada, no obstante que no la menciona expresamente pero obviamente son las normas del mercado de valores.”

6.1.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Participó en el proceso para defender la constitucionalidad de la norma. En primer lugar, presenta un argumento común a los artículos 6, 9 y 11 de la Ley 1420 de 2010, en los siguientes términos,

“Uno de los más típicos recursos de capital son los títulos de tesorería TES, incluso en el artículo 11, literal (a) del Estatuto Orgánico del Presupuesto, se ordena estimar el valor de los mencionados recursos de capital, en el presupuesto de rentas. [...]

De tal manera que si se encuentran [los recursos de capital] matriculados en dicho lugar presupuestal, es lógico que en las disposiciones generales se reglamente su ejecución, en este sentido no sobra citar el literal (c) del mismo artículo 11 [...]

De suerte que los artículos 6, 9 y 11 se refieren a *sustituciones* de portafolios de inversiones, a *emisión* de títulos de tesorería TES clase B, y a efectuar operaciones de tesorería con excedentes de liquidez, todo lo cual hace parte de las fuentes de financiación del presupuesto.

Reiterando que estas operaciones hacen parte del presupuesto de rentas en la cual se estiman la totalidad de los ingresos de la Nación y fuentes de financiación; por lo que se debe inferir que la correcta ejecución del presupuesto contempla tanto el

Presupuesto de Rentas como el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones.

Los límites de la sustitución de portafolios, se encuentran claramente descritos en el artículo 119 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y por esta razón, nunca ha existido la necesidad de reglamentar la sustitución de los portafolios, es decir por la transparencia de los límites impuestos en la norma [...]”

Concretamente con relación al artículo 6° acusado, la intervención sostiene lo siguiente,

“[...] las operaciones de sustitución o intercambio constituyen un mecanismo necesario e indispensable para lograr una recomposición eficiente del portafolio de deuda del Gobierno Nacional, en la medida en que permite la implementación de estrategias y políticas dirigidas al mejoramiento continuo del perfil de vencimientos de los títulos de deuda pública de la Nación. Adicionalmente, estas operaciones liberan espacio presupuestal para la vigencia actual, sin representar un costo fiscal ni involucrar un aumento correlativo del déficit fiscal de la Nación.

Conforme lo expuesto, en nuestro juicio se deberá rechazar *in limine* el cargo relativo al quebrantamiento del principio de unidad de materia, habida cuenta que la norma demandada tiene relación de conexidad con el contenido de la Ley 1420 de 2010. Lo anterior, en tanto que la realización de las operaciones sustitución de deuda pública involucran un evidente impacto económico que necesariamente debe ser regulado dentro del cuerpo normativo de la ley anual de presupuesto, toda vez que son típicamente instrumento que requieren ser dotados de una adecuada seguridad jurídica respecto del tratamiento en materia de ejecución del presupuesto.

En consecuencia con lo planteado, se destaca que una regulación integral de la ejecución del presupuesto debe involucrar tanto establecimiento de los eventos que necesariamente debe agotar el trámite de ejecución presupuestal ordinaria (ámbito positivo), como también las operaciones que se encuentran expresamente excluidas de dicho procedimiento (ámbito negativo). En caso contrario, tendría que sostenerse una interpretación equivocada del principio constitucional de la unidad de materia, que conduciría a justificar la necesidad de expedir sendas leyes de la República con destino a regular por un lado la regla general de aplicación y por el otro las

excepciones a la misma.

Bajo esta línea, se estima dable sostener que la unidad de materia del artículo 6 de la Ley 1420 de 2010 se encuentra plenamente justificada, bajo el entendido que dicha disposición normativa se ocupa de prescribir una operación que se encuentra excluida del proceso de ejecución presupuestal que por regla general resulta aplicable a cualquier actividad administrativa que abarque recursos públicos.

[...] no resulta ajusta a la realidad jurídica señalar que la facultad mencionada en el artículo 6 de la Ley 1420 de 2010 carece de asiento en una norma anterior, por el contrario, hace parte de las facultades legales que para su actuar tiene la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, las cuales se encuentran relacionadas íntimamente con la normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, razón por la cual no se está desconociendo de ninguna manera el artículo 158, como tampoco el 346 y 347 de la Constitución.

Siendo esto así, y al estar probado que no se trata de la inclusión de una facultad nueva a la Dirección General del Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es dable anotar que la redacción del artículo 6 de la Ley 1420 de 2010 prescribe el tratamiento presupuestal de las operaciones de sustitución del portafolio de inversiones que se realicen con base en la actualidad distribución de competencias a cargo de la aludida Dirección.

Con relación a la conexidad razonable esgrimida por el actor, es de anotar que tal y como ya se ha mencionado anteriormente, la redacción de la norma demandada pretende mantener una armoniosa congruencia entre el régimen de ejecución presupuestal y la realidad económica – jurídica de las operaciones de manejo de deuda pública de la Nación [...]

[...] el artículo [...] se encuentra ligado al objetivo mismo de la norma presupuestal, en el entendido que tal como lo dispuso la Corte, se debe mantener una línea clara de ejecución tendiente a tener una relación de conexidad temática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto, es decir observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución.”⁵¹

⁵¹ La intervención hace referencia al respecto, a la sentencia C-1124 de 2008 de la Corte Constitucional.

6.1.3. Concepto del Procurador General de la Nación

Considera que es exequible el artículo 6° demandado, que se refiere a la posibilidad de que el Gobierno Nacional realice sustituciones en su portafolio de inversiones con entidades descentralizadas, sin hacer operación presupuestal alguna, por no violar el principio de preexistencia legal en materia de autorización de gasto ni el principio de unidad de materia. Para el Director del Ministerio Público, la norma acusada busca desarrollar, “[...] *para los recursos que se captan en la vigencia fiscal de 2011, lo establecido para manejos de liquidez en las normas orgánicas presupuestales, especialmente los artículos 16, 22, 31, 34, 98, 99, 100, 119 y 124 del Decreto 111 de 1996. Esto responde a la aplicación del principio de eficiencia económica, el cual exige el empleo del capital para evitar pérdida de poder adquisitivo del mismo y generar rentabilidad, con lo cual se contribuye a financiar los presupuestos de los años siguientes. Tanto las operaciones de mercado como las decisiones que deben tomarse en torno de él son dinámicas, por ello, el manejo de la liquidez debe hacerse de manera directa e inmediata. Sustituir en el portafolio de inversiones con entidades descentralizadas una inversión, sin que medie operación presupuestal alguna, pero dentro de los precisos parámetros de la ley orgánica, como lo prevé la norma en comento, no vulnera los principios aludidos por el actor.*”

6.1.4. Consideraciones

6.1.4.1. La demanda presenta dos argumentos en contra del artículo 6° de la Ley 1420 de 2010, que contempla la posibilidad de que el Gobierno Nacional, a través de la Dirección del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, realice sustituciones en su portafolio de inversiones con entidades descentralizadas, sin efectuar operación presupuestal alguna, de conformidad con la normas legales vigentes. El primero de ellos se refiere a que la norma violaría el principio de unidad de materia que rige la expedición de las leyes de la República y el segundo a que se estaría violando el principio de legalidad del gasto. En el primer caso, aunque precario, existe un argumento. En cambio, en el segundo caso, no lo hay. La demanda se limita a afirmar que “*esta operación*” –sustitución en el portafolio de inversiones con entidades descentralizadas– “*carece de norma legal o ley ordinaria expedida con anterioridad por el Congreso de la República, que regule esta materia en forma clara y específica como lo exigen los artículos 346 y 347 de la Constitución*”.⁵² Esboza el argumento constitucional que mostraría por qué la norma acusada viola las normas constitucionales en cuestión, pero no lo construye. Es decir, no muestra por que la medida adoptada se encuentra realmente en un vacío normativo, como lo alega, por lo que tampoco argumenta de qué manera la norma desconoce los artículos constitucionales. Por tanto, la Sala se limitará a tener en cuenta el primero de los argumentos.

⁵² Texto de la demanda.

6.1.4.2. La Sala considera por tanto, el siguiente problema jurídico: ¿viola el legislador el principio de unidad de materia (art. 158, CP) al incluir en una ley anual de presupuesto una norma que autoriza al Gobierno Nacional a realizar sustituciones en su portafolio de inversiones con entidades descentralizadas, ‘sin hacer operación presupuestal alguna’?

6.1.4.3. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional citada, el artículo 6° acusado no desconoce el principio de unidad de materia. La norma contempla una relación de conexidad teleológica y temática con la materia general propia de una ley anual de presupuesto, en la medida en que (i) consagra una regla con un contenido directa y específicamente referido al tema presupuestal, al disponer que cierto tipo de movimientos de los recursos de capital del Estado efectuados por el Gobierno –las sustituciones en los portafolios de inversión con entidades descentralizadas- se realizarán “sin hacer operación presupuestal alguna”, es decir, no tendrán consecuencias de índole presupuestal, para los efectos contables, financieros o económicos a los que haya lugar; (ii) constituye una disposición de alcance general, en la que se autoriza al Gobierno a realizar cierto tipo de operaciones directamente referidas a las fuentes de financiación del presupuesto; y (iii) es una norma cuya vigencia es de un año y su estructura no tiene vocación de permanencia, es decir, es temporal. No se refiere, en conclusión, a materias distintas al presupuesto, o a cuestiones diferentes a garantizar la adecuada ejecución del presupuesto general de la Nación.

Por tanto, la Sala considera que el artículo 6° de la Ley 1420 de 2010 no viola el principio de unidad de materia y, en tal sentido, declarará exequible la norma.

6.2. *La demanda no presenta un cargo en contra del artículo 9° de la Ley 1420 de 2010 susceptible de ser analizado en sede de control de constitucionalidad.*

6.2.1. *Norma acusada*

El texto de la norma sostiene lo siguiente,

Artículo 9o. El Gobierno Nacional podrá emitir títulos de Tesorería, TES, Clase “B”, con base en la facultad de la Ley 51 de 1990 de acuerdo con las siguientes reglas: no contarán con la garantía solidaria del Banco de la República; el estimativo de los ingresos producto de su colocación se incluirá en el Presupuesto General de la Nación como recursos de capital, con excepción de los provenientes de la colocación de títulos para operaciones temporales de tesorería; sus rendimientos se atenderán con cargo al Presupuesto General de la Nación; su redención se atenderá con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, con excepción de las operaciones temporales de tesorería cuyo monto de emisión se fijará en el decreto que las autorice; podrán ser administrados directamente por la Nación; podrán ser denominados en moneda extranjera; su emisión solo requerirá del

decreto que la autorice y fije sus condiciones financieras; su emisión no afectará el cupo de endeudamiento y estará limitada, para las destinadas a financiar las apropiaciones presupuestales por el monto de estas.

6.2.2. Argumentos del demandante

El actor formula así las razones por las cuales considera que el artículo 9° de la Ley 1420 de 2010 es inconstitucional:

“Modifica la Ley 51 de 1990, ‘por la cual se autorizan una operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación; se autorizan operaciones para el saneamiento de obligaciones crediticias entre entidades públicas; se otorga una facultad y se dictan otras disposiciones’, la anterior Ley 51 de 1990, ha sido modificada en forma parcial, entre otras por las siguientes leyes: 185 de 1995, 533 de 1999, 31 de 1992, 1366 de 2009, 781 de 2002, 1169 de 2007, 1110 de 2006.

Como se observa, esta disposición no corresponde a normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto General o de la Nación violando el artículo 352 de la Carta Magna, y el artículo 158 de la misma, por no existir conexidad razonable con el objetivo de las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto.”

6.2.3. Intervenciones

6.2.3.1. *Departamento de Planeación Nacional*. Defendió la constitucionalidad de la norma en los siguientes términos,

“Lo primero que se advierte es que existe una norma anterior que soporta la figura de emisión de esta clase de títulos y a ella hace alusión la disposición atacada. El entendimiento del actor, según el cual se modifica la Ley 51 de 1990 gravita en desconocer que las normas que la han modificado se integran a la misma. Así ha ocurrido con las Leyes 31 de 1992, 185 de 1995, 533 de 1999, 781 de 2002, *inter alia*. No se trata, entonces, de un reparto contundente.

De otro lado, aunque el cargo no resulta muy claro, si el artículo 346 constitucional admite como fuentes de gasto el servicio de la deuda, es lógico pensar que las normas que dinamizan la ejecución del presupuesto cumplen facetas propias del financiamiento en ese renglón específico.

Se encuentra entonces, los tres elementos que permiten que

dicha norma haga parte de la ley anual, a saber:

- Es una norma de ejecución pues afecta las fuentes de financiamiento y financiaría apropiaciones.
- Tiene una vigencia temporal, que caracteriza toda la ley a partir del artículo 1° de la misma y no se puede entender otra cosa.
- Existe ley previa tal y como ya se expresó”

6.2.3.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. Defendió la norma legal en los siguientes términos,

“[...] la legislación vigente⁵³ establece una serie de mecanismos que garantizan la adecuada planeación financiera del Gobierno Nacional, destacándose entre estos: el marco fiscal de mediano plazo y su correspondiente plan financiero anual. Dichos mecanismos son creados con el objetivo de materializar las metas macroeconómicas que orientan las políticas públicas en materia de endeudamiento por medio de la emisión de títulos de deuda, TES.

Conforme la normatividad antes expuesta, el plan financiero aprobado por el CONFIS para el 2011 ordena un gasto mayor al nivel de ingresos de la Nación. Esto representa una necesidad de financiamiento por \$24 billones de pesos, sin incluir amortizaciones de deuda.

Al incluir este rubro las necesidades de financiación en el año 2011 ascienden a \$42 billones de pesos. De éstos, hasta \$28 billones se obtendrán a través de emisión de títulos TES Clase B con base en la autorización que tienen el Gobierno Nacional en el artículo 4 de la Ley 51 de 1990 y en observancia del cupo máximo establecido por el CONFIS para la presente vigencia.

[...]

[...] el monto de emisión de títulos de deuda pública interna es aprobado por la Ley Anual de Presupuesto, dado que en la misma se fijan los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011. Para ello, se establece cuál es el monto de recurso que requiere el Gobierno Nacional para financiar las apropiaciones presupuestales de la

⁵³ La intervención se refiere al artículo 4° de la Ley 51 de 1990, la Ley 819 de 2003, el Decreto 4730 de 2005 y la Ley 41473 de 2011.

vigencia correspondiente. Así mismo, anualmente la Ley de Presupuesto [prevé] que para la emisión sólo se requerirá del decreto que la autorice y fije sus condiciones financieras y que para la expedición del Decreto se tiene en cuenta lo siguiente:

- Monto de Emisión de TES para financiación presupuestal: Para dar cumplimiento con el Programa de financiamiento interno mediante la colocación de Títulos de Tesorería TES con plazo igual o mayor a un año, se solicita su autorización para la administración de estos títulos hasta por la suma de 28 billones de pesos, así:

Concepto	
Monto	
Subastas	
18,000	
Convenidas	6,000
Forzosas	4,000
Total	
28,000	

- Monto de Emisiones de TES de Corto Plazo: Con el propósito de continuar con las colocaciones de TES con plazo menor a un (1) año, destinados a realizar Operaciones Temporales de Tesorería y para dar continuidad a los esfuerzos de desarrollar el segmento corto de la curva de rendimientos y operaciones derivadas, se solicita para el año 2011 la aprobación en administración de un saldo rotativo de estos títulos por siete billones quinientos mil millones de pesos (\$7.500.000.000.000). Este monto está distribuido en operaciones de colocación por Subastas semanales en cuantía cercana a los \$250 mil millones.

En este orden de ideas, es dable anotar que la unidad de materia de la norma demandada encuentra pleno sustento constitucional en los principios de coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal, generando una conexidad razonable con las disposiciones de la ley anual de presupuesto en los términos señalados en la Sentencia C-315 de 1997 de la Corte Constitucional [...]

[...] el artículo 9 de la Ley 1420 de 2010 permite precisamente que el presupuesto en su integridad sea coherente con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno Nacional al conservar la congruencia entre el crecimiento real del

presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los recursos provenientes de la deuda pública y el crecimiento de la economía.

Adicionalmente, la norma demandada no implica el otorgamiento de una nueva facultad para emitir Títulos de Tesorería TES, se encuentra contenida en la Ley 51 de 1990. Por el contrario, la disposición se ocupa de prever aspectos de orden eminentemente presupuestal sobre la naturaleza de los ingresos provenientes de la colocación de deuda pública interna y sobre la manera en que se atenderá el servicio de esta deuda dentro del Presupuesto General de la Nación.

Bajo esta perspectiva, resulta a toda vista adecuada que la ley anual de presupuesto de la Nación se ocupe de establecer no sólo los gastos sino también previsiones sobre los mecanismos para atender las necesidades de financiación y el recurrente déficit fiscal de la Nación. Siendo así, la emisión de los Títulos de Tesorería, TES, corresponde a un asunto directamente relacionado con la estimación de las rentas de los ingresos de la Nación durante la correspondiente vigencia fiscal, con lo cual se logrará la adecuada ejecución del presupuesto en concordancia con el artículo 352 de la Constitución Política.

[...] Por todo lo anterior, se reitera que existe conexidad razonable entre la consecución de los recursos para atender los gastos incorporados en el presupuesto.”

6.2.4. *Procuraduría General de la Nación.*

El Ministerio Público solicita la inconstitucionalidad de la norma acusada porque considera que su texto está cambiando las condiciones de endeudamiento público. En tal sentido, se trata no de una disposición orientada simplemente a la correcta ejecución del presupuesto, sino que cambia las condiciones y las reglas legales de endeudamiento público. La defensa del cargo presentado por la demanda se hizo en los siguientes términos.

“Luego de conformar el bloque de constitucionalidad como parámetro de juicio, a partir de lo establecido en los artículos 158 y 352 Superiores y en el literal c) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, es menester revisar la Ley 51 de 1990, cuyo artículo 4° autoriza al Gobierno Nacional para emitir títulos de tesorería con el propósito de financiar apropiaciones presupuestales y para operaciones temporales de tesorería, cuyas características, al tenor del artículo 6° de esta ley, son:

ARTICULO 6o. *Los Títulos de Tesorería tendrán las*

siguientes características:

a) Serán títulos de deuda pública interna libremente negociables;

b) Serán de dos clases: Los de la clase A que sustituirán a la deuda contraída en Operaciones de Mercado Abierto -OMAS- (Títulos de Participación) y que podrán ser emitidos para sustituir la deuda interna de la Nación con el Banco de la República en los términos del artículo anterior. Los de la clase B, que se emitirán para sustituir a los Títulos de Ahorro Nacional -TAN-, obtener recursos para apropiaciones presupuestales, y efectuar operaciones temporales de tesorería del Gobierno Nacional;

c) Los Títulos de Tesorería contarán con la garantía solidaria del Banco de la República y serán administrados por esta entidad en nombre y por cuenta del Gobierno Nacional mediante contrato;

d) Las condiciones financieras de los títulos serán determinadas por la Junta Monetaria.

PARAGRAFO. En el contrato de administración fiduciaria de los Títulos de Tesorería con el Banco de la República se convendrá, si fuese necesario, la constitución y manejo de un fondo para el servicio oportuno de los títulos, y el traslado de fondos al Gobierno Nacional de recursos que hayan sido incluidos en el Presupuesto Nacional.

Los títulos de tesorería clase B son sólo de deuda pública interna, emitidos por el Gobierno Nacional. Deben contar con la garantía solidaria del Banco de la República y ser administrados por él, quien fija las condiciones financieras a través de su Junta Directiva, hace el servicio oportuno de los títulos y el giro de recursos que hayan sido incluidos en el presupuesto nacional.

El artículo 9° de la Ley 1420 de 2010 modifica la naturaleza de los títulos de tesorería clase B, al desligar al Banco de la República en materia de administración y garantía, y al desconocer que estos títulos se emiten para contraer deuda pública interna. Por tanto, se viola el principio de unidad de materia presupuestal debido a que este artículo, en lugar de ser una norma tendiente a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación para el año 2011, está

encaminado a cambiar las reglas de endeudamiento público nacional. De igual manera, no se observa la programación y aprobación presupuestal de estos recursos, cuyo límite es el de la financiación de las apropiaciones presupuestales, pudiendo llegar a ser el de la totalidad de éstas. Esta omisión implicaría la posibilidad de una autorización en blanco para adquirir deuda, lo que va en contra de la obligación constitucional del Gobierno de proponer nuevos proyectos de ley para financiar el presupuesto de gastos, al tenor de lo contemplado en el artículo 347 Superior.

Con la norma en comento se pone en riesgo el ejercicio de las funciones y de los controles a cargo de la banca central, en materia del poder adquisitivo de la moneda, del control de cambios y del crédito, de la administración de las reservas internacionales y de endeudamiento público. Ante la entidad del riesgo, se solicitará a la Corte declarar inexecutable este artículo desde el momento de la promulgación de la Ley 1420 de 2010.”

6.2.5. *Consideraciones*

La Sala considera que el actor no ha formulado en contra del artículo 9° de la Ley 1420 de 2010 un cargo que sea susceptible de activar el control abstracto de constitucionalidad ejercido por esta Corporación.

En efecto, al acusar el artículo 9° de violar la Carta Política el demandante no tuvo en cuenta al estructurar su argumento todo el conjunto de normas legales y reglamentarias que regulan la emisión de títulos de tesorería TES Clase B, sino que se limitó a enunciar una serie de normas que han modificado la Ley 51 de 1990, cuya supuesta incompatibilidad con la norma acusada fue simplemente indicada por el demandante, sin formular un cargo de inconstitucionalidad concreto y específico. El actor tampoco aportó las razones por las cuales el artículo acusado infringe el principio de unidad de materia propio de la ley anual de presupuesto. En esta medida, para la Corte el argumento carece de la certeza, precisión y suficiencia que se exige del concepto de violación de la Constitución alegado, para que se configure un cargo de inconstitucionalidad.

En consecuencia, la Corte se inhibirá de adoptar un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 9° de la Ley 1420 de 2010.

6.3. La demanda no contempla un cargo en contra del artículo 11 de la Ley 1420 de 2010 susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad.

6.3.1. *Norma acusada*

El texto de la norma legal acusada es el siguiente,

Artículo 11. Facultase a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que con los excedentes de liquidez en moneda nacional y extranjera de los fondos que administre, realice las siguientes operaciones: compra y venta de títulos valores emitidos por la Nación, el Banco de la República, Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, Fogafín, entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y otros gobiernos y tesorerías; compra de deuda de la Nación; compras con pacto de retroventa con entidades públicas y con entidades financieras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia, dentro de los cupos que autorice el Ministro de Hacienda y Crédito Público; depósitos remunerados e inversiones financieras en entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia; depósitos a término y compras de títulos emitidos por entidades bancarias y financieras del exterior; operaciones de cubrimiento de riesgos; y las demás que autorice el Gobierno Nacional; así mismo, préstamos transitorios a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reconociendo tasa de mercado durante el periodo de utilización, evento que no implica unidad de caja; y préstamos de títulos valores a la citada Dirección a tasas de mercado.

Parágrafo. Lo anterior aplica cuando, de acuerdo con las disposiciones legales, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no pueda hacer unidad de caja con los recursos de los fondos que administre.

6.3.2. *Intervenciones*

6.3.2.1. *Departamento Nacional de Planeación.* La norma acusada es defendida en los siguientes términos,

“[...] utilizando el esquema trazado para dar respuesta a las objeciones, la inconformidad se resuelve de la siguiente manera:

- Es una norma de ejecución en el sentido en que permite operaciones de financiamiento con excedentes de liquidez.
- Tiene una vigencia temporal, que caracteriza toda la ley a partir del artículo 1° de la misma y no se puede entender otra cosa del texto de la disposición acusada.

- Existe ley previa. La función se encuentra compilada en el Decreto 4712 de 2008, tanto en la propias del Ministerio como las específicas de la Dirección.

[...]"

El DNP hizo también referencia a las funciones propias del Ministerio, dentro de las cuales están las de emitir y administrar títulos valores, bonos, pagarés y demás documentos de deuda pública; custodiar y conservar los títulos representativos de valores de propiedad de la Nación y los títulos constituidos a su favor de cualquier naturaleza; y vender o comprar en el país o en el exterior títulos valores del Gobierno Nacional y otros activos de reserva.

6.3.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* El Ministerio defendió la constitucionalidad de la norma acusada, luego de aclarar que las facultades de la Dirección General de Crédito Público y el Tesoro Nacional se encuentran plasmadas en norma anterior (Decreto 4712 de 2008), en los siguientes términos,

“[...] no se trata de un artículo nuevo que otorga facultades a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional para la realización de este tipo de operaciones; por el contrario, se trata de la inclusión de una facultad ya existente tendiente a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general mediante la utilización de los recursos que se encuentran disponibles, con el fin de obtener rendimientos financieros que representan recursos adicionales dirigidos a satisfacer las necesidades del presupuesto.

Así las cosas, el artículo demandado determina que los ingresos adicionales provenientes de inversión de los excedente de liquidez que realiza la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Las condiciones determinadas en este artículo son indispensables para asegurar la correcta ejecución del presupuesto de la Nación, toda vez que las mismas permiten a la citada Dirección determinar la fuente de los recursos adicionales de la Nación, buscando obtener una adecuada ejecución presupuestal de los rendimientos financieros necesarios para las obligaciones de gastos incluidas en la ley de presupuesto, ya que los rendimientos financieros hacen parte de la composición del Presupuesto de Rentas del 2011 por valor de \$579.331.056.283.

De igual forma, el artículo permite optimizar el manejo de los recursos de la caja de la Nación, al mencionar la facultad que tiene la Dirección General de Crédito Público y Tesoro

Nacional para obtener préstamos transitorios con los recursos de los fondos que administre, evitando sobrecostos a la Nación e interrupciones en el cumplimiento de las obligaciones presupuestales, cuando temporalmente por diversos factores no se cuente con la liquidez necesaria para la debida ejecución de las diferentes partidas del Presupuesto de la Nación toda vez que la periodicidad de ingresos no se ajusta al cronograma de egresos.

[...] el contenido del artículo [entonces,] guarda absoluta conexidad material con los preceptos incluidos en la ley de presupuesto y que su inclusión corresponde a la correcta ejecución del presupuesto público en uso de las facultades otorgadas a la Dirección General del Crédito Público y Tesoro Nacional en el Decreto 4712 de 2008.”

6.3.3. *Procuraduría General de la Nación.*

El Ministerio Público le solicitó a la Corte inhibirse para pronunciarse de fondo sobre la norma acusada, en los siguientes términos,

“En cuanto a la demanda contra el artículo 11 de la Ley 1420 de 2010, se solicitará a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo, por cuanto el actor se limita a afirmar su inconstitucionalidad sin presentar razón alguna que sustente su dicho.”

6.3.4. *Consideraciones*

Como se indicó previamente, la demanda advierte que el artículo 11 de la Ley 1420 de 2010 es inconstitucional por otorgar “*amplias facultades a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para efectuar operaciones de tesorería con excedentes de liquidez. Operación que corresponde a la compra y venta de títulos valores, inversiones financieras, préstamos transitorios y reconocimiento de tasa de mercado durante su utilización.*” A su juicio estas facultades corresponden a “*operaciones de naturaleza diferente asegurar la correcta ejecución del Presupuesto de la Nación*” con lo cual, a su juicio se quebranta el artículo 352 de la CP y 158 sobre unidad de materia. No obstante, no se advierte nunca por qué se considera que tales operaciones de tesorería con excedentes de liquidez para las cuales se faculta al Ministerio de Hacienda, no buscan asegurar correctamente el presupuesto. No existe en este caso un cargo susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad por parte de la Corte. En consecuencia, esta Corporación se inhibirá de pronunciarse con relación al artículo 11 de la Ley 1420 de 2010.

6.4. *El artículo 19 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, no viola el*

principio constitucional de legalidad del gasto público.

6.4.1. Norma acusada

El texto de la norma legal acusada es el siguiente:

Artículo 19. Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano.

En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos. Si no existen juntas o consejos directivos, lo hará el representante legal de estos.

Las operaciones presupuestales contenidas en los mencionados actos administrativos, se someterán a aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional, y tratándose de gastos de inversión, requerirán el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

A fin de evitar duplicaciones en los casos en los cuales la distribución afecte el presupuesto de otro órgano que haga parte del Presupuesto General de la Nación, el mismo acto administrativo servirá de base para realizar los ajustes correspondientes en el órgano que distribuye e incorporar las del órgano receptor. La ejecución presupuestal de estas deberá iniciarse en la misma vigencia de la distribución; en caso de requerirse se abrirán subordinales y subproyectos.

El jefe del órgano o en quien este haya delegado la ordenación del gasto podrá efectuar a nivel del decreto de liquidación asignaciones internas de apropiaciones en sus dependencias, seccionales o regionales a fin de facilitar su manejo operativo y de gestión, sin que las mismas impliquen cambiar su destinación. Estas asignaciones para su validez no requerirán aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General del Presupuesto Público Nacional ni del previo concepto favorable por parte del Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas tratándose de gastos de inversión.

6.4.2. Cargo formulado por el demandante

El demandante considera que el artículo 19, acusado, desconoce el principio de legalidad del gasto público, en la medida en que “faculta a los jefes de los órganos (ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, superintendencias, entre otros), para efectuar modificaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, mediante resolución al realizar distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación. A este respecto, cabe anotar que las apropiaciones de la ley anual del presupuesto, son partidas globales, de manera que al efectuar operaciones de distribución se incurre en lo que se denominan traslados presupuestales, consistentes en pasar apropiaciones de una sección presupuestal (ministerios, departamentos administrativos, establecimientos públicos, superintendencias, entre otros) a otra (artículo 36 del Estatuto Orgánico de Presupuesto – Decreto 111 de 1996) u otras, con lo cual se quebrantan los artículos 345 y 346 de la CP, atropellando la legalidad del gasto”. En tal medida, considera el demandante que “el artículo excede su capacidad de acción por cuanto implica modificar la ley anual del presupuesto, por resolución de los jefes de los órganos. Las modificaciones presupuestales están reguladas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, artículo 79, 80 y 81, con lo cual se viola el artículo 352 de la Carta.”

6.4.3. Intervenciones

6.4.2.1. *Departamento Nacional de Planeación*. La norma acusada es defendida en los siguientes términos:

“[...] debe tenerse en cuenta que es una típica norma destinada a la ejecución del presupuesto pues permite que, con los respectivos vistos buenos, sea posible flexibilizar la ejecución para que la misma se ajuste a los respectivos planes operativos y se pueda cumplir adecuadamente la misión del órgano respectivo. El reparo se encuentra en la forma en que el acto analiza la facultad pues, a su juicio, sería en la práctica un nuevo presupuesto o una modificación del existente.

Una lectura en detalle de la norma permite concluir que ese no es, precisamente, el efecto de la norma incluida. En primer lugar, el artículo cuestionado respeta expresamente el destino previsto por el legislador, que constituye el componente del principio que se estima vulnerado, según se ha precisado. Es dentro de estas autorizaciones y teniendo en cuenta el respectivo decreto de liquidación, que es factible realizar distribuciones. NO de otra manera puede entenderse, además, que los jefes de los órganos respondan por la legalidad de las distribuciones. Sobre el particular no puede pasarse por alto que ha sido la propia Corte Constitucional la que ha diferenciado los

traslados presupuestales, que modifican el presupuesto de aquellos que son admisibles administrativamente [...]”

Para el DNP este análisis es compatible con el artículo 4° de la misma Ley anual de presupuesto, que establece que las disposiciones generales deben atenerse al orden legal vigente, en especial se ha de entender que son complementarias de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995 y 819 de 2003, Orgánicas del Presupuesto, y deben aplicarse en armonía con estas.

6.4.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* Luego de establecer que el Estatuto Orgánico del Presupuesto consagra los eventos en los cuales debe acudir al Congreso de la República, para modificar el presupuesto, el Ministerio defendió la constitucionalidad de la norma acusada, en los siguientes términos,

“[...] el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 establece la posibilidad de realizar distribuciones en el Presupuesto, lo cual *per se*, no comporta un traslado presupuestal, que –como afirma el actor–, atropellaría la legalidad del gasto.

En este sentido, vale decir que el Congreso de la República cuando aprueba el presupuesto, está aprobando el monto de ingresos y gastos, así como la destinación del gasto. De esta forma, la distribución autorizada en la norma demandada, de ninguna forma varía ni la destinación del gasto; ni el valor total del presupuesto aprobado por el Congreso de la República.

Con este hilo conductor, es claro que no se está haciendo un crédito adicional, puesto que no se modifica el valor del presupuesto de rentas ni de gastos, ni tampoco, en sentido estricto se está realizando un traslado, por cuanto la destinación de la apropiación que se distribuye se mantiene intacta, nótese que la norma demandada establece que se podrán hacer distribuciones sin cambiar su destinación.

Ahora bien, desde la perspectiva del gasto debe tenerse en cuenta que las partidas previstas en el presupuesto para ser distribuidas ya han sido aprobadas mediante ley, evento diferente a la modificación regulada en los artículos 79, 80 y 81 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Por lo antes expuesto, se considera que el artículo 19 objeto de esta demanda no vulnera la Constitución Política (arts. 345, 346 y 352) ni el Estatuto Orgánico del Presupuesto (arts. 11, 79, 80, 81).”

6.4.3. *Procuraduría General de la Nación.*

El Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de la norma acusada en los siguientes términos,

“Desde el punto de vista histórico, una de las justificaciones más importantes de la representación política en los parlamentos, es la relacionada con la aprobación de los gastos de funcionamiento de los Estados y su financiación. Por eso se tiene la máxima política y jurídica de que *“no hay gasto ni impuesto sin representación”*. En el caso colombiano, le corresponde al Congreso de la República establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración, lo cual debe hacer anualmente, al tenor de lo dispuesto en los artículos 150.11, 151, 345 a 352 Superiores, bajo los parámetros establecidos en la ley orgánica correspondiente. En ese sentido, el proyecto de ley de apropiaciones que formula el Gobierno Nacional debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, los cuales pueden ser aumentados o disminuidos por el Congreso, pero respetando siempre lo que se necesite para honrar el servicio de la deuda pública, cubrir las obligaciones contractuales y atender completamente los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas del plan nacional de inversiones.

[...].⁵⁴

En cuanto a las razones del presente caso, no resulta de recibo decir que los traslados presupuestales se deben hacer sin

⁵⁴ Añade la Procuraduría General de la Nación: “De acuerdo con los principios de universalidad y especialización presupuestal, reconocidos en los artículos 15 y 18 del Decreto 111 de 1996, el presupuesto de cada vigencia fiscal debe contener la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva, para lo cual las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y ejecutarse estrictamente conforme al fin al que fueron programadas. En ese sentido y al tenor del artículo 67 de la misma norma, el decreto de liquidación del presupuesto general de la Nación es un fiel reflejo de lo aprobado por el Congreso de la República que tiene por finalidad mostrar detalladamente qué fue lo que aprobó el parlamento para efectos de ejecución y control (principios de eficiencia y publicidad), por lo que una vez expedido deviene en inmodificable (cualquier modificación al mismo sería una modificación a la ley anual de presupuesto). Por tanto, las modificaciones a la ley anual de presupuesto deben ser de carácter excepcional. || Ahora bien, los artículos 76 a 88 de la misma norma orgánica presupuestal establecen 3 posibilidades de modificación presupuestal. La primera, a cargo del Congreso de la República, por iniciativa del Gobierno Nacional, cuando se requiera incrementar el presupuesto de ingresos para financiar el presupuesto de gastos ya aprobado, o para aumentar lo correspondiente al presupuesto de gastos. La segunda a cargo del Gobierno Nacional, mediante acto administrativo, para reducir o aplazar apropiaciones presupuestales por desfinanciación presupuestal en relación con el presupuesto de ingresos aprobado. Y la tercera, por el Gobierno Nacional, mediante decretos con fuerza de ley, expedidos durante los estados de excepción. || De acuerdo con lo anterior, las modificaciones al presupuesto general de la Nación son de carácter excepcional, y únicamente resultan procedentes las prescritas en la Constitución Política y en la ley orgánica correspondiente, por lo que no se pueden establecer formas de modificación diferentes en leyes ordinarias, tales como las anuales de presupuesto, y menos para permitir modificaciones contrarias al principio de representación política en cabeza del Congreso de la República. Por tanto, no es viable en términos constitucionales autorizar modificaciones a la propia ley anual de presupuesto o al decreto de liquidación del mismo, mediante simples resoluciones expedidas por los representantes legales de los órganos presupuestales, porque esto viola la separación funcional del poder público, sin que sean relevantes las razones que se invoquen para justificar este proceder.”

cambiar su destinación, porque eso es contrario a la seguridad jurídica, debido a que los destinos presupuestales son muy abstractos (funcionamiento, servicio de la deuda, inversión), los cuales se pueden cambiar mediante resolución sin control alguno perjudicando a los destinatarios presupuestales iniciales (v.gr. no ejecutar proyectos específicos, no pagar deudas, cambiar de destino los gastos de funcionamiento en contra de la eficiencia de las entidades públicas –más para viáticos y transporte sacrificando otros gastos esenciales-, etc.). Lo mismo es dable pensar en relación con la circunstancia que los traslados inter órganos se hagan para evitar duplicidad de funciones, porque, además de comprometer la separación funcional del poder público en lo que a los presupuestos de los órganos independientes y autónomos se refiere, esto va en contra del principio de especialización del gasto, ya que el hecho que de manera circunstancial se presente duplicidad de funciones, no significa que se tenga duplicidad de proyectos o de fines. Las duplicidades de funciones y las necesidades de los órganos deben ser previstas durante la programación, elaboración y discusión de los presupuestos y no ser objeto de modificaciones mediante simples resoluciones en la etapa de su ejecución.

Por tanto, se solicitará a la Corte que declare inexecutable el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010, con carácter retroactivo al momento de su expedición, por las implicaciones que esto pueda haber llegado a tener en materia de seguridad jurídica.”

6.4.4. *Consideraciones de la Corte*

El artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 consagra, en sus distintos incisos, el soporte legal de dos tipos muy específicos de operaciones presupuestales, que en nada se oponen a la Constitución Política, sino antes bien constituyen, en criterio de la Corte, herramientas básicas de gestión pública presupuestal. Si bien una lectura meramente literal y descontextualizada del término “distribuciones” utilizado en esta disposición podría llevar a la conclusión apresurada de que allí se está consagrando una facultad para el Ejecutivo de variar las cuantías y destinaciones de las partidas de gasto e inversión aprobadas por el Congreso, para la Corte es claro que esta aproximación textual desinformada es equivocada, y conduce a conclusiones erróneas en las que han incurrido tanto el demandante como la Vista Fiscal. Para comprender a cuáles operaciones presupuestales específicas está aludiendo este artículo, es necesario leer con detenimiento su contenido íntegro, a la luz de una interpretación sistemática y contextual que tenga en cuenta tanto las normas orgánicas y reglamentarias que regulan los procesos presupuestales del sector público nacional, como la práctica presupuestal real de las entidades públicas colombianas, y la jurisprudencia constitucional relevante.

En efecto, el artículo 19 de la Ley 1420 de 2010 consagra dos figuras distintas: las llamadas “distribuciones” de partidas presupuestales globales que nacen con vocación de ser distribuidas (incisos 1 al 5), y las asignaciones internas de partidas presupuestales para efectos de facilitar su manejo y gestión (inciso 6). Ninguna de estas dos operaciones equivale a una adición o traslado presupuestal de los que competen exclusivamente, en tiempos de normalidad, al Congreso de la República. Tampoco equivalen estas operaciones a las modificaciones presupuestales que la Constitución Política excepcionalmente admite sean realizadas por el Gobierno Nacional, a nivel del Decreto de Liquidación⁵⁵. Tanto las “distribuciones” como las asignaciones a las que alude el artículo 19 deben respetar plenamente la cuantía y destinación del gasto aprobadas por el Congreso de la República y precisadas en el Decreto de Liquidación. Es decir, en este ejercicio no pueden excederse los montos inicialmente aprobados en democracia.

En primer lugar, las “distribuciones” a las que se refieren los primeros 5 incisos de la norma son operaciones presupuestales propias de la etapa de ejecución presupuestal, que han sido diseñadas como mecanismos para responder a la naturaleza de algunos recursos públicos que, al momento de ser aprobados en una determinada partida presupuestal, tienen vocación de ser distribuidos entre distintas entidades públicas, o entre distintas secciones, dependencias, regionales, proyectos o subproyectos de una entidad pública, para efectos de suplir una finalidad específica señalada por el legislador, sin que la forma exacta de distribución pueda determinarse con precisión al momento de la aprobación de la partida presupuestal correspondiente, puesto que depende de eventos contingentes, eventuales, futuros o indefinidos que se habrán de precisar, aclarar y definir en el curso de la vigencia fiscal correspondiente. En palabras del Ministerio de Hacienda, una distribución es “*una operación a través de la cual una entidad desagrega parcial o totalmente los recursos asignados a un gasto global o a un proyecto, discriminando entre uno o varios subproyectos*”,⁵⁶ en casos de “*proyectos globales cuyas actividades o desagregación regional no están bien definidas en el momento de realizar el proceso de programación [presupuestal por el Departamento Nacional de Planeación] o por [la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda], para situaciones similares en el presupuesto de funcionamiento*”⁵⁷, todo ello sin variar la destinación de los recursos aprobada por el Congreso en ejercicio de su competencia exclusiva. Tres ejemplos de este tipo de partidas pueden ser citados para ilustrar la clase de recursos a los que se alude: (i) los recursos del sistema general de participaciones, aprobados globalmente en el presupuesto para ser distribuidos posteriormente desde las

⁵⁵ La Corte se refirió a este tipo de modificaciones en la sentencia C-196 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), explicando que “se trata de aquellos que se denominan “internos” y que únicamente afectan el “anexo del decreto de liquidación del presupuesto””.

⁵⁶ Ver: “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional, 2011

⁵⁷ Ver: “Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional, 2011.

entidades nacionales competentes –por ejemplo, el Ministerio de Educación que recibe un rubro global de “Transferencias”- hacia las entidades territoriales en el curso de la vigencia fiscal de conformidad con la ley; (ii) los recursos destinados a la atención de emergencias o desastres, aprobados globalmente en un rubro a cargo del Ministerio del Interior, para ser distribuidos a las entidades con competencia para la atención directa de estos eventos a medida que se causen las emergencias o calamidades a ser atendidas; o (iii) los recursos destinados a dar cumplimiento a eventuales condenas judiciales internacionales contra el Estado colombiano, por ejemplo, los fallos condenatorios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que llegaren a adoptarse en el marco de los procesos judiciales actualmente en curso contra Colombia, que se aprueban como una partida global a cargo del Ministerio de Hacienda, y que se distribuirán según lo disponga el fallo respectivo en caso de ser adoptado durante la vigencia fiscal correspondiente.

Como se puede apreciar con facilidad, las operaciones presupuestales de este tipo no implican la modificación de las cuantías o destinaciones aprobadas por el Congreso de la República; no son, en este sentido, traslados presupuestales ni créditos adicionales abiertos por el Gobierno. Por el contrario, ciñéndose a tales cuantías y finalidades determinadas por el Legislador, la norma consagra una herramienta de gestión presupuestal básica que responde a la naturaleza específica de ciertos recursos públicos, a cuyo gasto o inversión está obligado el Estado colombiano en virtud de mandatos constitucionales y legales, pero cuya asignación específica y concreta no puede establecerse al momento de aprobar la partida correspondiente en el Presupuesto General de la Nación. No es, desde ningún punto de vista, una autorización genérica para “redistribuir” las partidas y rubros aprobados por el Congreso de la República a discreción del Gobierno Nacional, realizando adiciones y traslados presupuestales por vía administrativa. No puede ser otro el sentido del mandato consagrado en el propio texto del primer inciso del artículo 19, cuando dispone que al efectuar las distribuciones y asignaciones en cuestión, no se podrá cambiar la destinación aprobada por el Congreso: *“Se podrán hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, **sin cambiar su destinación**, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano”* (resalta la Corte).

Por ello es también que el inciso 5 de este artículo 19 establece que para evitar duplicaciones, cuandoquiera que una operación de distribución implique la transferencia de recursos distribuibles de la partida correspondiente a otra entidad pública distinta que forme parte del Presupuesto General de la Nación –por ejemplo, desde una entidad del Gobierno Central hacia una entidad territorial del nivel municipal en el marco del Sistema General de Participaciones y en materia de salud-, el mismo acto administrativo ha de ser utilizado como base de los ajustes respectivos en ambos órganos, el que distribuye la partida, y el que recibe la distribución, todo de conformidad con la ley. Si la norma bajo estudio se estuviera refiriendo a otro tipo de “distribuciones” –como las que indican el demandante o el Procurador-, este inciso no tendría sentido, más que como una transgresión abierta del principio

constitucional de legalidad del gasto público.

Es en este mismo sentido que el Ministerio de Hacienda, en su intervención ante la Corte en el curso del presente proceso, alude a la distribución de *partidas* ya aprobadas globalmente y con una destinación determinada por el Congreso.

Nota la Corte que para garantizar la legalidad de estas operaciones presupuestales, el artículo 19 en comento establece distintas garantías destinadas entre otras a prevenir, precisamente, alteraciones del presupuesto realizadas como consecuencia de una tal “distribución”. Primero, la norma dispone que estas operaciones deberán someterse en todo caso a la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Nacional, y también obtener el concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas si se trata de gastos de inversión. Con ello se asegura que las decisiones adoptadas por los jefes o juntas directivas de las entidades públicas nacionales en el sentido de distribuir partidas presupuestales sean avaladas previamente, en sus aspectos técnicos, económicos y jurídicos, por las máximas autoridades gubernamentales a cargo de la hacienda pública y la planeación nacional. Segundo, la norma dispone expresamente en su cuarto inciso que dichas operaciones presupuestales comprometen la responsabilidad individual de los jefes de las entidades públicas que las aprueben: *“Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención”*.

En segundo lugar, las asignaciones internas a las que alude el último inciso del artículo 19 son modalidades administrativas válidas de distribución de las responsabilidades de gestión presupuestal para garantizar su uso y destinación adecuados, eficientes y eficaces por parte de la entidad pública a la que dichos recursos fueron legalmente asignados. Se circunscriben al ámbito de cada entidad pública individual incluida dentro del Presupuesto General de la Nación, y consisten en que el jefe de la respectiva entidad, o en quien éste haya delegado la ordenación del gasto, puede asignar entre sus distintas dependencias, seccionales o regionales la gestión de determinadas apropiaciones presupuestales, de conformidad con lo establecido en el Decreto de Liquidación del Presupuesto –es decir, sin variar en absoluto los montos y finalidades aprobados por el Congreso-, y sin que dichas asignaciones impliquen variar la destinación de las partidas correspondientes. Al tratarse de una distribución interna de las tareas de gestión presupuestal, entre las dependencias, seccionales y regionales de una misma entidad pública, que no implican variación de lo decidido por el Congreso de la República y que aluden en todo caso a los recursos que el Congreso asignó a la entidad pública correspondiente, la norma dispone que no se requieren los conceptos previos del Ministerio de Hacienda o del Departamento Nacional de Planeación. Se trata de un instrumento igualmente básico de gestión administrativa, que permite a los jefes de las entidades públicas, en tanto ordenadores del gasto, lograr mejores y más eficientes resultados en la administración cotidiana de los recursos públicos puestos bajo su responsabilidad.

La Corte advierte entonces que los incisos 1 a 5 del artículo 19 se refieren a las operaciones presupuestales específicas de “distribución” de partidas presupuestales globales que se acaban de describir, las cuales no pueden de ninguna manera implicar traslados, adiciones o modificaciones presupuestales por vía administrativa que varíen las destinaciones y montos globales determinados por el Legislador y desagregadas en el Decreto de Liquidación del presupuesto correspondiente.

Igualmente, en relación con el último inciso del artículo 19, en el entendido de que allí se consagra el soporte normativo de una herramienta fundamental de gestión pública presupuestal, la Corte establece que (i) se refiere a las operaciones presupuestales específicas de asignaciones internas de la gestión presupuestal dentro de una misma entidad pública, las cuales no pueden de ninguna manera implicar traslados, adiciones o modificaciones presupuestales por vía administrativa que varíen las destinaciones y montos globales determinados por el Legislador y desagregadas en el Decreto de Liquidación del presupuesto; (ii) el jefe de la entidad pública correspondiente siempre habrá de ser responsable jurídicamente por el manejo de los recursos públicos que se lleve a cabo en virtud de estas asignaciones internas entre sus dependencias, regionales o seccionales, y (iii) el jefe de la entidad pública correspondiente habrá de responder también por la legalidad de los actos mediante los cuales se realicen las asignaciones internas de gestión presupuestal en cuestión.

En los anteriores términos, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 19 de la Ley 1420 de 2010, por el cargo analizado.

6.5. El artículo 38 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, viola lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto y por ende el artículo 151 Superior.

6.5.1. Norma acusada

Artículo 38. Las sentencias, conciliaciones y cesantías parciales serán incorporadas al presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos, de conformidad con el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

6.5.2. Cargos formulados por el demandante

En criterio del actor, “[e]sta norma establece un nuevo procedimiento en materia presupuestal, al decretar que el pago de sentencias, laudos arbitrales y las conciliaciones se incorporen al presupuesto conforme a la disponibilidad de recursos, desconociendo en consecuencia el monto de las obligaciones que legalmente se derivan de su aplicación, modificando el artículo 45 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual establece la forma de pago de este tipo de obligaciones, norma concomitante con lo dispuesto en los artículos 176, 177, 178, del Código Contencioso Administrativo, por lo tanto quebranta los artículos 158, 347 y 352 de la Carta.”

6.5.3. *Intervenciones*

6.5.3.1. Departamento Nacional de Planeación. Defendió la constitucionalidad de la norma acusada en los siguientes términos:

“Para el demandante, la norma acusada contempla un nuevo procedimiento en materia presupuestal y desconociendo, en su sentir, el artículo 45 del Estatuto Orgánico del Presupuesto en concordancia con lo previsto en el Código Contencioso Administrativo. Concluye, por lo anterior, que se quebranta la unidad de materia y el carácter de la ley orgánica del presupuesto.

En estos reparos se desconoce que es la propia ley orgánica que admite esta figura de ejecución [artículo 39]

[...]

El artículo 45 de la misma reglamentación no enerva ni anula la disposición en cita sino que admite compatibilización en la medida en que el artículo 45 está indicando cómo se incorporan (en cada sección presupuestal) como una regla de organización del presupuesto.

Se encuentran, nuevamente, los elementos que permiten que dicha norma y haga parte de la ley anual y, por tanto los cargos formulados no están llamados a prosperar.”

6.5.3.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. La disposición legal acusada fue defendida, luego de hacer alusión al artículo 352 de la Constitución Política, al artículo 24 de la Ley 225 de 1995 y al artículo 39 del Decreto 111 de 1996, de la siguiente manera

“Tal como se observa en la norma transcrita, la cual hace énfasis en el deber de sujetarse a la disponibilidad de recursos para la incorporación de gastos autorizados en la ley preexistente, la norma demandada no establece nada distinto al mencionado mandato orgánico presupuestal. En este sentido, el artículo 38 de la ley 1420 de 2010 reitera el mismo procedimiento cuando se trata de gastos destinados a sentencias, conciliaciones y cesantías.

Adicional a lo anterior, al cotejarse la norma demandada con los artículos 45 Orgánico del Presupuesto, y 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo, no se advierte ninguna disonancia normativa que permita concluir alguna contradicción entre estas normas.

Así las cosas, no resulta quebrantado el artículo 158 de la Constitución Nacional, pues no es de ninguna manera ajeno a la Ley de Presupuesto disponer en ella que: *‘las sentencias, conciliaciones y cesantías parciales serán incorporadas al presupuesto de acuerdo con la disponibilidad de recursos, de conformidad con el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto’*, pues, la norma demandada guarda relación con las finalidades y el objeto de los artículos que el actor señala como quebrantados.

En consecuencia, el artículo 38 de la Ley 1420 de 2010, objeto de esta demanda es desarrollo de los artículos 345, 347 y 352 de la Constitución Política, de los artículos 39 y 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y de los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.”

6.5.4. Procuraduría General de la Nación

El Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable el artículo 138 de la Ley 1420 de 2010, por considerar que sí viola la Constitución Política, tal como lo alega la demanda de la referencia; concretamente, la temporalidad de las normas de la ley anual de presupuesto. Dice el Concepto al respecto,

“El artículo 39 del Estatuto Orgánico de Presupuesto hace alusión a la incorporación al proyecto anual de presupuesto, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y prioridades del Gobierno Nacional, de los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación de dicho proyecto al Congreso de la República. Se trata de una norma que debe aplicarse durante la elaboración y aprobación del proyecto de presupuesto, razón por la cual no es procedente como disposición general tendiente a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación del año 2011, según lo que al respecto se dispone en el artículo 11 del Decreto 111 de 1996. Por tanto, el artículo 38 de la Ley 1420 de 2011 viola el principio de unidad de materia en lo que a la exacta aplicación de las normas orgánicas de presupuesto se refiere.

Lo anterior se corrobora al apreciar que, según los parámetros constitucionales, la ley anual presupuestal debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, dentro de los cuales se encuentran los correspondientes a créditos judicialmente reconocidos, para lo cual se debe aplicar lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de Presupuesto, en el sentido que se deben presupuestar en cada sección presupuestal los créditos

judicialmente reconocidos (los laudos arbitrales, curiosamente, no están incluidos en la norma demandada) y las conciliaciones, y con cargo a sus apropiaciones se deben pagar las obligaciones que se deriven de estos.

Lo mismo debe decirse de las cesantías, las cuales constituyen gastos de funcionamiento del Estado en materia laboral, que también se rigen por el principio de universalidad del gasto. Por tanto, se solicitará a la Corte declarar inexecutable el artículo 38 de la Ley 1420 de 2010.”

6.5.5. *Consideraciones*

A juicio del accionante, la norma acusada establece un nuevo procedimiento en materia presupuestal, al establecer que las sentencias y las conciliaciones se incorporarán al presupuesto conforme a la disponibilidad de recursos. A su parecer, tal medida desconoce el monto de las obligaciones que legalmente se derivan de su aplicación; y viola el artículo 45 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el cual establece la forma de pago de este tipo de obligaciones, norma concomitante con lo dispuesto en los artículos 176, 177 y 178 del Código Contencioso Administrativo.

La Corte considera que el artículo 38 de la Ley 1420 de 2010 es inconstitucional por varias razones concurrentes, dado que sujeta a la disponibilidad de recursos la previsión en el presupuesto del Estado del pago de sentencias judiciales, conciliaciones, y obligaciones derivadas de las cesantías parciales. Esta medida tiene profundas implicaciones constitucionales, no sólo por desconocer la legislación orgánica del presupuesto a la cual deben sujetarse las leyes anuales correspondientes por mandato del artículo 151 Superior, sino también porque a ella subyace una postura que condiciona a la disponibilidad de recursos la efectividad del cumplimiento de los fallos judiciales proferidos en contra de las entidades estatales, incluyendo los fallos dictados por los jueces constitucionales, así como también el reconocimiento y la liquidación de las cesantías parciales, con lo cual se desconoce abiertamente la jurisprudencia de esta Corporación.

Como asunto preliminar, debe la Corte precisar que el examen de constitucionalidad del artículo 38 de la Ley 1420 de 2010 se realizará sobre la base de una lectura completa de su contenido, ya que fue demandado en su integridad, pese a que el cargo concreto formulado por el demandante únicamente menciona las sentencias judiciales y las conciliaciones, sin aludir al tema de las cesantías parciales. Este silencio del demandante frente a un aspecto de la norma que demandó en su integridad no impide, sin embargo, que la Corte se pronuncie también sobre la inclusión de las cesantías parciales dentro de las obligaciones cuya incorporación al presupuesto estaría sujeta a la disponibilidad de recursos; ello por dos razones: (i) porque las normas que la Corte examina deben interpretarse en su integridad, sin fragmentar su

contenido, y (ii) porque la norma fue demandada en su totalidad, y no parcialmente.

En efecto, (i) el control de constitucionalidad para el cual es competente la Corte Constitucional se limita a las normas legales acusadas, a la luz de los cargos formulados por los ciudadanos demandantes; sin embargo, al momento de interpretar las normas legales específicamente acusadas, la Corte debe leerlas en forma completa para deducir correctamente su sentido textual⁵⁸, así hayan sido demandadas en forma parcial, puesto que es una pauta hermenéutica básica el que no puede el intérprete fragmentar un texto al momento de fijar su sentido. El artículo 38 de la Ley 1420 de 2010 contiene una proposición normativa compleja pero integrada, que debe leerse completa. Además, (ii) el actor en este caso no demanda parcialmente el artículo 38, sino que lo acusa en su integridad. Al efectuar la lectura de la norma, la Corte no puede dejar de notar que junto con las sentencias judiciales y los acuerdos de conciliación, a los que alude el demandante, el Legislador incluyó las cesantías parciales entre aquellas obligaciones del Estado que se incorporarán al presupuesto según la disponibilidad de recursos. El hecho de que haya estructurado sus cargos concretos contra la inclusión de las sentencias judiciales y los acuerdos de conciliación en esta norma, no impide que la Corte, en ejercicio de sus funciones como guardiana de la integridad de la Constitución (art. 241, C.P.) y en aplicación de su potestad de ejercer un control integral de constitucionalidad sobre las disposiciones traídas a su conocimiento, también se pronuncie sobre la inclusión de las cesantías parciales entre los gastos sujetos a priorización presupuestal según la disponibilidad de recursos.

Precisado el anterior asunto puntual, procede la Corte a pronunciarse sobre la coherencia entre la norma demandada y la Constitución.

El motivo central de inconstitucionalidad que advierte la Sala Plena en el artículo 38, acusado, es que introduce una cláusula legal que permite sujetar el cumplimiento de las sentencias judiciales, las conciliaciones celebradas por el Estado o las cesantías parciales de los trabajadores, a que existan recursos disponibles para ello. En otras palabras, esta norma incluida en la ley anual del presupuesto abriría la posibilidad de que se excuse el incumplimiento de fallos judiciales, acuerdos de conciliación u obligaciones laborales fundamentales, argumentando que no se han incorporado al presupuesto porque no existen recursos disponibles para este fin. Esta opción es constitucionalmente inadmisibles, teniendo en cuenta que quienes son titulares de órdenes judiciales, acuerdos conciliatorios o derechos laborales, tienen un derecho fundamental, derivado de los artículos 29 y 229 de la Constitución Política, a que las

⁵⁸ En este sentido, en la sentencia C-699 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), la Corte explicó que “[u]n proceso de control de constitucionalidad implica siempre un juicio relacional que busca determinar si una norma legal es o no conforme con las normas constitucionales. Este juicio no es entonces posible si no se establece previamente el significado de la norma legal, por lo cual, ningún tribunal constitucional puede entonces eludir la interpretación de las normas legales, lo cual provoca una constante interrelación de los asuntos legales y constitucionales”.

decisiones que les benefician o sus derechos causados sean efectivamente cumplidos, ya que de lo contrario tales títulos jurídicos devendrían en meras aspiraciones retóricas carentes de realización práctica.

Por una parte, el texto del artículo 38 contraría lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 111 de 1996 "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto") por dos razones: (a) porque remite como referente normativo orgánico al artículo 39 de dicha Ley Orgánica, sin que éste sea aplicable, y (b) porque en la misma medida, contraría lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica sobre la forma en que se han de incorporar a los presupuestos de las entidades públicas las obligaciones derivadas de condenas judiciales y conciliaciones, así como de laudos arbitrales.

En efecto, observa la Corte en primer lugar que el artículo 38 de la Ley 1420 de 2010 finaliza con la frase "*de conformidad con el artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto*". Esta remisión normativa es equivocada, ya que el artículo 39 del Decreto 111 de 1996⁵⁹ "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", consagra una disposición referida a un tipo específico de gastos públicos estatales, que es distinto a las sentencias judiciales, conciliaciones y cesantías parciales, a saber: los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del presupuesto, que correspondan a funciones de órganos a nivel nacional y sean concordantes con el Plan Nacional de Inversiones, así como ciertos recursos del sistema general de participaciones. Son estos gastos los que el Estatuto Orgánico del Presupuesto autoriza a sujetar a la disponibilidad de recursos en cuanto a su incorporación al Presupuesto General de la Nación. En esta medida, se observa que el artículo 38 de la Ley 1420 de 2010, cuando remite al artículo 39 del Estatuto Orgánico del Presupuesto para regular la incorporación de las sentencias judiciales, conciliaciones y cesantías a la ley anual del presupuesto, contraría lo dispuesto en el artículo 45 de la misma ley,⁶⁰ que dispone que los créditos judicialmente

⁵⁹ Esta norma dispone: "ARTICULO 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993. (...)"

⁶⁰ Esta disposición establece: "**ARTICULO 45.** Los créditos judicialmente reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal a la que corresponda el negocio respectivo y con cargo a sus apropiaciones se pagarán las obligaciones que se deriven de éstos. // Será responsabilidad de cada órgano defender los intereses del Estado, debiendo realizar todas las actuaciones necesarias en los procesos y cumplir las decisiones judiciales, para lo cual el jefe de cada órgano tomará las medidas conducentes. En caso de negligencia de algún servidor público en la defensa, de estos intereses y en el cumplimiento de estas actuaciones, el juez que le correspondió fallar el proceso contra el Estado, de oficio, o cualquier ciudadano, deberá hacerlo conocer del órgano respectivo para que se inicien las investigaciones administrativas, fiscales y/o penales del caso. // Además, los servidores públicos responderán patrimonialmente por los intereses y demás perjuicios que se causen para el Tesoro Público como consecuencia del incumplimiento, imputables a ellos, en el pago de estas obligaciones. // Notificado el acto administrativo que ordena el pago de las obligaciones de que trata este artículo y encontrándose el dinero a disposición del beneficiario o apoderado, según el caso, no se causarán intereses. Si transcurridos 20 días el interesado no

reconocidos, los laudos arbitrales y las conciliaciones se presupuestarán en cada sección presupuestal, pero no establece que para su incorporación deben estar sujetas tales obligaciones a la disponibilidad de recursos ni a las prioridades del gobierno. El artículo 39 resulta aplicable con respecto a estas obligaciones, dada su naturaleza, esencialmente distinta a la de los gastos autorizados en leyes preexistentes.

La Corporación subraya que en esta disposición orgánica, el cumplimiento de las decisiones judiciales que impliquen una erogación a cargo de las entidades públicas incluidas en el Presupuesto General de la Nación *no está sujeto a la disponibilidad de recursos*. No se condiciona el cumplimiento de los fallos judiciales a que haya dinero disponible para la vigencia fiscal correspondiente; se establece el mandato de apropiar dentro de las secciones presupuestales correspondientes los montos necesarios para cumplir con las obligaciones impuestas por las decisiones judiciales adversas al Estado. Este es el mismo espíritu del Artículo 346 de la Constitución, cuando dispone en su segundo inciso que se habrán de incluir en la Ley de Apropriaciones las partidas correspondientes a créditos judicialmente reconocidos, sin condicionar tal inclusión a que existan recursos disponibles.

En cualquier caso, la Corte debe resaltar con el mayor énfasis que el cumplimiento de las sentencias judiciales proferidas en contra de las entidades públicas, incluyendo las sentencias dictadas por los jueces constitucionales, no puede estar sujeto a que existan recursos disponibles, según lo que el Gobierno calcule y el Congreso apruebe para cada vigencia fiscal. Someter el cumplimiento de las decisiones judiciales adversas al Estado a tal condición equivaldría, en la práctica, a privarles de toda fuerza vinculante, puesto que siempre existiría la posibilidad de argumentar falta de recursos disponibles para justificar el incumplimiento de las órdenes judiciales correspondientes mediante su no inclusión en los presupuestos públicos respectivos, haciéndolas nugatorias.

Si bien el cumplimiento de los fallos judiciales proferidos contra el Estado debe realizarse en el marco de los procesos presupuestales propios de las entidades públicas,⁶¹ no por ello puede menoscabarse la obligatoriedad de cumplir siempre con las obligaciones impuestas por las decisiones en firme de los jueces, que se deriva de numerosos mandatos constitucionales entre los cuales se incluye la estructuración de Colombia como un Estado Social de Derecho (artículo 1, C.P.), la primacía normativa de la Constitución (artículo 4, C.P.), la prevalencia de los derechos fundamentales (artículo 5, C.P.), el derecho al

efectuó el cobro, las sumas a pagar se depositarán en la cuenta depósitos judiciales a órdenes del respectivo juez o el tribunal o a favor de él o los beneficiarios (Ley 179/94, artículo 65)."

⁶¹ En la sentencia C-428 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte explicó que "la responsabilidad patrimonial del Estado, derivada del reconocimiento de créditos judiciales en su contra, está entonces sometida al principio de legalidad del gasto público, por lo que la ejecución y cumplimiento de tales créditos debe cumplirse siempre en el marco del proceso presupuestal diseñado para el efecto, y en los términos definidos por la ley".

debido proceso (artículo 29, C.P.), el deber del Estado de responder por los daños antijurídicos que le sean imputables (artículo 90, C.P.), el carácter de función pública de la Administración de Justicia (artículo 228, C.P.), el derecho de acceso a la administración de justicia (artículo 229, C.P.) y la fuerza de cosa juzgada constitucional (artículo 243, C.P.), entre otros. Es la elaboración del presupuesto general del Estado la que debe sujetarse a las órdenes dictadas por los jueces en contra de las entidades públicas, y no al revés.

Teniendo en cuenta que, según se ha reiterado en la jurisprudencia de esta Corporación, las normas de las leyes anuales del presupuesto que desconozcan la legislación orgánica sobre el presupuesto son, a su vez, contrarias al artículo 151 de la Constitución Política⁶², la Corte considera que el artículo 38 de la Ley 1420 de 2010 debe ser declarado inexecutable por este motivo.

Adicionalmente, el artículo 38 bajo estudio es contrario a la Carta Política por cuanto sujeta a la disponibilidad de recursos la incorporación, a los presupuestos públicos, del reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales a cargo de las entidades estatales. La Corte Constitucional ha desarrollado una línea jurisprudencial específica y detallada en el sentido de que el reconocimiento, liquidación y pago de las cesantías parciales no puede someterse a la existencia de apropiaciones presupuestales para el efecto, puesto que tales prestaciones corresponden a derechos constitucionales fundamentales de los trabajadores. Así, en la sentencia C-428 de 1997⁶³ la Corte abordó un problema jurídico idéntico, y explicó que “el reconocimiento y liquidación de las cesantías parciales (...) no pueden negarse al trabajador so pretexto de no existir partida presupuestal, ni supeditarse a ella, pues son actos que apenas hacen explícita una obligación ya existente en cabeza del organismo estatal y, lo más importante, el correlativo derecho del trabajador solicitante, quien según las normas jurídicas en vigor, si se somete a esos requisitos, puede pedir que se le reconozcan y liquiden las sumas que por tal concepto le es posible retirar”. Asumiendo la misma postura, en la sentencia T-228 de 1997 la Corte inaplicó disposiciones legales que sujetaban el reconocimiento, liquidación y pago de cesantías parciales a la existencia de partidas presupuestales, explicando que la norma inaplicada en ese caso, “en cuanto hace a la liquidación y reconocimiento de cesantías, es inconstitucional, puesto que desconoce abiertamente el artículo 53 de la Carta (...). Y es claro que, para todo trabajador es un verdadero derecho el que tiene a pedir que se le liquiden y reconozcan sus prestaciones sociales, entre ellas la cesantía, total o parcial, cuando cumple los requisitos contemplados en la ley, independientemente de la existencia de partidas presupuestales”; y en reiterados fallos de tutela, como la sentencia

⁶² En la sentencia C-022 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra; aclaración de voto del magistrado Jaime Araújo Rentería), la Corte explicó que “[d]ada la trascendencia jurídico - política, social y económica del presupuesto nacional, el Constituyente de 1991 estableció en el artículo 151 de la Carta que las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones debe someterse a una Ley Orgánica. De esta suerte, si la Ley de Presupuesto se tramita con desconocimiento o violación de las normas a las cuales se encuentra sujeta la actividad legislativa para su expedición, se quebranta así la Constitución Política.”

⁶³ MM.PP. José Gregorio Hernández Galindo, Vladimiro Naranjo Mesa y Alejandro Martínez Caballero.

T-419 de 1997,⁶⁴ ha especificado que “el reconocimiento de las cesantías parciales no puede estar supeditado a la disponibilidad presupuestal”.⁶⁵

Si bien las operaciones de pago de las cesantías parciales deben efectuarse en todo caso en el marco de los presupuestos públicos correspondientes, el reconocimiento, liquidación y pago de tales prestaciones no pueden estar sujetos ni condicionados a que existan recursos para apropiar en las partidas correspondientes, ya que tal condicionamiento es contrario a los artículos 25, 48 y 53 de la Constitución Política, entre otros. En últimas, nota la Corte que esta perspectiva es coherente con lo dispuesto en el artículo 334 de la Constitución, reformado por el artículo 1° del Acto Legislativo 03 de 2011 “por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal”. En el párrafo de dicho artículo se consagra “[a]l interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”. La voluntad del Constituyente fue, a este respecto, clara y manifiesta: otorgar una prevalencia clara a los derechos fundamentales, que incluyen el derecho al cumplimiento de los fallos judiciales, acuerdos conciliatorios y derechos laborales mínimos como las cesantías parciales, por encima de las consideraciones de disponibilidad de recursos, los cálculos de costo y beneficio o las razones de sostenibilidad fiscal, ya que la sostenibilidad fiscal es importante como criterio para avanzar en los derechos, pero no para obstaculizar su protección.

El artículo 38 de la Ley 1420 de 2010 es entonces inconstitucional y así será declarado en la parte resolutive.

6.6. El artículo 48 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, no viola el principio de unidad de materia ni de legalidad del gasto

6.6.1. Norma acusada

Artículo 48. En desarrollo del artículo 119 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, IPSE, siempre y cuando no signifiquen erogaciones en dinero, podrá adelantar las operaciones de canje de activos fijos de su propiedad por proyectos de preinversión e inversión en las zonas que no

⁶⁴ M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁶⁵ Igualmente, en la sentencia T-072 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) la Corte afirmó: “el reconocimiento y liquidación de las cesantías parciales, (...) no pueden negarse al trabajador so pretexto de no existir partida presupuestal, ni supeditarse a ella”. Ver, en este mismo sentido, las sentencias T-418 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), SU-400 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo; salvamento parcial de voto de los magistrados Jorge Arango Mejía, Vladimiro Naranjo Mesa y Susana Montes de Echeverri), T-132 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz) y T-871 de 2007 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández; salvamento de voto del magistrado Mauricio González Cuervo), entre otras.

tengan posibilidad técnico-económica de conectarse al Sistema Interconectado Nacional.

Los proyectos de preinversión e inversión incluidos en el canje que se realice, no podrán ser financiados directa ni indirectamente con recursos que hagan parte del Presupuesto General de la Nación”.

6.6.2. Intervenciones

6.6.2.1. *Departamento Nacional de Planeación.* La norma acusada se defendió con los siguientes argumentos,

“En desarrollo del artículo 119 del Estatuto Orgánico, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas IPSE, siempre y cuando no signifiquen erogaciones en dinero, podrá adelantar las operaciones de canje de activos fijos de su propiedad por proyectos de preinversión en las zonas que no tengan posibilidad técnico económica de conectarse al Sistema Interconectado Nacional.

Los proyectos de preinversión e inversión incluidos en el canje que se realice, no podrán ser financiados directa ni indirectamente con recursos que hagan para el Presupuesto General de la Nación.

Como en el caso del artículo 6° atacado, considera que las operaciones que allí se indican no son de carácter presupuestal por lo que vulnera el principio de unidad de materia.

La respuesta a este cargo está en la formulada al artículo 6°. En efecto, la referencia al artículo 119 del Estatuto refleja su propósito de ejecución y, por ende, resulta válida la vulneración del principio de unidad de materia. Esta disposición apoya, además, a las zonas que no se encuentran interconectadas y que constituye una de las funciones asignadas al IPSE.”

6.6.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* El Ministerio defiende la constitucionalidad de la norma legal acusada en los siguientes términos,

“[...] el artículo 119 del Decreto 111 de 1996 establece que la sustitución de activos no requiere operación presupuestal alguna, siempre que se realice conforme a la ley y no signifiquen erogaciones en dinero. De suerte que el artículo 48 de la Ley 1420 de 2010, autoriza al instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, IPSE, para adelantar operaciones de canje de activos de su propiedad, siendo

evidente que no hay erogación de recursos públicos, sino simplemente una subrogación de un activo por otro. Con la autorización conferida al IPSE esas operaciones pertenecen a la categoría de las que se han denominado ‘neutras’ por cuanto no implican ni ingreso ni gasto público en sentido estricto.

[...]

Como se observa el artículo 48 de la Ley 1420 de 2010, objeto de esta demanda, se inspira en el artículo 119 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, por lo tanto corresponde a una disposición tendiente a establecer la correcta ejecución del presupuesto, razón suficiente para afirmar que el mismo no quebranta el artículo 352 de la Carta, y por ende el artículo 11 del Decreto 111 de 1996.

Así, las cosas, tampoco resulta quebrantado el artículo 158 de la Constitución Nacional, pues no es de ninguna manera ajeno a la Ley de Presupuesto, autorizar al IPSE para adelantar operaciones de canje de activos de su propiedad, pues se reitera la norma demanda guarda relación conexas con las finalidades y el objeto de los artículos que el actor señala como quebrantados.”

6.6.3. Procuraduría General de la Nación

El Ministerio Público solicitó al Corte Constitucional que declare constitucional la norma acusada, pero *“bajo el entendido de que la posibilidad del IPSE de adelantar operaciones de canje de activos fijos de su propiedad, por proyectos de preinversión e inversión, en las zonas que no tengan posibilidad técnico-económica de conectarse al sistema interconectado nacional, procede sólo si existe ley anterior que así haya decretado dicho gasto en forma concreta.”* Sustentó su solicitud en los siguientes términos,

“En la ley de apropiaciones deben incluirse gastos decretados conforme a leyes anteriores. En el artículo 119 de la Ley Orgánica de Presupuesto se establece que las sustituciones de activos que se realicen de acuerdo con la ley y no signifiquen erogaciones de dinero, no requieren operación presupuestal. Una lectura inicial del artículo 48 de la Ley 1420 de 2010 indica que existe unidad de materia del mismo con las normas orgánicas de presupuesto, en lo que tiene que ver con facilitar operaciones de sustitución de activos, por razones de economía procesal presupuestal al aludirse a un gasto que no se cubre con presupuesto de ingresos sino mediante pago por compensación.

No obstante, se podría pensar que se trata del decreto de un

gasto consistente en operaciones de canje de activos fijos de propiedad del IPSE, lo cual no resulta procedente constitucionalmente, porque el gasto referido debe haberse establecido en ley anterior a la norma de presupuesto anual, ya que ésta sólo se limita a autorizar los gastos que poseen título presupuestal previo. Entonces, para preservar el principio de conservación del derecho, se solicitará a la Corte que declare exequible el artículo 48 de la Ley 1420 de 2010, bajo el entendido que la posibilidad del IPSE de adelantar operaciones de canje de activos fijos de su propiedad por proyectos de preinversión e inversión, en las zonas que no tengan posibilidad técnico-económica de conectarse al sistema interconectado nacional, procede sólo si existe ley anterior que así haya decretado dicho gasto en forma concreta.”

6.6.4. Consideraciones

6.6.4.1. El accionante advierte que la norma acusada contempla una autorización al Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, IPSE, para adelantar operaciones de canje de activos fijos de su propiedad, lo cual, a su juicio, lo que implica efectuar operaciones de naturaleza contable (canje de terrenos, edificios, maquinaria) ajenas a la adecuada ejecución del presupuesto, es decir, “[...] de naturaleza diferente a la afectación las apropiaciones presupuestales incluidas en la ley anual del presupuesto, con destino, bien para gastos de funcionamiento, servicio y la deuda o gastos de inversión”. Por tal razón, considera que se están violando los artículos 158, sobre unidad de materia, y 352 de la Constitución Política.

6.6.4.2. El problema jurídico que plantea la demanda por tanto, es el siguiente: ¿viola el legislador el principio de unidad de materia, al incluir en una ley anual de presupuesto que establece una facultad en cabeza de un instituto (el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas), para adelantar las operaciones de canje de activos fijos de su propiedad, por proyectos de preinversión e inversión en las zonas que no tengan posibilidad técnico-económica de conectarse al sistema interconectado nacional? Para la Corte, la respuesta a este problema jurídico es negativa.

6.6.4.3. Las reglas orgánicas del presupuesto, autorizan al Gobierno nacional para “*hacer sustitución en el portafolio de deuda pública*”, con la condición de que se mejoren los plazos, intereses o demás condiciones, indicando que tales operaciones (i) sólo requieren autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, (ii) no afectan el cupo de endeudamiento, (iii) no tienen efectos presupuestales, (iv) ni afectan la deuda neta de la Nación al finalizar la vigencia (inc. 1º, art. 119, Decreto 111 de 1996). También advierten que no requerirán operación presupuestal las “*sustituciones de activos que se realicen de acuerdo con la ley y no signifiquen erogaciones en dinero*” (inc. 2º, art. 119, Decreto 111 de 1996; artículo 12 de la Ley 1995).

De acuerdo con el artículo 48 de la Ley 1420 de 2010, en desarrollo de la autorización antes mencionada (art. 119, Decreto 111 de 1996), se advierte que (a) al Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE,⁶⁶ (b) puede adelantar las operaciones de canje de activos fijos de su propiedad, por proyectos de preinversión e inversión en las zonas que no tengan posibilidad técnico-económica de conectarse al sistema interconectado nacional, (c) siempre y cuando no signifiquen erogaciones en dinero. Finalmente se establece que (d) los proyectos de preinversión e inversión incluidos en el canje que se realice, no podrán ser financiados directa ni indirectamente con recursos que hagan parte del Presupuesto General de la Nación.

El Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las zonas no interconectadas es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa,⁶⁷ cuyo objeto es identificar, promover, fomentar, desarrollar e implementar soluciones energéticas mediante esquemas empresariales eficientes, viables financieramente y sostenibles en el largo plazo, procurando la satisfacción de las necesidades energéticas de las zonas no interconectadas, ZNI, apoyando técnicamente a las entidades definidas por el Ministerio de Minas y Energía.⁶⁸

Para la Sala, si se tiene en cuenta cuál es el contenido de la norma acusada, de forma completa e integral, es preciso concluir que la misma es constitucional, puesto que no desconoce la unidad de materia propia de las leyes anuales de presupuesto.

En efecto, la facultad otorgada a un instituto específico para adelantar operaciones de canje de activos fijos de su propiedad, por proyectos de preinversión e inversión en las zonas que no tengan posibilidad técnico-económica de conectarse al sistema interconectado nacional, como toda sustitución de activos, no requiere de operación presupuestal alguna, según lo dispone el artículo 119 del Estatuto Orgánico del Presupuesto –al cual remite la disposición acusada- siempre que se realice conforme a la ley y no signifique erogaciones en dinero. Precisamente, las operaciones que se autorizan por el citado artículo 48 no generan erogación de recursos públicos, sino simplemente una subrogación de un activo por otro, de manera que pertenecen a la categoría de las denominadas como operaciones “neutras”, por cuanto no implican ni ingreso, ni gasto público en sentido estricto.

⁶⁶ De acuerdo con el Decreto 257 de 2004, artículo 1° ‘A partir de la vigencia del presente decreto el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, IPSE, se denominará Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas no Interconectadas, IPSE, y tendrá la estructura y las funciones que más adelante se determinan, sin perjuicio de aquellas establecidas en las disposiciones legales vigentes.’

⁶⁷ Decreto 257 de 2004, artículo 2°.

⁶⁸ Decreto 257 de 2004, artículo 4°.

Se trata de una norma que guarda relación en cuanto al tema y la finalidad con la ley anual de presupuesto, mediante la cual se busca facilitar la adecuada ejecución del presupuesto nacional, y el mejor uso de los recursos para el cumplimiento de las finalidades públicas, de acuerdo a las reglas legales aplicables al respecto. Para la Corte, el artículo 48 corresponde a una disposición dirigida a establecer la correcta ejecución del presupuesto, razón que permite concluir que no desconoce el mandato del artículo 352 de la Constitución, ni mucho menos el artículo 158 de la Carta, pues no es de ninguna manera ajena a la ley anual de presupuesto. En consecuencia, la norma acusada será declarada exequible, por el cargo estudiado.

6.6.4.4. El Ministerio Público también considera que la norma acusada es constitucional, pero solicita a la Corte Constitucional condicionar su interpretación, por cuanto podría dar lugar a interpretaciones según las cuales, se estaría autorizando a hacer sustituciones, incluso sin que exista una ley preexistente.

No comparte la Sala esta opinión, por cuanto la norma acusada es clara en señalar que ha de ser aplicada de acuerdo con el orden constitucional y legal vigente. En efecto, la norma indica que la facultad contemplada se da en desarrollo del artículo 119 del Decreto 111 de 1996, que recoge y sistematiza las normas legales orgánicas de presupuesto. De acuerdo con la legislación orgánica de presupuesto, no requerirán operación presupuestal alguna las sustituciones de activos (i) que se realicen de acuerdo con la ley y (ii) no signifiquen erogaciones en dinero. Por tanto, es preciso entender que el contenido normativo del artículo 48 de la Ley 1420 de 2010 (a saber, dar la autorización al IPSE de sustitución de activos en los términos previstos) se debe aplicar de acuerdo con las normas orgánicas de presupuesto, y el orden constitucional y legal vigente. En otras palabras, se puede adelantar operaciones de canje de los activos fijos mencionados por proyectos de preinversión e inversión en las zonas que no tengan posibilidad técnico-económica de conectarse al Sistema Interconectado Nacional, siempre y cuando (i) se realicen de acuerdo con la ley y (ii) no signifiquen erogaciones en dinero. En la hipótesis considerada por el Ministerio Público no se está ante una norma inconstitucional, o ante una norma que por su ambigüedad pudiese poner en riesgo el ejercicio de derechos constitucionales. Se está ante una situación en la que se aplica de forma errada e inconstitucional el artículo acusado, y se hace una sustitución presupuestal inconstitucional e ilegal. No es por tanto la norma en cuestión la que ha de ser enmendada o declarada inexecutable, sino el acto mediante el cual se pretenda aplicar erradamente dicha norma.

6.7. La demanda no presenta un cargo en contra del artículo 52 de la Ley 1420 de 2010 susceptible de ser analizado en sede de control de constitucionalidad.

6.7.1 Norma acusada

Artículo 52. Las entidades estatales podrán constituir mediante

patrimonio autónomo los fondos a que se refiere el artículo 107 de la Ley 42 de 1993. Los recursos que se coloquen en dichos fondos ampararán los bienes del Estado cuando los estudios técnicos indiquen que es más conveniente la cobertura de los riesgos con reservas públicas que con seguros comerciales.

Cuando los estudios técnicos permitan establecer que determinados bienes no son asegurables o que su aseguramiento implica costos de tal naturaleza que la relación costo-beneficio del aseguramiento es negativa, o que los recursos para autoprotección mediante fondos de aseguramiento son de tal magnitud que no es posible o conveniente su uso para tal fin, se podrá asumir el riesgo frente a estos bienes y no asegurarlos ni ampararlos con fondos de aseguramiento.

También podrán contratar un seguro de responsabilidad civil para servidores públicos, mediante el cual se ampare la responsabilidad de los mismos por actos o hechos no dolosos ocurridos en ejercicio de sus funciones, y los gastos de defensa en materia disciplinaria, penal y fiscal que deban realizar; estos últimos gastos los podrán pagar las entidades, siempre y cuando exista decisión definitiva que exonere de toda responsabilidad y no sea condenada la contraparte a las costas del proceso.

Esta disposición será aplicable a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a estas.

6.7.2. *Razones de inconstitucionalidad enunciadas en la demanda*

El actor explica así las razones por las cuales considera que la norma es contraria a la Carta Política:

“Este artículo faculta la constitución de patrimonios autónomos y la contratación de un seguro de responsabilidad civil para servidores públicos. Esta facultad carece de norma legal expedida con anterioridad por el Congreso de la República, que regule esta materia en forma clara y específica, como lo exigen los artículo 346 y 347 de la Constitución Política, de manera que esta operación implica creación de gasto público, facultad exclusiva del Congreso de la República mediante ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, por carecer ésta de capacidad jurídica con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, derribando la legalidad del gasto, al igual que los artículos 352 (al no concordar la norma con el artículo 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) y artículo 158 de la Constitución Política por Unidad de Materia.”

6.7.3. Intervenciones

6.7.3.1. *Departamento Nacional de Planeación*. Defendió la constitucionalidad de la norma acusada en los siguientes, términos,

“No es acertado señalar que no existe fuente legal cuando en la misma disposición se está citando la norma previa [artículo 107 de la Ley 42 de 1993]

Se trata entonces, de garantizar la intangibilidad del erario lo cual incorpora un atributo en la ejecución si se entiende además la estrecha interdependencia entre la contratación y la ejecución presupuestal.

La reiteración de una disposición de raigambre presupuestal no constituye, pues, un juicio suficiente para retirarla del ordenamiento. Los aspectos que se añaden en la misma están dirigidos a facilitar su cumplimiento y a que la administración adopta la decisión que se ala más razonable tomando en cuenta las variables pertinentes para ello dentro de la presente anualidad.

Los otros aspectos de la norma (incisos segundo y tercero) se derivan de la propia ley de contratación administrativa por lo que tampoco deberían ser retirados de nuestro ordenamiento.”

6.7.3.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. La norma acusada fue defendida por el Ministerio en los siguientes términos,

“[...] la Ley 42 de 1993, asigna a los órganos de control fiscal el deber de verificar que todos los bienes del Estado estén debidamente amparados por la eventualidad de un siniestro, el cual podrá ser cubierto mediante una póliza de seguros o por un fondo especial creado para tal fin.

De la lectura de la norma, es posible concluir que contrario a lo afirmado por el accionante, sí existe una autorización de gasto preexistente a la Ley anual de presupuesto, el cual está contenido en el artículo 107 de la Ley 42 de 1993.

Nótese que la citada ley, establece la posibilidad de crear un fondo para garantizar que los bienes del Estado estén protegidos por la ocurrencia de un siniestro. Así, el artículo 52 de la Ley 1420 de 2010, autoriza a las entidades estatales para que se constituyan mediante patrimonio autónomo los recursos necesarios que puedan amparar los diferentes bienes del Estado, sin embargo, condicionó su uso a aquellos bienes que como

resultado de los estudios técnicos respectivos indiquen que es más conveniente la cobertura de los riesgos con reservas públicas que con seguros comerciales.

La fiducia mercantil cumple con las características para garantizar que existan los recursos necesarios para afrontar la eventualidad de un siniestro sobre bienes del Estado, lo cual es un desarrollo directo del artículo 107 de la Ley 42 de 1993.

[...]

En cumplimiento de la anterior disposición, y buscando una adecuada y eficiente ejecución de los recursos se expidió el artículo 52 de la Ley 1420 de 2010, el cual instrumentaliza el artículo 107 de la Ley 42 de 1993, facultando a los órganos que hace parte del Presupuesto General de la Nación, a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta asimiladas a estas, la constitución de patrimonios autónomos únicamente cuando como conclusión de estudios técnicos exista un ahorro en las finanzas públicas, es decir, que financieramente sea más favorable para el Estado.

La disposición demandada justifica no contratar pólizas de seguros demasiado onerosas, lo cual contribuye a la racionalización y eficiencia en la utilización de los recursos públicos.

Finalmente, respecto al inciso relacionado con la posibilidad que tienen los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación de contratar un seguro de responsabilidad civil para servidores públicos, el actor se limita a transcribir apartes de la sentencia C-177 de 2002 y a afirmar que el citado artículo ‘no guarda una conexión instrumental con la Ley anual de presupuesto, dado que no está relacionada con la correcta ejecución del presupuesto para la vigencia 2011’, sin que explique de manera clara el concepto de la violación.”

6.7.4. Procuraduría General de la Nación

El Procurador considera que el primero de los incisos del artículo 52 acusado ha de ser declarado constitucional y los incisos segundo, tercero y cuarto, inconstitucionales. Funda su solicitud en las razones que expone como se muestra a continuación,

“Sólo se pueden incluir en la ley de apropiaciones los gastos decretados conforme a ley anterior, lo que significa que en el presupuesto de gastos no se puede crear ninguno. En ese

sentido, la constitución de patrimonios autónomos para administrar los recursos públicos destinados a amparar bienes del Estado se aviene bien al principio de legalidad del gasto, debido a que el mismo fue decretado en el artículo 107 de la Ley 42 de 1993.

Lo contrario sucede respecto del no aseguramiento ni amparo de bienes públicos por razones de imposibilidad o inconveniencia técnica, y de la contratación de seguros de responsabilidad civil para amparar la responsabilidad de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones por hechos no dolosos, y los gastos de defensa en procesos disciplinarios, penales y fiscales, estos últimos pagables por las entidades cuando el servidor público sea exonerado de toda responsabilidad. En el primer caso, porque el no aseguramiento o amparo de bienes públicos es un asunto que debe ser regulado de manera orgánica o contractual, y no tratarse como el decreto de un gasto por vía negativa (liberación de recursos para otros gastos), asunto que viola los principios de unidad de materia y de legalidad del gasto. Y en el segundo, porque la contratación de recursos de responsabilidad civil para amparar la responsabilidad de los servidores públicos y su defensa no tienen ley anterior que constituya el título del gasto para efectos de ser incorporado en el presupuesto del año 2011. Por tanto, se solicitará a la Corte declarar exequible el primer inciso del artículo 52 de la Ley 1420 de 2011 e inexecutable el resto de dicho artículo.”

6.7.5. Consideraciones

Para la Corte, la demanda no presenta un cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 52 de la Ley 1420 de 2010 que cumpla con los requisitos mínimos que le harían susceptible de control abstracto de constitucionalidad.

En efecto, el actor no explicó de manera suficiente y específica en qué consiste la transgresión de los artículos 345, 346 y 352 de la Constitución Política aducida respecto del artículo 52 de la Ley 1420 de 2010, como quiera que se limitó a afirmar que esta norma presupuestal implica la creación de gasto público y una serie de facultades –relativas a la constitución de mecanismos de aseguramiento que amparen bienes del Estado y la responsabilidad civil para los servidores públicos por actos o hechos no dolosos y los gastos de defensa en materia disciplinaria, penal y fiscal de los mismos- que no tienen fundamento u origen legal, sin aportar los elementos de juicio en los cuales sustenta su aseveración según la cual existiría una vulneración de los principios constitucionales de legalidad del gasto y unidad de materia en relación con la ley anual del presupuesto.

En consecuencia, la Corte se inhibirá de adoptar un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 52 de la Ley 1420/10, acusado.

6.8. La demanda no presenta un cargo por inconstitucionalidad en contra del artículo 57 de la Ley 1420 de 2010 que pueda ser analizado en sede de constitucionalidad

6.8.1. Norma acusada

Artículo 57. Con los recursos del saldo disponible del Fondo Nacional de Regalías a 31 de diciembre de 2009, se podrán financiar durante la vigencia fiscal 2011, proyectos de inversión correspondientes a los corredores arteriales de competitividad, en especial, los definidos de importancia estratégica en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3536 de 2008 y al equipamiento básico en las zonas de influencia de los nodos de transferencia localizados en corredores viales de comercio exterior interdistritales.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, administrador del portafolio del Fondo Nacional de Regalías, situará estos recursos, previa solicitud del Instituto Nacional de Vías quien los ejecutará. Al Fondo Nacional de Regalías únicamente le corresponde realizar los ajustes contables a que haya lugar.

6.8.2. Intervenciones

6.8.2.1. Departamento Nacional de Planeación. Los argumentos para defender la exequibilidad de la norma demandada, fueron los siguientes,

“En este punto, como en el que tiene que ver con los artículos 60, 88 y 90 atacadas, el nuevo argumento del actor se centra en un eventual cambio de destino de la regalía. A este respecto, y como se indicó [...], las regalías tienen un propósito específico dentro del cual la inversión en proyectos como los que se indican en la norma y así aparece en el artículo 361 de la Constitución y las leyes que la han desarrollado.

Es, además, una norma de ejecución pues precisamente, tomando en cuenta una suma determinable (saldo disponible a 31 de diciembre de 2009). Si bien trae recursos de otras anualidades, los mismos se comprometen en la presente vigencia.

Este mismo argumento debe hacerse valer frente al artículo 88 [...]

Particularmente, se advierte la coherencia entre ambas disposiciones sin que se afecte, como está indicado, el destino de los recursos.”

6.8.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* El Ministerio considera que los artículos 57 y 60 de la Ley 1420 de 2010 son constitucionales por las razones que se transcriben a continuación,

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha dado estricto cumplimiento a las normas que regulan el régimen económico y de la hacienda pública. En el presente caso no ha sido la excepción, ya que los recursos provenientes del saldo disponible del Fondo Nacional de Regalías a 31 de diciembre de 2009 fueron incorporados en la sección presupuestal 2402 correspondiente al Instituto Nacional de Vías, en el presupuesto de inversión por valor de \$700 mil millones, para atender la construcción, el mejoramiento y mantenimiento de 20 corredores arteriales complementarios de competitividad a nivel nacional, conforme los preceptos del Documento CONPES 3536 de 2008; así como el mantenimiento rutinario de 70 mil Km de vías a cargo de los entes territoriales para brindar condiciones de transibilidad y conectividad entre los centros de producción y consumo.

Consecuente con lo anterior, en el Decreto de Liquidación 4803 de 2010, se detalla en el presupuesto de gastos de inversión de la Sección Presupuestal 2402 – 00 Instituto Nacional de Vías, los proyectos presupuestales 111 600 113 ‘construcción de corredores arteriales complementario de competitividad a nivel nacional’ por \$180 mil millones; 113 600 601 ‘mejoramiento y mantenimiento de corredores arteriales complementarios de competitividad a nivel nacional’ por \$400 mil millones.

De conformidad con lo expuesto, es necesario manifestar [...] que la afirmación realizada por el demandante, cuando señala que ‘el artículo 57, transgrede el inciso 2° del artículo 345 de la Constitución Política, toda vez que se ejecutan recursos públicos por fuera del presupuesto’, no está sustentada con la realidad, porque los recursos mencionados se encuentran presupuestados como ya se dijo y por consiguiente no hay lugar a adicionar el presupuesto dando aplicación a los procedimientos establecidos en los artículos 79, 80 y 81.

Se reitera que en el presente caso no procede acudir al mecanismo de adición al presupuesto, como equivocadamente lo afirma el accionante, toda vez que de acuerdo a una eficiente

programación presupuestal, estos recursos fueron debidamente incorporados en la sección presupuestal 2402 correspondiente al Instituto Nacional de Vías para poder ser ejecutados en la vigencia fiscal de 2011.

Así, en la medida en que la afirmación del actor es contraria a la realidad, el presente cargo no está llamado a prosperar.

Sobre el cambio de destinación de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a que se refiere el actor cuando demanda los artículos 57 y 60, es necesario recordar que la Asamblea Nacional Constituyente estableció entre las premisas básicas de la reforma al régimen de la Hacienda Pública, el fortalecimiento financiero de las entidades territoriales con el fin de equilibrar las competencias seccionales y locales con los recursos asignados a las mismas.

Dicho cometido, está relacionado con el proceso de descentralización real y efectiva de los entes territoriales, la cual se concibió a través de la redistribución de los diferentes ingresos del Estado, entre los cuales se encuentran los percibidos por concepto de regalías.

[...]

Las disposiciones acusadas han sido cuidadosas en destinar los recursos del Fondo Nacional de Regalías exclusivamente a financiar proyectos regionales de inversión, los cuales han sido incluidos en los respectivos planes de desarrollo de las entidades territoriales, garantizando de manera real y efectiva la descentralización territorial que la Constitución Política ha establecido.

Los artículos 57 y 60 no desconocen lo señalado en el artículo 361 de la Constitución Política, ni modifican la destinación constitucional y legal de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, toda vez, que éstos se destinan exclusivamente a financiar proyectos regionales de inversión, proyectos que han sido incluidos en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales definan y prioricen sus necesidades dentro del marco constitucional y legal.

Finalmente, es posible concluir que los artículos 57 y 60 no desconocen lo señalado en el artículo 361 de la Constitución Política, por el contrario pretenden facilitar y agilizar la ejecución de dichos recursos buscando que los proyectos regionales sean efectivamente ejecutados en beneficio

exclusivo de las entidades territoriales como beneficiarias únicas de las Regalías las que definen los proyectos regionales de inversión priorizándolos en sus respectivos planes de desarrollo territorial.”

6.8.2.3. *Instituto Nacional de Vías, INVIAS*. Defiende la constitucionalidad de la norma con base en el siguiente argumento: “[...] es claro que en el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones de acuerdo con el artículo 38, literal c del estatuto, se incluirán apropiaciones destinadas a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo económico y social a las obras públicas de que tratan los artículos 339 y 341 constitucionales, por lo anterior, no es contrario a la Constitución ni a la ley permitir que el Instituto Nacional de Vías solicite al fondo de regalías los recursos del saldo a 31 de diciembre de 2009 para financiar los proyectos de inversión correspondientes a los corredores arteriales de competitividad, en especial, los definidos de importancia estratégica en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3536 de 2008 y al equipamiento básico en las zonas de influencia de los nodos de la transferencia localizados en corredores viales de comercio exterior interdistritales, siendo esto una aplicación extensiva al artículo sin entenderse que se está cambiando el ejecutor del gasto, siendo el INVIAS el vaso comunicante para dar cumplimiento a dichos planes; además, dicha disposición se relaciona íntimamente con el Plan Nacional de Desarrollo, buscando cumplir en primer lugar, con los proyectos establecidos en él y, en segundo, con los fines del Estado Social de Derecho, la inversión y seguridad social; así mismo, se está efectuando es un traslado presupuestal, en el que simplemente se varía al destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas), sin cambiar radicalmente como se mencionó el ejecutor del gasto.” En todo caso, insiste en que la Corte Constitucional se inhiba de pronunciarse de fondo sobre la cuestión. Sostiene que “[...] el actor se limita a copiar jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y Corte Constitucional, sin efectuar un análisis real y efectivo sobre el desconocimiento de este, sin probar que los artículos acusados de inconstitucionales no tengan conexidad material, finalística y razonable entre la norma impugnada y el cuerpo legal del cual forma parte según la Corte Constitucional. Lo cual hace que la demanda no contenga argumentos idóneos y efectivos que demuestren la inconstitucionalidad de los artículos demandados por desconocimiento del principio de unidad de materia, constituyendo una ineptitud sustancial parcial.”

6.8.3. *Procuraduría General de la Nación*

El Ministerio Público solicitó a la Corte Constitucional declarar la inexecutable de la norma, por considerar que sí incurre en las violaciones alegadas por el accionante. Dijo el Procurador General en su concepto,

“El artículo 345 Superior dispone que no se puede hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el

presupuesto de gastos. Al revisar el presupuesto de gastos del año 2011 en lo que tiene que ver con el Fondo Nacional de Regalías, según lo aprobado en la Ley 1420 de 2010 y en la liquidación efectuada en el Decreto 4803 de 2010, se tiene que no aparece aprobado ningún gasto que corresponda a *“proyectos de inversión correspondientes a los corredores arteriales de competitividad, en especial, los definidos de importancia estratégica en el Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES 3536 de 2008 y al equipamiento básico en las zonas de influencia de los nodos de transferencia localizados en corredores viales de comercio exterior interdistritales”*. De igual manera, los proyectos aludidos, que se pretenden financiar con recursos del Fondo Nacional de Regalías, no se ajustan al destino de esos recursos, debido a que se trata de obras de infraestructura vial del orden nacional, como se puede observar en el documento Conpes 3536, y no de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, que es lo que ordena el artículo 361 de la Constitución Política al respecto.

Por tanto, se trata del decreto de un gasto que no fue incluido en el presupuesto de gastos del año 2011 que, a su vez, desconoce la finalidad de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y la autonomía de las entidades territoriales para ejercer sus competencias en materia de planeación, razón por la cual se solicitará a la Corte que declare inexecutable el artículo 57 de la Ley 1420 de 2010, desde la fecha de su promulgación, pues se trata de una destinación diferente de recursos producto de una ineficiente ejecución fiscal en el año 2009 que va en contra de la autonomía local.”

6.8.4. Consideraciones

6.8.4.1. El accionante acusa el artículo 57 de la ley anual de presupuesto vigente, por considerar que cambia el ejecutor de gasto, pues le está asignando al Instituto Nacional de Vías, INVIAS, los recursos del Fondo Nacional de Regalías, para lo cual se requiere adicionar el presupuesto de la vigencia fiscal de 2011 con dichos recursos y tramitarlo como un crédito adicional al presupuesto de ingresos. El accionante considera que el procedimiento está regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en los artículos 79, 80 y 81, al disponer recursos del 2009 para manejarlos en el año 2011, sin que dichos recursos se hayan incorporado en el presupuesto general de la Nación, tal como lo exige el artículo 345 de la Constitución Política, vulnera la legalidad del gasto.

6.8.4.2. Para la Corte, el cargo presentado por la acción de inconstitucionalidad

de la referencia en contra del artículo 57 de la Ley 1420 de 2010 no muestra, ni siquiera someramente, por qué se estaría estableciendo un gasto no previsto ni autorizado legalmente, en cuanto se refiere a la inversión en materia de los corredores arteriales de competitividad y al equipamiento básico en zonas de influencia de los nodos de transferencia localizados en corredores viales de comercio exterior interdistritales.

Por su parte, el Ministerio Público no funda su solicitud de inconstitucionalidad en los mismos cargos presentados en la demanda, sino en argumentos diferentes como la afectación de la autonomía territorial en materia presupuestal. Por ello sostiene que “[...] *los proyectos aludidos, que se pretenden financiar con recursos del Fondo Nacional de Regalías, no se ajustan al destino de esos recursos, debido a que se trata de obras de infraestructura vial del orden nacional, como se puede observar en el documento Conpes 3536, y no de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, que es lo que ordena el artículo 361 de la Constitución Política al respecto.*” (acentos, fuera del texto original).

Por tanto, la Corte se inhibirá de conocer de fondo el cargo presentado en contra del artículo 57 de la Ley 1420 de 2010.

6.9. La demanda no presenta un cargo por inconstitucionalidad en contra del artículo 60 de la Ley 1420 de 2010 que pueda ser analizado en sede de constitucionalidad

6.9.1. Norma acusada

Artículo 60. La Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales podrá presentar los proyectos, con el aval de las entidades territoriales del ámbito de jurisdicción en el que se desarrollarán los mismos, y ejecutar los recursos destinados para la conservación, preservación, descontaminación y recuperación del medio ambiente y saneamiento ambiental a los que se refieren las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002 y correspondientes a las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías.

Así mismo, los recursos destinados de manera específica para la financiación de proyectos en parques naturales a los que se refieren dichas leyes podrán ser presentados y serán ejecutados por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en desarrollo de las funciones establecidas por el artículo 19 del Decreto 216 de 2003.

6.9.2. Razones de inconstitucionalidad invocadas por el actor

El actor plantea así las razones de inconstitucionalidad que advierte en la norma:

“Este artículo referente a la unidad administrativa especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, modifica dos leyes de carácter permanentes sin que las disposiciones de la ley anual del presupuesto, tenga capacidad jurídica para modificar normas legales expedidas con anterioridad por el Congreso de la República, que regula esta materia en forma clara, con este procedimiento se violan los artículos 158, 352 de la Constitución Política (art. 11 Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996), y el artículo 361 de la Constitución Política, por consagrar un evento no previsto en dicho mandato, pues son las entidades territoriales para que conforme a los planes de desarrollo, se apliquen los recursos del fondo nacional de Regalías, en los eventos allí indicados y no la unidad administrativa especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales.”

6.9.3. *Intervenciones*

6.9.3.1. *Departamento Nacional de Planeación.* La norma acusada es defendida dentro del proceso, con base en los siguientes argumentos,

“[...] es claro que no se modifican las normas en [señaladas por el accionante], sino que las mismas se dinamizan, dentro del marco de competencias asignado. En este punto se resalta el hecho de que el actor pareciera plantear que la mención a una norma dentro de la ley anual condujera a su modificación implícita. En el contexto de las normas que se atacan, se advierte que la mención a la norma anterior tiene una labor de especificación, claridad y comprensión para [la ejecución,] sin que la modifique o suplante.”

6.9.3.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* El Ministerio presenta los mismos argumentos para la defensa de los artículos 57 y 60 (ver apartado 6.8.2.2.).

6.9.4. *Procuraduría General de la Nación*

El Director del Ministerio Público considera que la norma debe ser declarada inconstitucional, con base en las siguientes razones,

“Corresponde establecer si lo estipulado en el artículo 60 de la Ley 1420 de 2010, al modificar la competencia de los entes territoriales en la ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías, para permitir a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales UAESPNN, con el aval de las

entidades territoriales, presentarlos y ejecutarlos, tanto en materia de conservación, preservación, descontaminación y recuperación del medio ambiente y saneamiento ambiental, conforme a las Leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, como en materia de proyectos en parques naturales, vulnera la competencia de los entes territoriales en la ejecución de estos recursos.

Los recursos del Fondo Nacional de Regalías, al tenor de lo dispuesto en la Carta, están destinados a financiar proyectos de orden regional. En materia ambiental el asunto está regulado con claridad en los párrafos 2° y 5° del artículo 1° de la Ley 141 de 1994, al precisar que estos recursos pueden ser ejecutados en saneamiento básico de acueducto y alcantarillado, tratamiento y reuso de aguas residuales, saneamiento ambiental, recuperación y conservación de cuencas hidrográficas, descontaminación y recuperación de los ríos Bogotá y Cauca, protección ambiental del Macizo Colombiano, y en proyectos adelantados por las corporaciones autónomas regionales. En este contexto lo previsto por la norma *sub examine* resulta incongruente, debido a que las funciones de la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales, además de ser específicas, corresponden a un ente del orden nacional, y no guardan relación con la ejecución que corresponde a los recursos del Fondo Nacional de Regalías, como se puede observar en lo establecido en el artículo 19 del Decreto 216 de 2003.

Esta incongruencia hace que no se respete la finalidad presupuestal, pues no hay unidad de materia, ya que se compromete el principio de especialización presupuestal establecido en el artículo 18 del Decreto 111 de 1996, al asignar a un ente funciones que no le corresponden en materia de ejecución de recursos y, además, se cercena la autonomía de los entes territoriales en estas materias. Por tanto, se solicitará a la Corte que declare inexecutable el artículo 60 de la Ley 1420 de 2010.”

6.9.5. Consideraciones

Para la Sala, la demanda no contiene un cargo contra el artículo 60 de la Ley 1420/10 que cumpla con los requisitos mínimos necesarios para activar el control abstracto de constitucionalidad.

En efecto, los argumentos expuestos en la demanda para cuestionar la constitucionalidad del artículo 60, referente a la presentación de proyectos por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales

Naturales, configuran una serie de aseveraciones no susceptibles de ser analizadas, en tanto el cargo de inconstitucionalidad, no expresa cuál es el motivo específico de inconstitucionalidad sugerido por el demandante, cuáles son las normas legales previas o los mandatos constitucionales a los cuales está aludiendo.

En consecuencia, la Corte se habrá de inhibir de adoptar un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 60 de la Ley 1420 de 2010.

6.10. *La demanda no presenta un cargo en contra del artículo 68 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, que le permita a la Corte hacer un pronunciamiento de fondo sobre su constitucionalidad*

6.10.1. *Norma acusada*

Artículo 68. Las Entidades Territoriales que accedieron a los recursos de Crédito de Presupuesto otorgados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en desarrollo del Programa para el Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Secundaria y Terciaria en el año 2009, podrán obtener por parte del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la condonación de dichos créditos. Para tal efecto, una vez se cumplan las condiciones establecidas en el contrato de empréstito y en el convenio de desempeño, el Ministro de Hacienda y Crédito Público informará mediante oficio a cada Entidad Territorial la respectiva condonación independientemente del cumplimiento o no de los plazos establecidos en cada uno de los contratos de empréstito.

6.10.2. *Intervenciones*

6.10.2.1. *Departamento Nacional de Planeación.* Defendió la norma legal acusada en los siguientes términos,

“Estos esquemas de financiación, previstos para el apoyo de programas de cargo de las entidades territoriales, han sido desarrollo de los principios constitucionales de complementariedad y concurrencia y se han aplicado frecuentemente para garantizar la continuidad en la prestación de servicios públicos. Los mismos prevén cláusulas de condonación supeditadas al cumplimiento de los planes de desempeño que se pactan para que se hagan efectivos los desembolsos. Los Comités de seguimiento que se crean para tal fin determinan, anualmente, si se han cumplido las metas previstas en cada etapa y establece si debe o no producirse la condonación. En esta medida, está asociado a la ejecución presupuestal y tiene soporte en los convenios respectivos.”

6.10.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* El Ministerio defendió la constitucionalidad de la norma acusada en los siguientes términos,

“El mejoramiento de la capacidad de la infraestructura física de transporte es uno de los principales factores para promover la competitividad del país y potenciar los beneficios de los acuerdos comerciales suscritos y los que se suscriban por el Gobierno Nacional. Por tal motivo el mantenimiento de las vías ha sido uno de los principales intereses del Gobierno Nacional para conservar el patrimonio vial e incrementar el comercio nacional e internacional.

La red vial terciaria es considerada la de más longitud vial en el país, y a la vez sobre la cual no se tienen un inventario detallado. Igualmente, se reconoce que la red vial terciaria se encuentra en mal estado, en su mayor parte, lo cual genera malestar social, afecta la movilización de los usuarios, desincentiva la producción del campo y encarece el transporte de los productos para consumidores y productores.

[...] ⁶⁹

El Gobierno Nacional en el año 2009, diseñó una estrategia para generar empleos mediante la ejecución de proyectos intensivos en uso de mano de obra no calificada, entre otros Programas que se desarrollaron para este efecto, se encuentra el destinado a mejorar la transitabilidad y hacer el mantenimiento rutinario a la red vial terciaria de los Municipios del país, es así como a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el Gobierno Nacional otorgó Créditos de Presupuesto por la suma de \$120 millones a los municipios que enviaron antes del 31 de diciembre de 2009, todos los requisitos legales que establece la Ley, entre ellos, el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) donde consta que se encuentra un rubro para el Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de las vías terciarias en jurisdicción del Municipio y la respectiva Autorización del Concejo Municipal.

Como resultado del Programa, a 31 de diciembre de 2009, se suscribieron 541 contratos de empréstito, comprometiéndose

⁶⁹ Añadió el Ministerio al respecto: “Con el fin de incrementar la competitividad, el Gobierno Nacional ha venido desarrollando programad de mejoramiento y rehabilitación de la red vial departamental a través de programas como el Plan de Vías para la Paz y la Plan de Infraestructura Vial de Integración y de Desarrollo Regional – Plan 2500. Sin embargo, y pesar del interés del Gobierno por adelantar programas de desarrollo vial en la Red Vial Terciaria, los recursos presupuestales asignados a estos proyectos son limitados, por lo cual es necesario establecer estrategias simple que permitan aprovechar al máximo los recursos humanos y técnicos con los que cuentan las regiones.”

así la suma de \$64.920.000.000.oo.

[...]

La Ley 1365 de 21 de diciembre de 2009 –mediante la cual se decreta el presupuesto de renta y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2010, en su artículo 70 estableció la condonación de los créditos de presupuesto otorgados en el año 2009, en desarrollo del Programa de Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de Vías Terciarias, [...]

Los requisitos a los que se refiere el artículo anterior corresponden a los siguientes:

Requisitos para condonación

1. Copia del Acta de recibo y Entrega Final de Obras de Trabajo realizadas, suscrita por el Alcalde y el Inventor.
2. Constancia de no objeción al Acta mencionada anteriormente suscrita por el INVIAS.
3. Certificación suscrita por el Alcalde donde conste que está a paz y salvo por todo concepto con las personas contratadas llevar a cabo el Programa.
4. Cuando el Municipio haya suscrito Convenio de Desempeño, deberá anexar una certificación de la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, donde conste el cumplimiento del mismo.

La Ley 1420 de 2010 [...] en su artículo 68 establece la condonación de los créditos de presupuesto otorgados en el año 2009, en desarrollo del Programa de Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de Vías Terciarias, [...]

En este orden de ideas, el artículo 68 en la Ley de Presupuesto del año 2011 tiene en cuenta las siguientes consideraciones fácticas:

- a. La ola invernal presentada en el año 2010, que según informes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales –IDEAM–, reportaron que la persistencia de lluvias por encima del promedio que satura

los suelos los hizo inestables, ocasionando deslizamientos de tierra en zonas de montaña en los departamentos de Cauca, Caldas, Antioquia, Chocó, Quindío, Risaralda, Norte de Santander, Santander, Tolima, Huila, Valle del Cauca, Nariño, Cundinamarca y en el Piedemonte del Meta.

- b. Que el Gobierno Nacional decretó en diciembre del mismo año, el Estado de Emergencia Económica y Social y Ecológica, Decreto 4580 de 2010, debido a la declarada situación de desastre y con el objeto de afrontar la grave emergencia por las inundaciones y los deslizamientos ocasionados por el invierno en diferentes lugares del país.
- c. Las múltiples dificultades de las Entidades Territoriales para terminar las obras priorizadas para el Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de sus Vías Terciarias, que no les permitió dar cumplimiento en la vigencia 2010, con la presentación de los requisitos para la condonación del crédito de presupuesto otorgado en el año 2009.

Conforme al principio de Universalidad del Gasto, el Congreso de la República está obligado a incluir en el presupuesto todas las rentas que se van a percibir y todos los gastos que se van a efectuar, razón por la cual se hace necesario incluir dentro de la Ley de Presupuesto la disposición que habilite la exclusión de ingresos causados como consecuencia del otorgamiento de créditos en desarrollo del programa para el mejoramiento y mantenimiento rutinario de la red vial secundaria y terciaria, lo cual redundaría en una disminución de los ingresos por \$64.920.000.000.00., suma que debe reflejarse en el presupuesto de la Nación.

De igual manera, no se deben acoger los argumentos del actor en la medida que involucran una interpretación equivocada del principio de unidad de materia, teniendo en cuenta las razones señaladas a continuación:

[...] a juicio de este Ministerio no resulta jurídicamente válido sostener una interpretación de las normas de la Ley anual de presupuesto como la propuesta por el actor, en la medida que ésta implica asumir que el alcance de dicha ley debe ser reducido ‘a un contenido meramente contable o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla’. De ser así, su contenido se reduciría a la sumatoria aritmética de los ingresos y gastos para una vigencia fiscal, sin que sea viable incluir disposiciones generales orientadas a regular la ejecución de las partidas presupuestales.

[...]

[...] el acatamiento debido al principio de unidad de materia de las disposiciones generales de la ley anual no puede redundar en el desconocimiento del principio de orden democrático, tales como, la competencia en materia presupuestal que le atañe al legislador. Bajo este entendimiento, en reiteradas oportunidades ha manifestado la Corte Constitucional que el presupuesto no sólo es un instrumento contable sino que tiene importantes finalidades económicas y políticas [...]

Finalmente, en relación con la aptitud de la demanda de inconstitucionalidad presentada por el libelista, se aprecia que la misma carece de argumentos jurídicos y técnicos dirigidos a desvirtuar la relación de conexidad de las normas demandadas con las materias de la Ley anual de presupuesto. Así las cosas, se concluye que el actor no cumple con la carga de señalar las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la ley, por lo que la Honorable Corte Constitucional no podrá entrar a determinar si existe una violación al principio de unidad de materia.”

El Ministerio solicita a la Corte que se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo o que, en el caso de hacerlo, declare la constitucionalidad de la norma.

6.10.3. *Procuraduría General de la Nación*

El Director del Ministerio Público conceptuó en contra de la constitucionalidad de la norma acusada, por considerar que trata una materia ajena y extraña al presupuesto, como lo es la condonación de deudas. Dice al respecto el concepto,

“Corresponde establecer si lo dispuesto en el artículo 68 ibíd. sobre condonación de créditos otorgados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las entidades territoriales en el año 2009, en desarrollo del Programa para el Mejoramiento y Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Secundaria y Terciaria, vulnera el principio de unidad de materia presupuestal, pues dicha condonación no tiene ninguna relación con las disposiciones tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación.

El artículo *sub examine* hace parte de las disposiciones generales tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal 2011, de acuerdo con lo consagrado al respecto en el artículo 11 del

Decreto 111 de 1996. Sin embargo, su contenido no guarda ningún tipo de relación con la ejecución presupuestal que se pretende, debido a que el mismo hace alusión a un tema muy diferente, como es el de condonación de créditos. Por tanto, se solicitará a la Corte que declare inexecutable el artículo 68 de la Ley 1420 de 2010, a partir del momento de su promulgación, dada la abierta inconstitucionalidad de la condonación decretadas en contra de los recursos nacionales.”

6.10.4. *Consideraciones*

El accionante considera que la norma acusada, el artículo 68 de la Ley 1420 de 2010, crea legislación al otorgarle al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la facultad de condonar créditos otorgados a las entidades territoriales, sin que el asunto se encuentre regulado por la legislación previamente.

La Sala considera que no existe un cargo en contra de la norma acusada. El accionante se limita a afirmar que la norma carece de sustento o justificación legal previa, sin dar los mínimos elementos de juicio que permitieran llegar a tal conclusión. El actor no sustenta, al menos someramente, por qué la regla contemplada en el artículo 68, para que las entidades territoriales puedan obtener por parte del Gobierno Nacional la condonación de créditos del Programa para el Mantenimiento Rutinario de la Red Vial Secundaria y Terciaria en el año 2009, no cuenta con sustento legal previo y por tanto, violaría los principios de unidad de materia y de legalidad del gasto, propios de la ley anual de presupuesto, omisión que no corresponde suplir a esta Sala.

Por tanto, la Corte se inhibirá de hacer un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley 1420 de 2010.

6.11. *El artículo 71 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, viola el principio constitucional de legalidad del gasto público.*

6.11.1. *Norma acusada*

Artículo 71. Con los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982, que no estén amparando compromisos a 31 de diciembre de 2010, se financiarán proyectos de construcción y adquisición de infraestructura, mejoramiento de infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica, señaladas en el artículo 111 de la Ley 633 de 2000.

6.11.2. *Intervenciones*

6.11.2.1. *Departamento Nacional de Planeación.* El Departamento defendió la constitucionalidad del artículo 71 acusado en los siguientes términos,

“Esta disposición está destinada a la ejecución, dentro de la anualidad, de unos recursos provenientes del subsidio familiar que deben sufragar las entidades públicas y cuyo destino es la educación. Es importante recordar que la norma a la cual se hace referencia, fue declarada exequible.”

6.11.2.2. *Ministerio de Hacienda y de Crédito Público.* El Ministerio defendió la constitucionalidad de la norma demandada en los siguientes términos,

“[...] contrario a lo que manifiesta el actor, con la misma no se está modificando la Ley 21 de 1982, ya que lo que hace es referirse a la fuente de recursos a que hace relación dicha norma.

La finalidad de la norma no es otra que con los recursos libres de afectación (apropiados en la ley de presupuesto) y a que se refiere el numeral 4° del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 se financien proyectos de construcción y adquisición de infraestructura, mejoramiento de infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica, instituciones señaladas en el artículo 111 de la Ley 633 de 2000. Por tanto, no son de recibo los argumentos expuestos, en el sentido de señalar que corresponde a la ejecución de recursos por fuera del presupuesto o que deben ser adicionados en la presente vigencia fiscal, toda vez que los mismos corresponden a las apropiaciones incluidas en la Ley 1420 de 2010, así

SECCIÓN PRESUPUESTAL 2201 – 01

PROYECTOS DE INVERSIÓN

PROGRAMAS 111 Y 113

SUBPROGRAMAS 700 Y 703

PROYECTO 1

RECURSO 16

CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

CONSTRUCCIÓN MEJORAMIENTO Y DOTACIÓN DE INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN ZONAS DE ALTO RIESGO POR DESPLAZAMIENTO. REGIÓN NACIONAL
VALOR DEL PROYECTO \$90.436.052.631

MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE
INFRAESTRUCTURA PROPIA DEL SECTOR

MEJORAMIENTO EN INFRAESTRUCTURA Y DOTACIÓN DE
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA. LEY
21 DE 1992.

VALOR DEL PROYECTO \$107.000.000.000

De igual modo, no se vulnera el principio de unidad de materia, ya que no la norma en cuestión se garantiza la correcta ejecución de los recursos incorporados en la ley de presupuesto para tal fin, garantizando una completa adecuación de las instituciones de educación media técnica y media académica, lo cual repercute en beneficio de la población estudiantil.

Así, no se configura una vulneración de los artículos 158, 345, 346 y 352 de la Constitución Política, por lo que se solicita a la Corte Constitucional declare su exequibilidad.”

6.11.3. *Concepto del Procurador General de la Nación*

El Ministerio Público participó en el proceso para solicitar a la Corte Constitucional que declare inconstitucional el artículo 71 acusado, con base en las siguientes razones,

“Corresponde establecer si lo dispuesto en el artículo 71 *ibid.* respecto de la financiación de proyectos de construcción, adquisición y mejoramiento de infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica, señalados en el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, con los aportes parafiscales nominales de las entidades públicas destinados a las escuelas industriales e institutos técnicos que no fueron ejecutados a 31 de diciembre de 2010, vulnera el principio de unidad de materia, al modificar el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, en el sentido de ampliar la destinación de esos aportes a construcción y adquisición de infraestructura, y la obligación de incorporar dichos recursos en el presupuesto de 2011, al cual no se incorporaron.

El artículo 9° de la Ley 21 de 1982 establece que todas las entidades públicas de Colombia deben hacer un aporte nominal mensual del 6%, del cual el 1% se debe invertir en las escuelas industriales e institutos técnicos existentes en el país, al tenor de lo dispuesto en el artículo 11 de la misma norma, teniendo el

Ministerio de Educación Nacional la potestad de invertir estos recursos en proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica, para lo que debe establecer las prioridades de inversión y, con cargo a los mismos recursos, realizar el estudio y seguimiento de dichos proyectos, según lo que al respecto precisó el artículo 111 de la Ley 633 de 2000.

La norma *sub examine*, en lugar de contener una disposición tendiente a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación del año 2011, lo que hace es modificar el destino de los recursos parafiscales nominales de la Ley 21 de 1982 sin ejecutar a 31 de diciembre de 2010, ampliando su aplicación a proyectos de construcción y adquisición de infraestructura de instituciones de educación media técnica y media académica, más allá del solo mejoramiento establecido en el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, lo cual va en contra del principio de unidad de materia presupuestal. De igual manera, como el artículo 16 de la Ley 21 de 1982 establece que estos recursos, en su condición de parafiscales, pueden ser girados directamente a la cuenta especial que al respecto haya determinado el Ministerio de Educación Nacional, dichos recursos debieron ser incorporados en el presupuesto del año 2011, lo cual no ocurrió, porque se trata de recursos causados con posterioridad a la aprobación en el Congreso de la Ley 1420 de 2010, con lo cual se vulnera lo previsto en los artículos 345 y 347 Superiores en concordancia con lo previsto en los artículos 11 y 29 del Decreto 111 de 1996. Por tanto, se solicitará a la Corte que declare inexecutable el artículo 71 de la Ley 1420 de 2010, a partir de la promulgación de la ley, porque se trata de una norma que desvía la destinación de recursos parafiscales en contra del orden constitucional presupuestal.”

6.11.4. Consideraciones

La acción de inconstitucionalidad considera que el artículo 71 de la Ley 1420 de 2010 es inconstitucional por varias razones: (a) “Este artículo modifica la Ley 21 de 1982 ‘por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones’, norma que fue modificada por la Ley 633 de 2000 art. 111, adicionalmente amplía la cobertura de gasto prevista en el artículo 111 de la Ley 633 de 2000, a ‘proyectos de construcción y adquisición de infraestructura’, facultad exclusiva del Congreso de la República mediante la ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto, por carecer ésta de capacidad jurídica con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la Constitución Política”. (b) Por otra parte, “hace referencia a recursos sin compromiso a 31 de diciembre de 2010, para lo cual se requiere adicionar el presupuesto de la vigencia fiscal de 2011 con dichos

recursos y tramitarlo como un crédito adicional al presupuesto de ingresos. Este procedimiento está regulado por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, en los artículos 79, 80 y 81 al disponer recursos del 2010 para manejarlos en el año 2011, sin que dichos recursos se hayan incorporado en el presupuesto general de la Nación, tal como lo exige el artículo 345 de la Constitución Política, con lo cual se quebranta el artículo 352 (art. 79, 80 y 81 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) al pretender ejecutar recursos de 2010 sin modificar el presupuesto del 2011”. (c) Tercero, viola el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 Superior, “al referirse dicha disposición a apropiaciones no incluida en la ley anual del presupuesto, por no existir conexidad razonable con el objetivo de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto.”

La Procuraduría General de la Nación sostiene que le asiste la razón al accionante, por cuanto los recursos de los que trata la norma “*debieron ser incorporados en el presupuesto del año 2011*”, a su parecer es claro que ello no es así, “*porque se trata de recursos causados con posterioridad a la aprobación en el Congreso de la Ley 1420 de 2010.*”

La Corte concluye que la disposición acusada efectivamente viola el principio de legalidad del gasto público, al variar la destinación que ha sido otorgada a unos recursos por mandato de la Ley 633 de 2000, que es una ley ordinaria y permanente no susceptible de ser modificada por la ley anual del presupuesto.

En efecto, el artículo 111 de la Ley 633 de 2000 –“*Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento a los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial*”- dispone que los aportes parafiscales nominales de las entidades públicas destinados a las escuelas industriales e institutos técnicos se destinarán a proyectos de mejoramiento de infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica.⁷⁰ El artículo 71 de la Ley 1420 de 2010 acusado, por su parte, modifica lo allí dispuesto, ya que establece que dentro de dichos recursos, los que no fueron ejecutados a 31 de diciembre de 2010 podrán destinarse a construcción y adquisición de infraestructura. En otras palabras, la Ley anual del presupuesto de 2010 amplía la destinación de unos recursos que ya tenían una destinación específica ordenada por el artículo 111 de la Ley 633 de 2000.

Así, el artículo 71 *sub examine*, en lugar de contener una disposición tendiente a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación del año

⁷⁰ Dispone este artículo lo siguiente: “**ARTICULO 111.** El Ministerio de Educación Nacional podrá destinar los recursos a que hace referencia el numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 a proyectos de mejoramiento en infraestructura y dotación de instituciones de educación media técnica y media académica. Para este efecto el Ministerio de Educación Nacional señalará las prioridades de inversión y con cargo a estos recursos, realizará el estudio y seguimiento de los proyectos.”

2011, modifica el destino de los recursos parafiscales nominales de la Ley 21 de 1982 sin ejecutar a 31 de diciembre de 2010. Por lo tanto, la norma bajo examen contraría el principio constitucional de legalidad del gasto público, ya que no es la ley anual del presupuesto el título jurídico idóneo para ordenar una aplicación diferente a la establecida en la ley previa que señala la destinación de esos recursos. Al efectuar esta modificación legal de la destinación de los recursos se está violando el artículo 346 de la Constitución, de conformidad con el cual en la Ley de Apropriaciones “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 de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”.

A lo anterior se agrega que el artículo 71 de la Ley 1420 de 2010 desconoce también el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto⁷¹ al variar la destinación de los recursos parafiscales, contrariando lo dispuesto en esta norma orgánica del presupuesto, y por el mismo motivo es violatoria del artículo 151 de la Constitución.

Por las anteriores razones, la Corte declarará inexecutable el artículo 71 de la Ley 1420 de 2010.

6.12. La demanda no presenta un cargo contra el artículo 74 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad

6.12.1. Norma acusada

Artículo 74. Sin perjuicio de la responsabilidad fiscal y disciplinaria a que haya lugar, cuando en vigencias anteriores no se haya realizado el pago de obligaciones adquiridas con las formalidades previstas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y demás normas que regulan la materia, y sobre los mismos no se haya constituido la reserva presupuestal o la cuenta por pagar correspondiente, se podrá crear el rubro “Pasivos Exigibles - Vigencias Expiradas” y con cargo a este, ordenar el pago.

También procederá la operación presupuestal prevista en el inciso anterior, cuando el pago no se hubiere realizado pese a haberse

⁷¹ El artículo 29 del Decreto 111 de 1996, establece: “Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. // Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

constituido oportunamente la reserva presupuestal o la cuenta por pagar en los términos del artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El mecanismo previsto en el primer inciso de este artículo también procederá cuando se trate del cumplimiento de una obligación originada en la ley, exigible en vigencias anteriores, aun sin que medie certificado de disponibilidad presupuestal ni registro presupuestal.

En todo caso, el jefe del órgano respectivo certificará previamente el cumplimiento de los requisitos señalados en este artículo.

6.12.2. *Intervenciones*

6.12.2.1. *Departamento Nacional de Planeación Nacional.* El artículo 74 acusado fue defendido dentro del proceso por el Departamento en los siguientes términos,

“Considera el peticionario que, en este caso, se vulnera la existencia de la ley previa y el principio de unidad de materia.

El actor desconoce que la ejecución de los presupuestos anuales genera problemas en los respectivos compromisos que deben encontrar una solución, máxime si el Estado recibe un bien o servicio que le es útil o que permite garantizar la presentación de un servicio.

Igualmente, no tienen en cuenta que unos de los principios generales del derecho es que nadie puede enriquecerse sin causa, norma que se encuentra en el Código Civil y a la cual debe hacerse referencia en este caso y que, sin duda, rige la actuación del Estado y es previa a la expedición de la ley que se cuestiona. De otra parte, los principios del sistema presupuestal permiten colegir que la figura expresa un desarrollo de los mismos.”

6.12.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* El Ministerio defendió la norma en los siguientes términos,

“[...] insiste el accionante en el error de considerar a la ley de presupuesto como de naturaleza meramente adjetiva restándole su capacidad jurídica.

En la dinámica presupuestal pueden observar situaciones en la cuales pese a la adquisición de obligaciones con el lleno de los requisitos exigidos por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, no

fue posible llevar a cabo el pago efectivo dentro de la vigencia fiscal que corresponda, o cuando en virtud de la ley se generan obligaciones que son reclamadas o deben ser atendidas en vigencias fiscales posteriores y que no contaron en su oportunidad con certificado de disponibilidad y registro presupuestal, pues no se tenía conocimiento de ellas.

En este sentido, es de observar que la Administración no puede enriquecerse sin causa; con respecto a esta figura, la Corte Suprema de Justicia en sentencia de marzo 6 de 1958 [...]

Así las cosas, y ateniendo a que la Administración Pública no se puede eximir de las obligaciones que legalmente contrajo, (las cuales corresponden a las fuentes de gasto establecidas en el artículo 346 de la Constitución Política); con el referido artículo sería posible cancelar aquellos compromisos originados en vigencias fiscales anteriores y con cargo al presupuesto vigente, que en su oportunidad se adquirieron con las formalidades legales y contaron con apropiación presupuestal que las amparaban o por virtud de la ley.

De tal modo que no esta disposición se autoriza, sin perjuicio de la responsabilidad fiscal disciplinaria a que haya lugar, para que no cargo al presupuesto en curso se atiendan aquellas obligaciones causadas en vigencias fiscales anteriores, pero que no fue posible atender oportunamente su pago.

Disposición que evita mayores costos para la administración y se constituye en garantía para el beneficiario, al no tener que acudir a reclamar sus acreencias por vía judicial lo que representaría un desgaste innecesario y haría más onerosas estas obligaciones a cargo del Estado.

Es evidente el vínculo del presente artículo con la adecuada ejecución del presupuesto, de tal forma que no se constituye en una violación al principio de unidad de materia [...], así como tampoco se encuentra fundamento en la señalada vulneración del artículo 352 de la Carta, por lo que se solicita a la H. Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma.”

6.12.3. *Procuraduría General de la Nación*

El Ministerio Público solicitó declarar la inexecuibilidad de la norma acusada, por considerar que sí se están violando los principios constitucionales invocados por el accionante. Se dijo al respecto,

“Al tenor de lo dispuesto en el artículo 352 Superior, la

regulación del rubro “Pasivos Exigibles-Vigencias Expiradas”, hecha en la ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal 2011, es un asunto propio de la esencia procesal presupuestal en lo que tiene que ver con la programación, aprobación y ejecución, y no una norma tendiente a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación. Se trata de gastos que deben ser programados y aprobados para poder ser ejecutados a la luz del principio de universalidad del gasto, como consecuencia del ejercicio de la competencia del Congreso de la República, de la misma manera que se hace con las conciliaciones, los créditos judicialmente reconocidos y los laudos arbitrales. Por tal razón, se vulnera la reserva de la ley orgánica para regular el tema y, por consecuencia, el principio de unidad de materia, porque se trata de gastos no aprobados por el Congreso de la República, los cuales, al no tener financiación, se cubren con traslados presupuestales contrarios al orden constitucional y legal orgánico por incurrirse en la destinación diferente de recursos presupuestales.

El cuestionamiento de fondo, más allá del problema de competencia planteado por el demandante, es si el concepto de vigencias expiradas se ajusta al orden constitucional, para lo cual hay que entender las clases de presupuestos que existen en el mundo, según su vigencia, cuál es el adoptado en Colombia desde el punto de vista constitucional y qué papel o cabida tienen las vigencias expiradas en el mismo. El primero es el presupuesto de caja o gestión, que rige para la vigencia, al final de la cual se cierra en forma definitiva la caja o finaliza la gestión de recaudo y ejecución. El segundo es el presupuesto de competencia, jurídico o de período, cuya vigencia es indefinida en el tiempo, la que se extiende hasta cuando se hayan realizado todas las operaciones de ingresos y gastos aprobados en él. Y el tercero, es el presupuesto de períodos complementarios, que permite una prolongación excepcional de la vigencia de ingresos y gastos no ejecutados, a través de apropiaciones y reservas, hasta máximo por una vigencia adicional.

De acuerdo con lo previsto en los artículos 345 a 351 Superiores, en Colombia no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle en el de gastos, para lo cual se formula anualmente el presupuesto que debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos autorizados por el Congreso no son suficientes para cubrir dichos gastos, el Gobierno debe proponer la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes, para financiar los

faltantes de apropiación. En ese sentido, y según lo establecido en el artículo 351 Superior, el Congreso puede eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se requieren para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios de la administración y la autorización de los planes y programas del plan de inversiones públicas. Lo anterior significa que en términos constitucionales la vigencia presupuestal en Colombia es anual, a partir de contemplar la totalidad de los gastos para dicho período, debiendo honrar los correspondientes a deudas, contratos, gastos de funcionamiento y de desarrollo.

La regulación orgánica presupuestal establecida en los artículos 14, 15, 17, 23, 24, 39, 45, 46, 54, 55, 71, 73, 74 y 89 del Decreto 111 de 1996, reafirma los principios de anualidad y universalidad, aplicando la programación integral, permitiendo la asunción de obligaciones que afecten vigencias futuras, de tal manera que todos los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación de cada presupuesto anual se deben incorporar de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno (v.gr. leyes de onomásticos territoriales, etc.). Cuando se disponga del dinero para el pago de conciliaciones, créditos judicialmente reconocidos o laudos arbitrales, y el mismo no es reclamado por el interesado, las sumas a pagar deben consignarse en la cuenta de depósitos judiciales a nombre de éste. Los déficits fiscales que resulten en la vigencia anterior a aquella en la cual se prepara el presupuesto, deben ser cubiertos mediante la inclusión de la partida necesaria para saldarlos. Ante la aprobación de los presupuestos desfinanciados y mientras se produce la decisión definitiva al respecto por el Congreso, el Gobierno debe suspender mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación. Los actos administrativos que afecten presupuestos deben contar con certificados de disponibilidad presupuestal previos, que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender los gastos, y de registro presupuestal definitivo, para evitar que los recursos sean desviados a otro fin, en el cual se debe indicar claramente el valor y plazo de las obligaciones a que haya lugar. Al cierre de la vigencia fiscal, cada órgano debe constituir reservas presupuestales o cuentas por pagar, para cumplir los compromisos legalmente asumidos y no cumplidos a 31 de diciembre o los pagos causados y no reclamados a esa fecha, las cuales tienen una vigencia máxima adicional de un año. Los presupuestos anuales se ejecutan mediante programas anuales mensualizados de caja, en los cuales se define el monto máximo mensual de fondos disponibles para el cumplimiento de los

compromisos de la vigencia, las reservas presupuestales y las cuentas por pagar. Los presupuestos sólo deben ser modificados por el Gobierno Nacional para reducir sus partidas cuando se presente desfinanciación de los mismos, y para los demás casos las modificaciones las aprueba el Congreso. Por último, y a manera de castigo presupuestal, el Gobierno debe reducir el presupuesto de gastos de funcionamiento y de inversión del presupuesto de la vigencia del órgano, cuando sus reservas constituidas superen el 2% y el 15%, respectivamente, reducción que debe ser en monto igual a lo reservado.

Lo anterior indica que, constitucional y orgánicamente, en Colombia se adoptó un presupuesto de caja muy estricto, que contempla posibilidades excepcionales de prolongar obligaciones presupuestales en la vigencia fiscal siguiente. Se proscribió el concepto de presupuesto de competencia, o jurídico o de período, y especialmente lo correspondiente al pago de obligaciones con cargo a vigencias expiradas, precisamente para evitar desórdenes financieros y contables encaminados a encubrir responsabilidades o facilitar comportamientos contrarios a la moral y eficiencia administrativas. Por tanto, lo que se pretenda regular al respecto resulta inconstitucional, máxime en el presente caso, cuando las obligaciones de vigencias expiradas no contemplaron ningún tipo de programación y aprobación por parte del Congreso de la República. Las obligaciones excepcionales que aparezcan como consecuencia de vigencias expiradas, deben ser objeto de los trámites presupuestales normales, a la luz de lo contemplado al respecto en la Constitución y la ley orgánica de presupuesto, partiendo de la base de constituir el título de gasto mediante la determinación clara de las responsabilidades económicas (resolución de conflictos derivados de negligencias en la ejecución presupuestal).

Por tanto, se solicitará se declare la inconstitucionalidad del artículo 74 de la Ley 1420 de 2010, a partir del momento de su promulgación debido al alto grado de compromiso de los principios de la función administrativa consagrados constitucionalmente que dicha regulación conlleva.”

6.12.4. *Consideraciones*

6.12.4.1. El accionante considera que el artículo 74 de la Ley 1420 de 2010 viola el principio de unidad de materia y de legalidad del gasto al ‘crear legislación’ presupuestaria (creando un rubro denominado ‘pasivos exigibles – vigencias expiradas), facultad que solamente es propia de una ley orgánica. A juicio del demandante una norma con el contenido normativo como el señalado

tiene que ser establecida, necesariamente, mediante una “*ley orgánica de presupuesto*” y no de naturaleza objetiva. Además, considera que se supera la finalidad de las normas de anuales de presupuesto así como su temporalidad.

6.12.4.2. La Sala considera que la demanda no presenta un argumento que cuestione la constitucionalidad de la norma acusada. Si bien afirma que la norma no se refiere a un tema presupuestal y que su finalidad no está orientada a la correcta ejecución del presupuesto establecido, no indica los argumentos en los que se fundarían tales afirmaciones. Tampoco se dan argumentos que muestren por qué la norma acusada debería hacer parte, necesariamente, de una ley orgánica de presupuesto. En tal medida, la Corte se inhibirá de hacer un pronunciamiento de fondo.

6.13. *La demanda no presenta un cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 79 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, que dé lugar a un pronunciamiento de fondo*

6.13.1. *Norma acusada*

Artículo 79. Los recursos del presupuesto nacional asignados al Fondo Nacional de Garantías con el fin de garantizar los préstamos educativos efectuados por la banca comercial, que no hayan sido utilizados a la fecha de expedición de la presente ley, se apropiarán con destino al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, para contribuir a la sostenibilidad financiera del crédito educativo de conformidad con la política general que defina su Junta Directiva para tal fin.

6.13.2. *Intervenciones*

6.13.2.1. *Departamento de Planeación Nacional.* Solicitó a la Corte Constitucional que declare la constitucionalidad de la norma acusada con base en el siguiente análisis,

“Los recursos del presupuesto nacional asignados al Fondo Nacional de Garantías con el fin de garantizar los préstamos educativos efectuados por la banca comercial, que no hayan sido utilizados a la fecha de expedición de la presente ley, se apropiarán con destino al [...] ICETEX, para contribuir a la sostenibilidad financiera del crédito educativo de conformidad con la política general que defina su Junta Directiva para tal fin.

[...]

La norma en cuestión no cambia el destino previsto en la ley.

Determina más bien una fórmula para su ejecución teniendo en cuenta la naturaleza del ICETEX, estableciendo así un ejecutor de los recursos, tema que es propio de una norma que decreta el gasto.”

6.13.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* Aunque la intervención del Ministerio solicita a la Corte Constitucional inhibirse de hacer un pronunciamiento de fondo, o en su defecto, declarar la exequibilidad de la misma. No obstante, no se hace un pronunciamiento concreto con relación a la norma en la intervención presentada dentro del proceso.

6.13.2.3. *El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, ICETEX,* participó en el proceso para sostener que la demanda es inepta y no ha de estudiarse, en lo que al artículo 79 acusado respecta. A su parecer, el demandante acusa la norma de inconstitucional, sobre la base de un contenido normativo y efectos que la misma en realidad no tiene.

6.13.2.3.1. Sostiene el ICETEX que según la demanda, esa disposición “[...] *modifica las normas legales preexistentes, en razón al cambio en la asignación de recursos, procedimiento que reviste naturaleza extrapresupuestal, en la medida en que [se trata de] una entidad financiera de naturaleza especial en los términos de la Ley 1002 de 2005, sui generis en la medida en que no se le aplica el Estatuto Orgánico del Presupuesto.*” Para la intervención se trata de un cargo que debe abstenerse de conocer la Corte Constitucional, por tratarse de un caso de ineptitud sustantiva de la demanda, puesto que la norma acusada no se refiere a aquello de lo cual habla el accionante. Él se refiere al “[...] *ICETEX y a FOGAFIN, empero la norma demanda no hace referencia alguna a FOGAFIN (FONDO NACIONAL DE GARANTÍAS, que es una sociedad anónima de economía mixta, vinculada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, por ende [...]*”. Continúa al respecto la demanda,

“[...] se trata de dos entidades de naturaleza diferente, lo que influye en el sentido, origen y finalidad de la norma demandada, toda vez que el Fondo Nacional de Garantías SA es la entidad a través de la cual el Gobierno Nacional busca facilitar el acceso al crédito y respaldar préstamos destinados a financiar el pago de matrículas en instituciones de educación superior y la adquisición de vivienda de interés social, en tanto que el FOGAFIN que es el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, tiene la finalidad de proteger a los depositantes y acreedores de las instituciones financieras de los prejuicios que les pudiera ocasionar en el desarrollo de las actividades.

Nótese además, que la norma demandada guarda consonancia con el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, en el cual efectivamente se hace referencias a las metas gubernamentales

a nivel educativo, tanto frente al ICETEX como al Fondo Nacional de Garantías, empero, en [sic] no existe referencia alguna al FOGAFIN.

El Fondo Nacional de Garantías SA tiene una función similar a los bancos de redescuento, o un banco de segundo piso, en este sentido no tienen relación directa con el destinatario sino con el banco que otorga el crédito que el Fondo garantiza, y sus destinatarios son las pequeñas y medianas empresas.

En cuanto atañe al tema educativo, el Fondo Nacional de Garantías cuenta con la línea de garantía educativa que propende por respaldar los créditos otorgados por intermediarios a favor de personas naturales, a efectos de la financiación de la matrícula de programas técnicos, tecnológicos o profesionales.

[...] el hecho de que la norma presupuestal demandada no surge de forma aislada, sino que guarda estrecha relación con el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ‘prosperidad para todos’, que para el período 2010 – 2014 se ha recogido en la Ley 1450 de 16 de junio de 2011 cuyos objetivos se centran en: consolidar la seguridad con la meta de alcanzar la paz. || Dar un gran salto de progreso social. || Lograr un dinamismo económico regional que permita desarrollo sostenible y crecimiento sostenido, más empleo formal y menor pobreza y, en definitiva, mayor prosperidad para toda la población.

Igualmente, se encuentra concatenado con el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010, recogida en la Ley 1151 de 2007, entre cuyos objetivos, en los términos del artículo 1° literal c), se encontraba una política de promoción a la educación a efectos de superar las deficiencias de cobertura y calidad educativa. Igualmente, dentro del contexto del sistema de formación de capital humano, se plantearon logros en cobertura, calidad y eficiencia de la educación, y se dispuso que la ampliación de cobertura desde la educación inicial hasta la educación superior.

[...]

[...] ya en el PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2006-2010 y la Ley de Presupuesto del año 2010, el ICETEX tuvo cabida justamente en cuanto al tema de la ampliación de la cobertura en educación superior.

Lo anterior, dada la FUNCIÓN SOCIAL DEL ICETEX, que se

concreta en contribuir al desarrollo y mejoramiento del talento humano, para lo cual financia y promueve la educación superior en el país y en el exterior, al otorgar créditos a la población estudiantil y laboral al seleccionar los aspirantes a becas ofrecidas por gobiernos y organismos internacionales y al administrar los fondos provenientes de convenios suscritos con entidades públicas y privadas, al igual que los programas especiales establecidos por el Gobierno Nacional, dirigidos a comunidades específicas del país, que cumplan con requisitos preestablecidos.

[...]"

Por tanto, el accionante considera que la norma demandada no se encuentra fuera de contexto, “[...] *tiene íntima relación con el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con la Ley 1002 de 2005, con la anterior Ley anual de presupuesto y con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.*” Al respecto añade la intervención del ICETEX,

“[...] el artículo 79 de la Ley 1420 de 2010 guarda lógica con el artículo 150 de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011, en la medida en que si en el Plan Nacional de Desarrollo se determina la creación de subsidios de naturaleza educativa, que conllevan para el ICETEX la disminución de los dineros que percibe por cuenta de los intereses de financiación o de plazo de cada crédito educativo beneficiando con tal medida, es necesario que también ingresen recursos que permitan garantizar al ICETEX su sostenibilidad, lo cual necesariamente ha de quedar consagrado en el Presupuesto General de la Nación, en los términos indicados en el último inciso del artículo 150 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, donde se indica que la nación garantizará y destinará al ICETEX los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir en aplicación de dicha previsión legal.

Una de las formas de hacerlo es a través del Fondo Nacional de Garantías SA, y concretamente, de aquellos recursos que no hayan sido utilizados por dicha entidad, los cuales tal y como lo indica la norma demandada, deben destinarse al ICETEX para contribuir a la sostenibilidad financiera del crédito educativo.

[...] es obligación del Estado garantizar la protección y progresividad del derecho a la educación a través de mecanismos que permitan hacer sostenible la herramienta de financiación, a efectos de garantizar el derecho a la educación a un número mayor de colombianos, y fomentar el acceso y permanencia de los jóvenes en la educación superior.

Lo anterior, dado que el mercado financiero tradicional no incentiva ni permite fácilmente el acceso a los créditos por parte de los estudiantes de bajos recursos económicos, mientras que las condiciones del crédito ICETEX permiten que éstos jóvenes accedan y permanezcan en la educación superior, cumpliendo con el derecho a la educación, estableciendo en nuestra Constitución Política y con los fines y cometidos del Estado.”

El ICETEX advierte que “[...] *no comparte el argumento del actor, en el sentido de indicar que dada la naturaleza sui generis de la entidad, no ha de recibir recursos del presupuesto nacional, toda vez que la misma Ley 1002 de 2005 en forma taxativa indica que una de las fuentes de recursos del ICETEX son las partidas del Presupuesto General de la Nación, justamente por cuanto el ICETEX es una entidad que tiene por objeto social la financiación de los créditos educativos, una de las finalidades del Estado, por ende su calidad de entidad financiera del Estado de naturaleza especial no es óbice para marginarlo de las partidas del Sistema General de Apropriaciones, máxime que el acceso a la educación hace parte de la política estatal.*” Continúa indicando al respecto,

“[...] el ICETEX si está sujeto [al] sistema presupuestal colombiano, se sujeta a las políticas fiscales y está obligado a cumplir con las metas macroeconómicas, y las directrices trazadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

La nueva naturaleza jurídica del ICETEX aunada a sus fuentes de recursos le ha permitido ampliar su portafolio, lo que conlleva una mayor cobertura educativa.”

Indica la intervención que de acuerdo con lo que ha señalado la Corte Constitucional, no es correcta la interpretación según la cual el cambio de naturaleza jurídica establecido en la Ley 1002 de 2005 implica que el ICETEX deje de recibir las partidas del Presupuesto General de la Nación para el cumplimiento de su objeto (sentencia C-101 de 2007).

6.13.2.3.2. La intervención considera que si la Corte Constitucional entra a analizar la constitucionalidad de la norma, su conclusión ha de ser que la misma es constitucional.

En primer lugar, estima que el artículo 79 acusado de inconstitucionalidad no viola el principio de unidad de materia, por cuanto guarda relación de unidad de materia, tanto por el tema del que se trata, como por la finalidad buscada. Dice al respecto la intervención,

“[...] el núcleo temático de la norma presupuestal se centra en la distribución de los recursos necesarios para el cumplimiento de las políticas macroeconómicas del Estado en el Plan Nacional

de Desarrollo, para tal efecto, conlleva un análisis de los ingresos y gastos públicos del período que la norma comprende.

[...] el artículo 79 de la Ley 1420 de 2010 guarda una conexidad teleológica y temática con la materia de dicha norma, que es el tema presupuestal, en la medida en que se trata de una entidad pública extraña o ajena al Presupuesto General de la Nación, sino de una entidad que por expresa disposición de la Ley sí recibe recursos del [Presupuesto] General de la Nación.

[...] no se puede hablar de quebranto de la Norma Constitucional ni del principio de unidad de materia, en la medida en que [...] para que ello ocurra se requiere que exista una absoluta falta de conexión o incongruencia causal, temática, sistemática y teleológica entre los distintos aspectos que regula la ley y la materia.”

En segundo lugar, señala que la norma acusada tampoco viola el principio de legalidad presupuestaria. Por una parte, afirma que el gasto a favor del ICETEX sí ha de aparecer en el Presupuesto, en la medida en que tales partidas son parte de sus recursos en los términos que establece la Ley 1002 de 2005, Por tanto, afirma, que sí existe una norma que específicamente así lo indica. Sostiene que tampoco, en consecuencia, puede afirmarse que sea una operación que carece de norma legal anterior. La norma que autoriza a ICETEX a percibir recursos, tiene la finalidad de dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo consignado en la Ley 1450 de 2011, y específicamente el artículo 150. En conclusión, la intervención considera que si bien el ICETEX no forma parte del Presupuesto General de la Nación, sí recibe recursos del mismo por disposición expresa de la Ley 1002 de 2005 y en este sentido sí le es aplicable el artículo 4° del Decreto 111 de 1996.

6.13.3. *Concepto del Procurador General de la Nación*

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte que declarara inconstitucional la norma acusada, por violar los principios constitucionales invocados por el accionante. Dijo al respecto,

“En cuanto a la afirmación del actor que en este caso no son aplicables las normas orgánicas de presupuesto, la misma no es clara, porque tales normas tienen una regulación específica en sus artículos 96 y 97 para empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, como los son el ICETEX y el Fondo Nacional de Garantías (No el FOGAFÍN, como lo confunde el actor), y porque la transferencia ordenada hace referencia a recursos del presupuesto nacional.

De otra parte, como se trata de recursos del presupuesto

nacional, estos debieron ser objeto de inclusión y aprobación en el presupuesto general de la Nación de la vigencia 2011, y no disponerse de los mismos mediante una norma general tendiente a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, máxime cuando los recursos trasladados al ICETEX el 13 de diciembre de 2010 se encontraban en ejecución en la vigencia fiscal del año 2010 y la misma no había culminado, por lo que la destinación de los mismos no había fenecido (vulneración del principio constitucional de la vigencia presupuestal). Por tanto, se solicitará a la Corte que declare inconstitucional el artículo 79 de la Ley 1420 de 2010.”

6.13.4. *Consideraciones*

Para la Corte Constitucional el argumento de la demanda no es susceptible de ser analizado en sede de constitucionalidad, por cuanto se funda en acusar la norma legal a partir de una interpretación errónea. En efecto, el argumento del actor se basa en cuestionar la decisión de transferir del FOGAFIN al ICETEX una asignación de recursos, teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de tales entidades, para lo cual hace referencia a la Ley 117 de 1985, que se ocupa de regular tal Fondo. No obstante, se trata de una confusión pues, el artículo 79 de la Ley 1420 de 2010 hace referencia al Fondo Nacional de Garantías, que es una entidad distinta al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el cual sí está regulado por la Ley 117 de 1985. Así, en la medida que la acusación presentada por el accionante se dirige en contra de una medida legislativa que no existe, que en realidad proviene de una equívoca comprensión de la norma acusada, la Corte se inhibirá de hacer pronunciamiento de fondo alguno.

6.14. *La demanda no presenta un cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 88 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, que dé lugar a un pronunciamiento de fondo*

6.14.1. *Norma acusada*

Artículo 88. Los recursos programados en el Instituto Nacional de Vías por ciento veinte mil millones de pesos (\$120.000.000.000) provenientes del saldo disponible del Fondo Nacional de Regalías a 31 de diciembre de 2009, se destinarán a la ejecución de proyectos viales de la red terciaria a cargo de los municipios.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, administrador del portafolio del Fondo Nacional de Regalías, situará estos recursos, previa solicitud del Instituto Nacional de Vías quien los ejecutará. Al Fondo Nacional de Regalías únicamente le corresponde realizar los ajustes contables a que haya lugar.

6.14.2. *Intervenciones*

6.14.2.1. *Departamento Nacional de Planeación*. El Departamento defendió la constitucionalidad del artículo 88 de la Ley 1420 de 2010, usando los mismos argumentos del artículo 57 acusado.

6.14.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público*. El Ministerio defendió la constitucionalidad de la norma en los siguientes términos,

“De la misma manera como se argumentó en nuestra defensa de los artículos 57 y 60 de este expediente, es preciso decir que el artículo 88 de la Ley 1420 de 2010 también ha sido cuidadoso en destinar los recursos del Fondo Nacional de Regalías exclusivamente a financiar proyectos regionales de inversión, proyectos que han sido incluidos en los respectivos planes de desarrollo de las entidades territoriales, garantizando de manera real y efectiva la descentralización territorial que la Constitución Política ha establecido en el mencionado artículo 361.

Es de indicar que el artículo 88 de la Ley 1420 de 2010, es propio de una ley anual de presupuesto, debido a que su finalidad es la correcta ejecución del mismo. No hay argumentación fundamentada en la acción de inconstitucionalidad sobre la apreciación del demandante al afirmar que se trata de una ‘disposición extraña al contenido de las mismas’. Por el contrario, para contribuir con su correcta ejecución, en este artículo 88, se ha previsto situar los recursos en el INVIAS, y asignar la concomitante obligación del registro contable al Fondo Nacional de Regalías.

Para terminar este punto, se evidencia una ausencia de razones claras, ciertas, específicas y suficientes, con relación a los artículos 14 y 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.”

6.14.3. *Procuraduría General de la Nación*

El Procurador solicitó a la Corte que declare inconstitucional el artículo acusado, por considerar que sí desconoce los principios constitucionales invocados por el accionante. Dijo al respecto,

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 67 del Decreto 111 de 1996, al revisar el presupuesto general de la Nación del año 2011, en lo que corresponde a su liquidación efectuada mediante el Decreto 4803 de 2010, se tiene que en la cuenta programa 113, subcuenta subprograma 600, objeto proyecto 611, recursos 16 fondos especiales, como aporte nacional a la sección 2402 Instituto Nacional de Vías, se autorizaron ciento

veinte mil millones de pesos, para mantenimiento, mejoramiento y conservación de vías, caminos de prosperidad nacional – previo concepto DNP-, según lo que se observa al respecto en la página 61 del Diario Oficial 47.937 del 29 de diciembre de 2010. Pero, al revisar la sección 0325 correspondiente al presupuesto de gastos del FONDO NACIONAL DE REGALÍAS, en ninguna parte de la misma aparece el gasto por ciento veinte mil millones autorizado al Instituto Nacional de Vías, según lo que se observa en el decreto de liquidación presupuestal del año 2011 consignado en las páginas 30 y 31 del mismo Diario Oficial.

Por mandato constitucional, los recursos del Fondo Nacional de regalías se destinan a las entidades territoriales en los términos que señale la Ley 141 de 1994, modificada por la Ley 752 de 2002, que es la que constituye para asuntos presupuestales el decreto o título jurídico de los gastos del Fondo para poder ser incluidos y aprobados en los presupuestos anuales. En ese contexto constitucional y legal, el Fondo Nacional de Regalías es una sección del presupuesto de gastos. Por tanto, lo único que se puede gastar con cargo a los recursos del Fondo teniendo como ley previa que decreta dichos gastos la 141 de 1994, es lo que se apruebe en esa sección presupuestal, porque así lo determina el principio de especialización presupuestal como respuesta al mandato constitucional para el Fondo Nacional de Regalías.

En consecuencia, lo que se incorpore a otras secciones del presupuesto se constituye, de hecho, o en una desviación de recursos o en un decreto o creación de gasto, lo cual en el presente caso compromete la universalidad del gasto, porque autorizó o aprobó un gasto no decretado o creado en ley anterior, o configura una desviación de recursos en lo que compete a la naturaleza de los que conforman el Fondo Nacional de Regalías.

En términos constitucionales, lo que se vaya a ejecutar por regalías que sea diferente a lo asignado a departamentos y municipios directamente, se debe hacer por intermedio del Fondo con destino a las entidades territoriales, para financiar proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. El artículo 88 de la Ley 1420 de 2010 decreta u ordena un gasto nacional, para ser ejecutado por el Gobierno Nacional de manera unilateral, utilizando para ello la vía de la autorización de un gasto no decretado en ley previa y en contra de la naturaleza de los recursos del Fondo Nacional de Regalías

y de los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos, en lo que a su disposición se refiere, según lo establecido al respecto en los artículos 1°, 287, 360 y 361 Superiores. En consecuencia, este artículo vulnera el principio de unidad de materia, porque no se trata de una norma tendiente a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación, sino de la desviación de recursos por ciento veinte mil millones del Fondo Nacional de Regalías. Por tanto, se solicitará a la Corte que declare inconstitucional el artículo 88 de la Ley 1420 de 2010, a partir de su promulgación.”

6.14.4. *Consideraciones*

Para la Corte, en relación con el artículo 88 de la Ley 1420 de 2010 el demandante se limitó a esbozar cuatro motivos de inconstitucionalidad diferentes, que aluden a temas de alta complejidad relacionados con el presupuesto nacional y con el uso de recursos provenientes de las regalías, sin haber efectuado una mínima profundización analítica en la que se exponga, en relación con cada uno de tales cuatro motivos, razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes que permitan a la Corte ejercer su función de control abstracto de constitucionalidad.

Por tanto, la Corte se inhibirá de conocer de fondo el cargo presentado en contra del artículo 88 de la Ley 1420 de 2010.

6.15. *La demanda no presenta un cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 89 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, que dé lugar a un pronunciamiento de fondo*

6.15.1. *Norma acusada*

Artículo 89. La Nación, con recursos diferentes a los de rentas de congestión, podrá financiar el Fondo de Energía Social, FOES, de que tratan los artículos 118 de la Ley 812 de 2003 y 59 de la Ley 1151 de 2007. Con estos recursos se podrá reconocer total o parcialmente requerimientos del FOES que no hayan sido cubiertos con la fuente original de rentas de congestión.

6.15.2. *Razones de inconstitucionalidad enunciadas en la demanda*

El siguiente es el texto de los argumentos que presenta el actor contra el artículo 89 de la Ley 1420/10:

“Este artículo modifica las leyes 812 y 1151 de 2003 y 2007 respectivamente, facultad exclusiva del Congreso de la República mediante ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual del presupuesto, por

carecer ésta de capacidad jurídica para este fin, con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la Constitución Política.

Adicionalmente, este artículo crea gasto público sin fijar cuantía sobre el monto del aporte de la Nación al FOES, con este procedimiento se viola el artículo 346 de la Constitución Política en lo referente a las bases legales del gasto, al igual que el artículo 352 de la Constitución Política (art. 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996) y el artículo 158 de la Constitución Política, por unidad de materia.”⁷²

6.15.3. *Intervenciones*

6.15.3.1. *Departamento Nacional de Planeación.* El Departamento defendió la constitucionalidad de la norma acusada, luego de citar el artículo 59 de la Ley 1151 de 2007 en los siguientes términos,

“La norma de la ley anual establece una autorización para financiar la energía social como parte del gasto público social supliendo una deficiencia en financiación. Estos aspectos son propios de una ley anual por lo que el cuestionamiento a los mismos no está llamado a prosperar.”

6.15.3.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* El Ministerio, luego de solicitar a la Corte que se abstuviera de hacer un pronunciamiento de fondo, defendió la constitucionalidad de la norma acusada en los siguientes términos,

“El artículo 368 de la Constitución Política faculta a la Nación para conceder subsidios en su presupuesto para que la personas de menores ingresos puedan pagar la tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas. Las Leyes 812 de 2003 y 1151 de 2007 crearon el FOES como un Fondo de recursos con cargo al cual la Nación con las rentas de congestión, puede subsidiar hasta \$46 pesos del valor del consumo de los usuarios ubicados en las zonas de difícil gestión, áreas rurales y urbanas de menor desarrollo.

Como estas rentas se redujeron notoriamente y con el objeto de

⁷² Añade la demanda sobre este artículo: “El artículo 89 asigna a la Nación un aporte no previsto en norma legal anterior, y sin indicación precisa de su cuantía, con lo cual viola el inciso 2 del artículo 346 de la Constitución Política, cuando modifica las Leyes 812 y 1151 de 2003 y 2007 respectivamente, facultad exclusiva del Congreso de la República mediante ley ordinaria, y no a través de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, por carecer ésta de capacidad jurídica para este fin, con lo cual se vulneran los artículos 345 y 346 de la Constitución Política. || Adicionalmente, este artículo crea gasto público sin fijar cuantía sobre el monto del aporte de la Nación al FOES, con este procedimiento se viola el artículo 346 de la Constitución Política en lo referente a las bases legales del gasto, al igual que el artículo 352 de la Constitución Política (art. 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto – Decreto 111 de 1996) y el artículo 158 de la Constitución Política, por unidad de materia.”

dar cumplimiento con lo establecido en la Constitución Política para no desproteger esta franja de la población de menores recursos, el artículo habilita para que se pueda utilizar cualquier otro recurso de la Nación para que en la ejecución de su presupuesto se reflejen los beneficios que las leyes ya mencionadas persiguen para estos usuarios que suman aproximadamente 2.600.000 familias en el país.

Por tanto el artículo 89 de la Ley 1420 de 2010, se encuentra ajusta a las disposiciones constitucionales referidas por el accionante.”

6.15.4. *Procuraduría General de la Nación*

El Procurador solicitó a la Corte que declare inconstitucional el artículo acusado, por considerar que sí desconoce los principios constitucionales invocados por el accionante. Dijo al respecto,

“En el artículo 118 de la Ley 812 de 2003, mediante la cual se expidió el plan nacional de desarrollo 2002-2006, se creó el Fondo de Energía Social, financiado mediante las rentas de congestión (exportaciones de energía eléctrica), con el fin de cubrir deuda eléctrica de dudoso recaudo por bajas condiciones socioeconómicas. Esto se reafirmó mediante el artículo 59 de la Ley 1151 de 2007, por medio de la cual se expidió el plan nacional de desarrollo 2006-2010.

El artículo *sub examine* decreta un gasto para ser financiado con recursos que no fueron aprobados en el presupuesto general de la Nación de la vigencia 2011, lo que es contrario al mandato constitucional según el cual sólo puede incorporarse en la ley de apropiaciones los gastos decretados conforme a ley anterior. La consecuencia de esto es que se vulneran los principios de universalidad del gasto, ya que los recursos no fueron objeto de aprobación en la ley de apropiaciones, y de unidad de materia presupuestal, porque se trata de una norma que en lugar de estar encaminada a asegurar la correcta ejecución del presupuesto del año 2011, pretende crear un nuevo gasto con cargo a recursos provenientes de destinación presupuestal diferente (traslados presupuestales). Por tanto, se solicitará a la Corte que declare inexecutable el artículo 89 de la Ley 1420 de 2010, a partir de su promulgación.”

6.15.5. *Consideraciones*

La Sala considera que no existe un cargo de inconstitucionalidad en contra de la norma acusada. El accionante se limita a efectuar un mero esbozo de diversas

razones que enuncia sin proveer elementos mínimos de claridad, especificidad, suficiencia, certeza y pertinencia que faculten a la Corte para ejercer la función de control de constitucionalidad. El demandante se limita a indicar leyes que considera modificadas –sin explicar cómo- y a afirmar que la norma acusada crea un gasto público sin fijar el monto del aporte nacional al FOES, por lo cual indica en general, que se violan mandatos constitucionales que la demanda no se ocupa de precisar.

Por tanto, la Corte se inhibirá de hacer un pronunciamiento de fondo con relación al artículo 89 de la Ley 1420 de 2010.

6.16. La demanda no presenta un cargo de inconstitucionalidad contra el artículo 90 de la Ley 1420 de 2010, ley anual de presupuesto, que dé lugar a un pronunciamiento de fondo

6.16.1. Norma acusada

Artículo 90. El Fondo Nacional de Regalías creado mediante la Ley 141 de 1994, durante la vigencia de 2011 asignará el 15% de sus recursos para continuar financiando los proyectos regionales de inversión en infraestructura eléctrica y de gas, a que hace referencia el artículo 37 de la Ley 756 de 2002, en los porcentajes y términos allí descritos.

6.16.2. Intervenciones

6.16.2.1. Departamento Nacional de Planeación. Defiende la constitucionalidad de la norma acusada, luego de solicitar a la Corte que se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo en los siguientes términos,

“Como las normas para la financiación de infraestructura vial, el artículo 90 retoma un gasto que es consustancial al objetivo de dicho Fondo y del mismo se debe destacar un atributo que se encuentra en la ley orgánica del presupuesto y es el de la programación integral, [...]

La continuidad que aquí se contempla está destinada a la debida ejecución de unos recursos dentro de una anualidad y, a su vez, garantiza que las obras que se han financiado no se culminen y queden expuestas al olvido del tiempo, monumento de desidia de los que puedo ser pero que no se concretó.

Es claro que no se modifica una ley precia sino que, como se ha insistido a lo largo de este escrito, la misma se dinamiza. El prurito del actor según el cual si se menciona una disposición previa la misma se altera, no goza de justificación alguna.”

6.16.2.2. *Ministerio de Hacienda y Crédito Público.* El Ministerio, luego de solicitar que la Corte se inhiba de hacer un pronunciamiento de fondo, defiende la constitucionalidad de la norma acusada de la siguiente manera,

“[...] la Ley 756 de 2002, estableció que el Fondo Nacional de Regalías, asignaría el 15% de sus recursos a financiar ‘proyectos regionales de inversión en energización, que presenten las entidades territoriales y que estén definidos como prioritarios en los planes de desarrollo respectivo’.

Por tanto, no es cierta la aseveración del accionante cuando afirma erradamente que el artículo 90 de la Ley 1420 de 2010, está creando un gasto nuevo, porque claramente la Ley 756 de 2002, ya contempla dicha erogación, de otra parte, de una lectura de la disposición demandada, se encuentra que la norma remite a los ‘porcentajes y términos allí descritos’, es decir a la autorización de gasto contenida se encuentra en la misma Ley 756 de 2002 y no el artículo demandado.”

6.16.3. *Procuraduría General de la Nación*

El Procurador solicitó a la Corte que se declare inhibida para pronunciarse de fondo el artículo acusado, por considerar que sí desconoce los principios constitucionales invocados por el accionante. Dijo al respecto,

“Lo dicho por el actor no se sostiene al constatar que el artículo demandado se limita a reiterar lo establecido en el artículo 37 de la Ley 756 de 2002. Por tanto, al atribuir a la norma demandada un alcance que no tiene, y que no puede tener, con lo cual no se satisface los requisitos previstos en la ley y decantados por la jurisprudencia para las demandas de constitucionalidad, se solicitará a la Corte que se inhiba para pronunciarse de fondo sobre este asunto, al haber ineptitud sustancial de la demanda.”

6.16.4. *Consideraciones*

Finalmente, la Sala considera que tampoco existe un cargo en contra de la norma acusada, susceptible de ser estudiada en sede de constitucionalidad. La demanda afirma que la disposición acusada amplía la cobertura de los proyectos regionales de inversión a ‘infraestructura eléctrica y de gas’, la cual, a su juicio no se encuentra contemplada en el artículo 37 de la Ley 756 de 2002, que pretende estar reiterando la norma acusada de la ley anual de presupuesto. Para la Corte es imposible entrar a considerar el cargo teniendo en cuenta que la demanda no presenta argumentos adicionales para sustentar su dicho, en especial, teniendo en cuenta el texto del artículo 37 de la Ley 756 de 2002.

Por tanto, la Corte se inhibirá de hacer un pronunciamiento de fondo con

relación al artículo 90 de la Ley 1420 de 2010.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.– Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 6°, 19 y 48 de la Ley 1420 de 2010, por los cargos analizados en la presente sentencia.

Segundo.– Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 38 y 71 de la Ley 1420 de 2010.

Tercero.– **INHIBIRSE** de adoptar un pronunciamiento de fondo con relación a los artículos 9, 11, 52, 57, 60, 68, 74, 79, 88, 89 y 90 de la Ley 1420 de 2010.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado
Con aclaración de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
A LA SENTENCIA C-006/12**

Con el respeto acostumbrado a las sentencias adoptadas por la Corte, salvo parcialmente el voto respecto de lo decidido por la Sala en el fallo C-006 del 18 de enero de 2012, en cuanto adoptó decisión inhibitoria frente a la demanda formulada contra el artículo 9º de la Ley 1420 de 2010, ante la ineptitud sustantiva del cargo propuesto.

Considero, contrario a como lo concluyó la mayoría, que la acusación concreta dirigida contra el artículo mencionado sí estructuraba un cargo de inconstitucionalidad susceptible de ser resuelto por la Corte. En efecto, de la acusación planteada era posible identificar dos tipos de censuras definidas, a saber (i) la presunta existencia de un mandato legal de carácter intemporal, que sería contrario a la índole limitada en el tiempo que tienen *prima facie* las normas que integran la ley anual de presupuesto; y (ii) la presunta infracción del principio de unidad de materia, en razón que la disposición acusada prevé reglas sobre endeudamiento público mediante la venta de títulos de tesorería, asunto que en criterio del actor no hace parte de los tópicos propios del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones.

Al margen que los cargos propuestos dieran o no lugar a la inexequibilidad de la norma acusada, advierto que los argumentos planteados por el actor, aunque breves, eran suficientes para adelantar un análisis de fondo por parte de la Sala. Esto se comprueba, a su vez, con el hecho que los intervinientes y el Procurador General pusieron a consideración de la Corte distintas razones sustantivas para justificar la exequibilidad del precepto, los primeros, o la inconstitucionalidad del mismo, el segundo.

En suma, la acusación mencionada cumplía con los requisitos de certeza, suficiencia, claridad y pertinencia, que la jurisprudencia de esta Corporación ha previsto como condiciones argumentativas del cargo de inconstitucionalidad. Por ende, como la mayoría llegó a una conclusión distinta, que en mi criterio impone un estándar más exigente que el fijado por el mencionado precedente, me aparto de lo decidido sobre ese particular.

Estos son los motivos de mi disenso parcial.

Fecha *ut supra*,

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado