Función Pública

Sentencia 772 de 1998 Corte Constitucional

Sentencia C-772/98

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Naturaleza

Uno de esos principios es el de legalidad, el cual se constituye en uno de los fundamentos mÃ¡s importantes de las democracias constitucionales. "SegÃºn tal principio, corresponde al Congreso, como Ã³rgano de representaciÃ³n plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresiÃ³n inevitable del principio democrÃ¡tico y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sÃ³lo deben ser previamente decretadas por la ley sino que, ademÃ¡s deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-ModificaciÃ³n

El presupuesto general de la NaciÃ³n solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepciÃ³n, en los cuales estÃ¡ habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, lo que equivale a seÃ±alar que en tiempos de normalidad el presupuesto sÃ³lo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbaciÃ³n del orden econÃ³mico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado e excepciÃ³n, tiene legÃtimas facultades para hacerlo.

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

El legislador, al elaborar el estatuto general de contrataciÃ³n administrativa, debiÃ³ supeditar los preceptos que en materia presupuestal incluyera en Ã©ste, a las disposiciones del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, norma de superior jerarquÃa a la que contiene el estatuto de contrataciÃ³n. El anÃ¡lisis que en sede de constitucionalidad se efectÃºe de los mandatos especÃficos de ese estatuto general de contrataciÃ³n de la administraciÃ³n pÃºblica, demandados por el actor, ha de sustentarse en los postulados bÃ¡sicos del Estado social de derecho, y verificar, a partir de ellos, que sus preceptos no sÃ³lo contribuyen al desarrollo efectivo de los principios rectores del mismo, sino, desde luego, que no contrarÃan ni desbordan las disposiciones, ni de la ConstituciÃ³n PolÃtica, ni las del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto.

URGENCIA MANIFIESTA-Alcance

La "urgencia manifiesta" es una situaciÃ³n que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorizaciÃ³n previa, a travÃ©s de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestaciÃ³n de servicios, o la ejecuciÃ³n de obras en el inmediato futuro. - Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepciÃ³n. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, - En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selecciÃ³n o concurso pÃºblicos.

ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS-No pueden modificar los presupuestos de entidades pÃºblicas

Es claro que ni la ConstituciÃ³n ni el Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las "autoridades administrativas" modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades pÃºblicas, ni efectuando traslados ni autorizando crÃ©ditos adicionales.

TRASLADOS PRESUPUESTALES-Competencia para efectuarlos

Cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades pÃºblicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversiÃ³n, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberÃ¡ hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso. Cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepciÃ³n, el competente para efectuarlos serÃ¡ el Gobierno, mediante decreto, en los tÃ©rminos que Ã©ste seÃ±ale.

TRASLADOS PRESUPUESTALES INTERNOS-Autoridades administrativas pueden efectuarlos

De acuerdo con la regulaciÃ³n orgÃ¡nica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a travÃ©s de las cuales "...simplemente se varÃa la destinaciÃ³n del gasto entre numerales de una misma secciÃ³n (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento pÃºblico del orden nacional, estÃ¡n autorizados para hacerlo mediante resoluciÃ³n o acuerdo respectivamente". Habilitar

a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a travÃ©s de la norma impugnada, en nada contrarÃa el ordenamiento superior.

Ver el Concepto del Consejo de Estado 925 de 1996

Referencia: Expediente D-2107

AcciÃ³n pÃºblica de inconstitucionalidad contra el parÃ¡grafo 1o. del artÃculo 41 y el parÃ¡grafo Ãºnico del artÃculo 42 de la Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica" .

Actor: JosÃ© MarÃa Armenta Fuentes

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

SantafÃ© de BogotÃ¡ D.C., diez (10) de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano JOSE MARIA ARMENTA FUENTES, en ejercicio de la acciÃ³n pÃºblica de inconstitucionalidad que establece el artÃculo 242 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, presentÃ³ ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia contra el parÃ¡grafo primero del artÃculo 41 y el parÃ¡grafo Ãºnico del artÃculo 42 de la Ley 80 de 1993, "Por la cual se expide el Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica".

Admitida la demanda, se ordenÃ³ practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal; se fijÃ³ en lista el negocio por la SecretarÃa General y simultÃ¡neamente se dio traslado al Despacho del SeÃ±or Procurador General de la NaciÃ³n, quien rindiÃ³ el concepto de su competencia.

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

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuaciÃ³n se transcriben los artÃculos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica y se subrayan y destacan los parÃ¡grafos acusados.

"LEY 80 DE 1993

(Octubre 28)

Por la cual se expide el

Estatuto General de ContrataciÃ³n

de la AdministraciÃ³n PÃºblica"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

"ArtÃculo 41. DEL PERFECCIONAMIENTO DEL CONTRATO. Los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestaciÃ³n y Ã©ste se eleve a escrito.

"Para la ejecuciÃ³n se requerirÃ¡ de la aprobaciÃ³n de la garantÃa y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes, salvo que se trate de la contrataciÃ³n con recursos de vigencias fiscales futuras de conformidad con lo previsto en la ley orgÃ¡nica del presupuesto.

"En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artÃculo 42 de esta ley que no permitan la suscripciÃ³n de contrato escrito, se prescindirÃ¡ de Ã©ste y aÃºn del acuerdo acerca de la remuneraciÃ³n, no obstante deberÃ¡ dejarse constancia escrita de la autorizaciÃ³n impartida por la entidad estatal contratante.

"A falta de acuerdo previo sobre la remuneraciÃ³n de que trata el inciso anterior, la contraprestaciÃ³n econÃ³mica se acordarÃ¡ con posterioridad al inicio de la ejecuciÃ³n de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestaciÃ³n serÃ¡ determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carÃ¡cter de cuerpo consultivo del Gobierno o, a falta de Ã©ste, por un perito designado por las partes.

"ParÃ¡grafo 1Âº. Para efectos de lo establecido en el presente artÃculo, la autoridad administrativa directamente realizarÃ¡ los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo previsto en la ley orgÃ¡nica del presupuesto."

" (...)

"ArtÃculo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestaciÃ³n de servicios, o la ejecuciÃ³n de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepciÃ³n; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a procedimientos de selecciÃ³n o concursos pÃºblicos.

"La urgencia manifiesta se declararÃ¡ mediante acto administrativo motivado.

"ParÃ¡grafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrÃ¡n hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente".

III. LA DEMANDA

Manifiesta el demandante, que el artÃculo 345 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, establece que en tiempos de paz no se podrÃ¡ percibir contribuciÃ³n o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciÃ³n con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos; asÃ mismo, que no podrÃ¡ hacerse ningÃºn gasto pÃºblico que no halla sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crÃ©dito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

De otra parte, agrega el demandante, el artÃculo 352 de la Carta PolÃtica establece, que la ley orgÃ¡nica de presupuesto regularÃ¡ lo correspondiente a la aprobaciÃ³n, modificaciÃ³n, y ejecuciÃ³n de los presupuestos de la NaciÃ³n, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, mandato superior que encuentra desarrollo en el Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, actualmente contenido en el Decreto 111 de 1996, el cual prevÃ© en su artÃculo 71, que todos los actos administrativos que afecten apropiaciones presupuestales deberÃ¡n contar con certificados de disponibilidad previos, que garanticen la existencia de apropiaciÃ³n suficiente para atender gastos, y que ninguna autoridad podrÃ¡ contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorizaciÃ³n previa del Confis o quien Ã©l delegue para comprometer vigencias futuras y la adquisiciÃ³n de compromisos con cargo a los recursos del crÃ©dito autorizados.

Para el actor las normas superiores referidas y las pertinentes del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, son claras en el sentido de que no le es permitido al legislador, bajo ninguna circunstancia, atribuir a las autoridades administrativas la facultad de ajustar o modificar el presupuesto aprobado por el Congreso, o efectuar traslados presupuestales internos, sin incurrir con ello en una clara violaciÃ³n del ordenamiento superior y de normas legales de superior jerarquÃa.

AdemÃ¡s, seÃ±ala el demandante, esas atribuciones permiten que las autoridades administrativas, haciendo uso de la declaratoria de urgencia manifiesta, instituciÃ³n que consagra el artÃculo 42 del Estatuto de ContrataciÃ³n, realicen toda suerte de "desafueros y desÃ³rdenes en materia presupuestal", al contar con instrumentos como los que emanan de las normas impugnadas, que los dotan con "poderes exorbitantes y supraconstitucionales", mÃ¡xime cuando el control fiscal por disposiciÃ³n de nuestro ordenamiento superior, es posterior y selectivo.

Con base en dichos argumentos el actor le solicita a esta CorporaciÃ³n la declaratoria de inconstitucionalidad de los parÃ¡grafos acusados de los artÃculos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente el SeÃ±or Procurador General de la NaciÃ³n rindiÃ³ el concepto de su competencia, solicitando a esta CorporaciÃ³n que se declaren exequibles las normas acusadas, puesto que las mismas en nada contrarÃan el ordenamiento constitucional. El Ministerio PÃºblico sustenta su solicitud en los siguientes argumentos:

Los preceptos censurados cumplen una finalidad instrumental dentro del proceso de contrataciÃ³n administrativa, pues tienen como objetivo proveer a las entidades pÃºblicas, bajo ciertos presupuestos, de los recursos necesarios para atender los gastos que demandan situaciones de excepciÃ³n que exigen acciones no previstas ni programadas.

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

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

V. OTRAS INTERVENCIONES OFICIALES

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

Dentro de la oportunidad correspondiente se hizo presente el abogado Manuel Avila Olarte, actuando en nombre y representaciÃ³n del Ministerio

de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico, con el objeto, dice, de presentar algunos comentarios y consideraciones sobre la demanda de la referencia.

Anota el apoderado de ese Ministerio, que en efecto los parÃ¡grafos cuestionados por el actor, le permiten al Ã³rgano estatal que declare una urgencia manifiesta, modificar el presupuesto de su entidad no obstante que de conformidad con lo establecido en el artÃculo 150-11 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, el Ã³rgano competente para el efecto es el Congreso de la RepÃºblica.

Agrega, que la alusiÃ³n que hace el parÃ¡grafo del artÃculo 41 de la Ley 80 de 1993, impugnado por el actor, en el sentido que los ajustes y modificaciones presupuestales que se efectÃºen al amparo de las normas demandadas, deben realizarse de acuerdo con la ley orgÃ¡nica de presupuesto, "...en nada altera el vicio mostrado" en dichas normas, "...en la medida en que ni siquiera el estatuto presupuestal podrÃa , sin violar la ConstituciÃ³n, autorizar la modificaciÃ³n del presupuesto..." por la decisiÃ³n de una autoridad distinta al Congreso de la RepÃºblica.

Manifiesta el interviniente, que la competencia que de manera expresa le atribuyÃ³ el Constituyente al Congreso de la RepÃºblica, para modificar la Ley anual de presupuesto, y la imposibilidad de que Ã©ste la delegue en otra autoridad, en situaciones distintas de los estados de excepciÃ³n, ha sido reconocida de manera unÃ¡nime por la Corte Constitucional en varias de sus sentencias.

Por lo tanto, concluye el apoderado del Ministerio de Hacienda, las modificaciones de orden presupuestal a que pueda dar lugar la contrataciÃ³n estatal en casos de urgencia manifiesta, deben sujetarse en todo a las reglas del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto.

MINISTERIO DEL INTERIOR

El doctor Francisco BeltrÃ¡n PeÃ±uela, obrando como apoderado del Ministerio del Interior, intervino en el proceso de la referencia y le solicitÃ³ a esta CorporaciÃ³n declarar la constitucionalidad de las normas impugnadas de la Ley 80 de 1993, pues en su concepto ellas no contradicen las disposiciones del ordenamiento superior; los argumentos que esgrime para respaldar su peticiÃ³n son en resumen los siguientes :

SeÃ±ala, que es la misma ConstituciÃ³n en sus artÃculos 345 y 352 la que prevÃ© la posibilidad de modificar el presupuesto, y que la Ley 80 de 1993, a travÃ©s de las normas impugnadas, contempla los procedimientos a seguir cuando, en situaciones de urgencia manifiesta, las entidades se ven en la necesidad de hacerlo, caso en el cual el legislador autoriza a sus directivas para el efecto, las cuales estÃ¡n supeditados a las normas consagradas en la ley orgÃ¡nica de presupuesto.

Esa autorizaciÃ³n a dichas entidades, dice el interviniente, "...no es una carta blanca para rehacer el presupuesto asignado...que siempre deberÃ¡ sujetarse a los rubros y gastos que se han previsto en la liquidaciÃ³n de su presupuesto", ella es aplicable en los casos excepcionales y restrictivos en los que procede la urgencia manifiesta, pues "...no se trata de evadir los procedimientos legales sino [de] simplificarlos en atenciÃ³n a las circunstancias especiales de cada caso."

De otra parte, afirma el apoderado del Ministerio del Interior, la misma Ley 80 de 1993, en su artÃculo 43, establece los mecanismos de control aplicables a la contrataciÃ³n que se realice para atender casos de urgencia manifiesta, que incluyen la posibilidad de abrir investigaciones disciplinarias a aquellos funcionarios que la realicen desconociendo la normatividad que la rige, lo que reafirma lo dicho en el sentido de que las disposiciones impugnadas en nada contrarÃan el ordenamiento superior.

La urgencia manifiesta, aÃ±ade, es una figura excepcional aplicable Ãºnicamente en los casos en los que se declaren estados de excepciÃ³n, o por la ocurrencia de hechos que constituyan calamidad, fuerza mayor o caso fortuito, es decir ante circunstancias extraordinarias que demanden actuaciones inmediatas, no previstas, que como tales hagan imposible acudir a los procedimientos de selecciÃ³n o concurso pÃºblico que prevÃ© la ley.

Por Ãºltimo, en opiniÃ³n del interviniente la figura de urgencia manifiesta responde a las obligaciones que el Constituyente le impuso al Estado a travÃ©s del artÃculo 2 de la Carta PolÃtica, y es congruente con la teorÃa de la imprevisibilidad que consagra el derecho civil, la cual, dice, es aplicable en el caso sub-examine.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA

El Ministerio de Minas y EnergÃa presentÃ³, a travÃ©s de apoderado y dentro del tÃ©rmino establecido para el efecto, su intervenciÃ³n en la demanda de la referencia, en la cual le solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de las disposiciones impugnadas y negar las peticiones del demandante.

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

Los apartes acusados de los artÃculos 41 y 42 de la ley 80 de 1993, se refieren, dice el interviniente, en primer lugar al manejo presupuestal genÃ©rico que se debe surtir durante el perfeccionamiento de cualquier tipo de contrato, y en segundo lugar al manejo especÃfico cuando se trata de contratos que se deriven de la aplicaciÃ³n de la figura de la urgencia manifiesta.

La constitucionalidad de las normas demandadas necesariamente se integra a la esencia misma de la urgencia manifiesta, por cuanto dicha previsiÃ³n se ideÃ³ precisamente para atender las necesidades y gastos propios de las situaciones que configuran dicha figura, las cuales estÃ¡n definidas claramente en la ley: cuando se trate de dar continuidad al servicio; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepciÃ³n; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad, constitutivos de fuerza mayor o desastre; y en general cuando se trate de atender situaciones que imposibiliten acudir a los procedimientos de selecciÃ³n o concurso pÃºblico.

La declaraciÃ³n de ese tipo de situaciones exige del director de la entidad un acto administrativo motivado, lo que desvirtÃºa el argumento del demandante de que el funcionario puede acudir a ella con fundamentos serios o no, ciertos o inciertos, pues sus actuaciones en esos casos estÃ¡n determinadas por la existencia de condiciones previas y objetivas, y son sometidas a un control fiscal especial y especÃfico, consagrado en el artÃculo 43 del Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia y el objeto de control.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artÃculo 241 de la ConstituciÃ³n PolÃtica.

Segunda. La materia de la demanda.

El demandante sostiene que los parÃ¡grafos impugnados de los artÃculos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica, son contrarios al ordenamiento superior, especÃficamente a los artÃculos 345 y 352 de la Carta PolÃtica, pues ellos le atribuyen a las autoridades administrativas una facultad que el Constituyente radicÃ³ de manera exclusiva e indelegable en el Congreso de la RepÃºblica, como es la de modificar el presupuesto general de la NaciÃ³n.

En efecto, tales parÃ¡grafos facultan a las "autoridades administrativas", para, directamente, realizar ajustes o modificaciones al presupuesto de la entidades que dirigen, en los casos en los que declaren la "urgencia manifiesta", lo cual deberÃ¡n hacer, seÃ±ala el parÃ¡grafo 1o. del artÃculo 41 de la Ley 80 de 1993, una de las normas acusadas, "de conformidad con lo previsto en la ley orgÃ¡nica de presupuesto."

Sin embargo, en opiniÃ³n del demandante, bajo ninguna circunstancia puede el legislador dotar de esa facultad a una autoridad administrativa, pues el ejercicio de la misma le corresponde, en tiempos de paz, segÃºn lo estableciÃ³ el Constituyente en el ya citado artÃculo 345 de la Carta, al Congreso de la RepÃºblica, a las asambleas departamentales o a los concejos municipales o distritales.

De otra parte, agrega el actor, una atribuciÃ³n en ese sentido contradice el mandato del artÃculo 352 superior, que le ordena al legislador regular lo relativo a la modificaciÃ³n del presupuesto a travÃ©s de la ley orgÃ¡nica correspondiente, norma de superior jerarquÃa que en el caso especÃfico que se analiza, no sÃ³lo fue desconocida por los preceptos legales objeto de impugnaciÃ³n, sino modificada en su contenido por una norma de inferior categorÃa que le otorgÃ³ a autoridades diferentes al Congreso, una facultad que es propia y exclusiva de dicha CorporaciÃ³n.

Le corresponde entonces determinar a la Corte Constitucional, si efectivamente las disposiciones acusadas de los artÃculos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, son contrarias al ordenamiento superior, especÃficamente a lo dispuesto en los artÃculo 345 y 352 de la Carta PolÃtica, y si desconocen o vulneran el Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto.

Tercera. El presupuesto en el Estado social de derecho, es una expresiÃ³n de la separaciÃ³n de poderes y un mecanismo de racionalizaciÃ³n de la actividad estatal, que como tal le corresponde expedir al Congreso en cuanto Ã³rgano de representaciÃ³n plural.

La primera de las acusaciones que considerarÃ¡ la Sala es la referida a la presunta violaciÃ³n de los artÃculos 345 y 352 de la ConstituciÃ³n, en la que, segÃºn el actor, incurriÃ³ el legislador al facultar a las "autoridades administrativas", en los eventos en los que declaren la urgencia manifiesta, para realizar directamente "los ajustes y modificaciones presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo previsto en la ley orgÃ¡nica del presupuesto"

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

En efecto, en dicho paradigma, como en reiteradas oportunidades lo ha manifestado esta CorporaciÃ³n, "...el presupuesto no sÃ³lo es un instrumento contable sino que tiene importantes finalidades econÃ³micas y polÃticas, que explican, a su vez, su fisonomÃa jurÃdica".

"El presupuesto es un mecanismo de racionalizaciÃ³n de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de polÃtica econÃ³mica, planificaciÃ³n y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo (C.P. arts. 342 y 346). Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democrÃ¡ticas, ya que es una expresiÃ³n de la separaciÃ³n de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cÃ³mo se deben invertir los dineros del erario pÃºblico. ..esto explica la fuerza jurÃdica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, segÃºn el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental." (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro MartÃnez Caballero)

Dada la trascendencia del presupuesto dentro del Estado social de derecho y el diseÃ±o que de Ã©l hizo el Constituyente, pretendiendo un instrumento idÃ³neo para alcanzar los valores y fines esenciales del Estado, Ã©ste se rige por una serie de principios de carÃ¡cter fundamental, a travÃ©s de los cuales se quiso garantizar que cumpla las funciones que le son inherentes, entre ellas las de servir a los propÃ³sitos de igualdad, equidad y justicia social, propios del paradigma de organizaciÃ³n jurÃdico-polÃtica por el que optÃ³ el Constituyente de 1991.

Uno de esos principios es el de legalidad, el cual, ha dicho la Corte, se constituye en uno de los fundamentos mÃ¡s importantes de las democracias constitucionales.

"SegÃºn tal principio, corresponde al Congreso, como Ã³rgano de representaciÃ³n plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresiÃ³n inevitable del principio democrÃ¡tico y de la forma republicana de gobierno (C.P art. 1). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sÃ³lo deben ser previamente decretadas por la ley (C.P. art. 346) sino que, ademÃ¡s deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto (C.P. art. 345) para poder ser efectivamente realizadas. (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996).

Del contenido de los artÃculos 150-11, 345, 346 y 352 de la C.P., podrÃa concluirse entonces, que ningÃºn poder pÃºblico, distinto al Congreso, estarÃa legÃtimamente habilitado para introducir modificaciones al presupuesto general de la NaciÃ³n; ahora bien, si se tiene en cuenta que el mismo Constituyente le ordenÃ³ a dicha CorporaciÃ³n someterse a la Ley orgÃ¡nica de presupuesto para el cumplimiento de esa funciÃ³n y, dada la categorÃa de ley que previÃ³ para el efecto, supeditar su actividad legislativa en la materia a su contenido, es claro que todo lo relacionado con los procedimientos a seguir para la programaciÃ³n, aprobaciÃ³n, modificaciÃ³n y ejecuciÃ³n de los presupuestos de la NaciÃ³n, ha de estar regulado en su integridad por el respectivo estatuto orgÃ¡nico.

Cuarta. La modificaciÃ³n del presupuesto, en cumplimiento del principio de legalidad, le corresponde al legislador ordinario en tiempos de paz, y al extraordinario en los casos en que se declaren estados de excepciÃ³n.

La Ley OrgÃ¡nica de Presupuesto, actualmente compilada en el Decreto 111 de 1996, prevÃ© en sus artÃculos 83 y 84 la posibilidad de que el Gobierno Nacional introduzca directamente modificaciones al presupuesto general de la NaciÃ³n, a travÃ©s de crÃ©ditos adicionales y traslados, pero Ãºnica y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepciÃ³n. Sobre tal previsiÃ³n la Corte Constitucional se pronunciÃ³ en el siguiente sentido :

"Si la ConstituciÃ³n encomienda a la Ley OrgÃ¡nica de Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programaciÃ³n, aprobaciÃ³n, *modificaciÃ³n* y ejecuciÃ³n), nada obsta para que contemple el caso especial de la adiciÃ³n presupuestal por el gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el Estado de conmociÃ³n interior y con ocasiÃ³n de Ã©l." (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz)

Es decir, que en desarrollo del mandato del artÃculo 352 superior, el legislador, en la correspondiente ley orgÃ¡nica de presupuesto, introdujo una excepciÃ³n al principio rector que seÃ±ala que la modificaciÃ³n del mismo es competencia del Congreso, tal excepciÃ³n encuentra fundamento constitucional precisamente en la norma superior citada, pues en ella el Constituyente le atribuyÃ³ de manera expresa al legislador la facultad, para, a travÃ©s de una ley orgÃ¡nica, regular entre otros aspectos, el relativo a la modificaciÃ³n del presupuesto.

El citado artÃculo 83 del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, establece que en esos casos la fuente del gasto pÃºblico serÃ¡ el decreto que declare el estado de excepciÃ³n, es decir el correspondiente decreto legislativo, cuya legitimidad para modificar el presupuesto general de la NaciÃ³n ha reconocido esta CorporaciÃ³n de manera reiterada:

"La declaratoria del Estado de conmociÃ³n interior, dota al Presidente de facultades especiales, diseÃ±adas de tal forma que le permitan atender eficientemente los retos que plantea una situaciÃ³n de tal naturaleza. A pesar de la aguda transformaciÃ³n que sufriÃ³ la antigua instituciÃ³n del estado de sitio en la Asamblea Nacional Constituyente y de sus mayores limitaciones, la nueva Carta dota al ejecutivo de la facultad necesaria para estimar las necesidades que surgen con ocasiÃ³n de un estado excepcional, dadas las caracterÃsticas del mismo, asÃ como de las suficientes herramientas para resolverlas, y exige la observancia de criterios de razonabilidad, conexidad, necesariedad y proporcionalidad en la adopciÃ³n de las medidas destinadas a conjurar la crisis." (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz)

Una de esas herramientas, es la facultad que para modificar el presupuesto general de la NaciÃ³n, en casos de declaratoria de estados de excepciÃ³n, le atribuyÃ³ el legislador al gobierno nacional, a travÃ©s del Estatuto orgÃ¡nico de presupuesto, norma que expidiÃ³ en desarrollo del mandato superior contenido en el artÃculo 352 superior, sobre la cual esta misma CorporaciÃ³n, en varias de sus sentencias, se ha pronunciado en el siguiente sentido:

"...el Presidente de la RepÃºblica, en ejercicio de las facultades que le confiere el artÃculo 213 de la ConstituciÃ³n, puede efectuar modificaciones en el presupuesto general de la NaciÃ³n, siempre que ellas sean requeridas para financiar las erogaciones destinadas a conjurar la alteraciÃ³n del orden pÃºblico y se utilicen para tal fin. (Corte Constitucional, Sentencia C-416 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz)

Queda claro entonces, que el presupuesto general de la NaciÃ³n solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepciÃ³n, (arts. 213, 215 C.P.), en los cuales estÃ¡ habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, lo que equivale a seÃ±alar que en tiempos de normalidad el presupuesto sÃ³lo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbaciÃ³n del orden econÃ³mico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado e excepciÃ³n, tiene legÃtimas facultades para hacerlo:

"Nada obsta, a la luz de los preceptos constitucionales, para que en tiempos de perturbaciÃ³n del orden econÃ³mico y social, con el objeto de hacer frente a las necesidades propias de Ã©sta, sea el Presidente de la RepÃºblica con la firma de todos sus ministros, quien revestido de poderes extraordinarios, modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos, siempre y cuando ello se haga con el Ãºnico objeto de conjurar la crisis. AsÃ se deduce no solamente del sentido y los fines de una instituciÃ³n como la del estado de emergencia econÃ³mica, sino de la interpretaciÃ³n sistemÃ¡tica de las normas constitucionales que hoy estructuran los Estados de ExcepciÃ³n en su conjunto en armonÃa con los artÃculos 345 y siguientes, que estÃ¡n concebidos sobre el supuesto de que la distribuciÃ³n de competencias en materia presupuestal debe tener desarrollo "en tiempos de paz", por cuanto los apremios de una situaciÃ³n tan urgente que ha hecho necesaria la

apelaciÃ³n a facultades extraordinarias ...no son compatibles con la aplicaciÃ³n de aquellas previsiones si de lo que se trata es de arbitrar recursos en forma inmediata y de aplicarlos efectivamente a los fines de contrarrestar los hechos perturbatorios y la extensiÃ³n de sus efectos..."(Corte Constitucional, Sentencia C-448 de 1992, M.P. Dr. JosÃ© Gregorio HernÃ¡ndez Galindo)

La pregunta que surge entonces, en el caso concreto que se analiza, es si con fundamento en los anteriores presupuestos, el legislador podÃa, a travÃ©s de una ley ordinaria, dotar a "las autoridades administrativas" con una facultad que les permite modificar directamente sus presupuestos, en los casos en que Ã©stas hayan decretado la "urgencia manifiesta", aspectos de los cuales se ocuparÃ¡ a continuaciÃ³n la Corte.

Quinta. El Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica en el contexto que singulariza el paradigma propio del Estado social de derecho.

En desarrollo de lo dispuesto en el Ãºltimo inciso del artÃculo 150 de la C.P., el Congreso de la RepÃºblica expidiÃ³, el 28 de octubre de 1993, el Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica.

Dicho estatuto debÃa diseÃ±arse de acuerdo con la filosofÃa y principios rectores del modelo de organizaciÃ³n jurÃdico-polÃtica del Estado, consagrado en el artÃculo 1 de la Carta Fundamental, que establece que Colombia es un Estado social de derecho.

Ese propÃ³sito implicÃ³ para el legislador el compromiso de producir una norma que respondiera a especÃficas exigencias del nuevo ordenamiento superior, entre otras a lo dispuesto en el artÃculo 83, que establece que las relaciones entre los particulares y el Estado deben estar regidas por el principio de buena fe, asÃ como a lo dispuesto en el artÃculo 209, que seÃ±ala que la funciÃ³n administrativa estÃ¡ al servicio del interÃ©s general, y que los principios rectores de la misma son los de igualdad, moralidad, eficacia, economÃa, celeridad, imparcialidad y publicidad; su contenido tambiÃ©n debÃa desarrollar previsiones como la que consagra el artÃculo 90, que se refiere a la responsabilidad patrimonial que le cabe al Estado por los daÃ±os antijurÃdicos que le sean imputables por la acciÃ³n u omisiÃ³n de las autoridades pÃºblicas, y permitir la apertura de espacios para la consolidaciÃ³n y ampliaciÃ³n de la iniciativa privada en el campo de la contrataciÃ³n pÃºblica, libre de trabas y obstÃ¡culos innecesarios, tal como lo ordena el artÃculo 84 superior.

AsÃ mismo, el legislador, al elaborar el estatuto general de contrataciÃ³n administrativa, debiÃ³ supeditar los preceptos que en materia presupuestal incluyera en Ã©ste, a las disposiciones del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, norma de superior jerarquÃa a la que contiene el estatuto de contrataciÃ³n, la cual, como lo seÃ±alÃ³ de manera expresa esta CorporaciÃ³n es una ley ordinaria :

"...la ley definitoria de la contrataciÃ³n administrativa expedida con base en el artÃculo 150 de la Carta, adolece de las caracterÃsticas especiales predicables de algunas otras leyes -orgÃ¡nicas o estatutarias-, que le imponen al Congreso limitaciones especÃficas o condicionan con su normatividad la actuaciÃ³n administrativa y la expediciÃ³n o aplicaciÃ³n de otras leyes referidas a la materia.

"Frente al caso concreto [el de la ley 80 de 1993], se trata de una ley con temÃ¡tica especÃfica -la contrataciÃ³n administrativa-, pero evidentemente ordinaria, susceptible desde todo punto de vista, de admitir excepciones a su aplicaciÃ³n o de ser modificada por norma posterior de igual categorÃa." (Corte Constitucional, Sentencia C-317 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa)

Quiere decir lo anterior, que el anÃ¡lisis que en sede de constitucionalidad se efectÃºe de los mandatos especÃficos de ese estatuto general de contrataciÃ³n de la administraciÃ³n pÃºblica, demandados por el actor, ha de sustentarse en los postulados bÃ¡sicos del Estado social de derecho, y verificar, a partir de ellos, que sus preceptos no sÃ³lo contribuyen al desarrollo efectivo de los principios rectores del mismo, sino, desde luego, que no contrarÃan ni desbordan las disposiciones, ni de la ConstituciÃ³n PolÃtica, ni las del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto.

En esa perspectiva la Sala procederÃ¡ a efectuar el anÃ¡lisis de los parÃ¡grafos acusados de los artÃculos 41 y 42 de la ley 80 de 1993, Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica.

Sexta. Las normas acusadas del Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica, corresponden al Ã¡mbito propio de la materia presupuestal, por lo que los mandatos que ellas contienen deben estar supeditados, no sÃ³lo a la ConstituciÃ³n, sino al Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, tal como lo dispone artÃculo 352 de la Carta PolÃtica.

Un anÃ¡lisis integral y sistemÃ¡tico de dichas normas, el parÃ¡grafo 1o. del artÃculo 41 y el parÃ¡grafo Ãºnico del artÃculo 42, realizado en el contexto especÃfico de los artÃculos y de la ley que los contiene, permite ubicar el nÃºcleo del problema planteado por el actor:

En efecto, la acusaciÃ³n se dirige de manera especÃfica, a la facultad que el legislador ordinario le dio, a travÃ©s del estatuto general de la contrataciÃ³n administrativa, a las autoridades administrativas, para, directamente y de conformidad con lo previsto en la ley orgÃ¡nica de presupuesto, realizar en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar en los casos en que dichas autoridades, con fundamento en lo dispuesto en el artÃculo 42 del citado Estatuto, declaren la urgencia manifiesta.

El problema remite, necesariamente, a un anÃ¡lisis previo sobre la figura de la "urgencia manifiesta" y los casos en que ella se configura, segÃºn lo dispuesto en el inciso primero del artÃculo 42 de la Ley 80 de 1993. Establece dicha norma:

"ArtÃculo 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestaciÃ³n de servicios, o la ejecuciÃ³n de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepciÃ³n; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los

procedimientos de selecciÃ³n o concurso pÃºblicos.

"La urgencia manifiesta se declararÃ¡ mediante acto administrativo motivado.

En esos casos, de conformidad con lo establecido en el parÃ¡grafo 1o. del artÃculo 41 de la Ley 80 de 1993, impugnado por el actor,

"...la autoridad administrativa directamente realizarÃ¡ los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo previsto en la ley orgÃ¡nica del presupuesto."

Dicha disposiciÃ³n se reitera y complementa con lo dispuesto en el parÃ¡grafo Ãºnico del artÃculo 42 de la Ley 80 de 1993, tambiÃ©n objeto de demanda, el cual establece lo siguiente :

"ParÃ¡grafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrÃ¡n hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente."

Del anÃ¡lisis sistemÃ¡tico de las normas citadas se concluye lo siguiente :

a. Que la "urgencia manifiesta" es una situaciÃ³n que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorizaciÃ³n previa, a travÃ©s de acto debidamente motivado.

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

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestaciÃ³n de servicios, o la ejecuciÃ³n de obras en el inmediato futuro.

- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepciÃ³n.

- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,

- En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selecciÃ³n o concurso pÃºblicos.

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

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la ley orgÃ¡nica de presupuesto. (ParÃ¡grafo 1o. artÃculo 41 Ley 80 de 1993)

- Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (ParÃ¡grafo Ãºnico artÃculo 42 Ley 80 de 1993)

d. Que dada la mayor autonomÃa con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepciÃ³n, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberÃ¡ ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, segÃºn lo establece el artÃculo 43 de la Ley 80 de 1993.

Tales disposiciones se confrontarÃ¡n a continuaciÃ³n con el ordenamiento superior y con las disposiciones del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, contenido actualmente en el Decreto 111 de 1996, para establecer si efectivamente vulneran o contrarÃan la normativa constitucional y/o la normativa orgÃ¡nica vigente en materia presupuestal.

SÃ©ptima. En ningÃºn caso, de conformidad con los preceptos de la ConstituciÃ³n PolÃtica y con las disposiciones del Ley OrgÃ¡nica de Presupuesto, las "autoridades administrativas" pueden, directamente, ajustar y/o modificar los presupuestos de las entidades pÃºblicas, tal como lo dispone el parÃ¡grafo 1o. del artÃculo 41 de la Ley 80 de 1993.

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

"En tiempos de paz no se podrÃ¡ percibir contribuciÃ³n o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciÃ³n con cargo al tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

"Tampoco podrÃ¡ hacerse ningÃºn gasto pÃºblico que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crÃ©dito alguno a objeto no previsto en el presupuesto."

Por su parte, el artÃculo 346 de la C.P. seÃ±ala :

"El gobierno formularÃ¡ anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberÃ¡ corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentarÃ¡ al Congreso, dentro de los primeros diez dÃas de cada legislatura.

"En la ley de apropiaciones no podrÃ¡ incluirse partida alguna que no corresponda a un crÃ©dito 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 pÃºblico, o al servicio a la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

"Las comisiones de asuntos econÃ³micos de las dos cÃ¡maras deliberarÃ¡n en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto

de rentas y ley de apropiaciones."

El artÃculo 347 superior estipula lo siguiente :

"El proyecto de ley de apropiaciones deberÃ¡ contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrÃ¡, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creaciÃ³n de nuevas rentas o la modificaciÃ³n de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

"El presupuesto podrÃ¡ aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trÃ¡mite podrÃ¡ continuar su curso en el perÃodo legislativo siguiente."

Es decir, que es responsabilidad directa del gobierno, incluir la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la respectiva vigencia fiscal, pudiendo, si las circunstancias asÃ lo determinan, presentarle al Congreso, paralelamente, propuestas de nuevas rentas o modificaciÃ³n de las existentes, si considera que los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender los gastos proyectados.

NÃ³tese que el Constituyente fue en extremo cuidadoso al brindarle, tanto al ejecutivo como al legislador, las herramientas necesarias para que en materia presupuestal se cumplan de manera rigurosa los principios rectores que Ã©l mismo determinÃ³ para ella. Entre ellos el principio de legalidad, al que ya se refiriÃ³ la Sala en esta providencia y el principio de "especializaciÃ³n", consagrado en el aparte final del artÃculo 345 de la Carta, que seÃ±ala "que no se podrÃ¡ transferir crÃ©dito alguno a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto"

En virtud de los mencionados principios, tal y como reiteradamente lo ha seÃ±alado esta CorporaciÃ³n, "...la modificaciÃ³n a la ley anual de presupuesto corresponde exclusivamente al legislador, salvo el caso de las facultades que corresponden al Presidente de la repÃºblica durante los estados de excepciÃ³n..."

Ahora bien, los procedimientos a seguir para efectos de esas modificaciones, deben estar regulados en el Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, como en efecto ocurre a travÃ©s de los artÃculos del citado Decreto 111 de 1996 que se transcriben a continuaciÃ³n:

"ArtÃculo 79. Cuando durante la ejecuciÃ³n del Presupuesto General de la NaciÃ³n se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para completar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos servicios autorizados por la ley, se pueden abrir crÃ©ditos adicionales por el Congreso o por el gobierno, con arreglo a las disposiciones de los artÃculos siguientes.

"ArtÃculo 80. El Gobierno Nacional presentarÃ¡ al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y crÃ©ditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantÃa de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pÃºblica e inversiÃ³n.

"ArtÃculo 81. Ni el Congreso ni el Gobierno podrÃ¡n abrir crÃ©ditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el presupuesto de rentas y recursos de capital, a menos que se trate de crÃ©ditos abiertos mediante contracrÃ©ditos a la ley de apropiaciones.

"ArtÃculo 82. La disponibilidad de los ingresos de la NaciÃ³n para abrir los crÃ©ditos adicionales al presupuesto serÃ¡ certificada por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos pÃºblicos la disponibilidad serÃ¡ certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

"ArtÃculo 83. Los crÃ©ditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la NaciÃ³n destinados a atender gastos acasionados por los estados de excepciÃ³n , serÃ¡n efectuados por el Gobierno en los tÃ©rminos que Ã©ste seÃ±ale. La fuente de gasto pÃºblico serÃ¡ el decreto que declare el estado de excepciÃ³n respectivo.

"ArtÃculo 84. De conformidad con lo establecido en la ConstituciÃ³n PolÃtica, cuando se declaren estados de excepciÃ³n, toda modificaciÃ³n al Presupuesto General de la NaciÃ³n deberÃ¡ ser informada al Congreso de la RepÃºblica, dentro de los ocho dÃas siguientes a su realizaciÃ³n. En caso de que no se encuentre reunido el Congreso, deberÃ¡ informarse dentro de los ocho dÃas de iniciaciÃ³n del siguiente periodo de sesiones."

La regulaciÃ³n transcrita se refiere de manera expresa a los casos en que la modificaciÃ³n implica la adiciÃ³n del presupuesto, lo que supone apertura de crÃ©ditos adicionales, a travÃ©s de los cuales, ha dicho esta CorporaciÃ³n "…se busca aumentar la cuantÃa de una determinada apropiaciÃ³n (crÃ©ditos suplementales) o crear una partida de gasto que no estaba prevista en el proyecto original (crÃ©ditos extraordinarios)…", funciÃ³n que se repite es propia y exclusiva del legislador ordinario, o del extraordinario en los casos en que se declaren estados de excepciÃ³n (arts. 213 y 215 C.P.) :

"Bien sabido es que la modificaciÃ³n del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir la apertura de crÃ©ditos adicionales, sÃ³lo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual ConstituciÃ³n. Ya no tiene el ejecutivo la posibilidad de reformar el presupuesto, en Ã©pocas de normalidad. La Corte aceptÃ³ la modificaciÃ³n por decreto legislativo, dictado durante estados de excepciÃ³n. Pero, se repite, en tiempos de normalidad la reforma del presupuesto sÃ³lo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los crÃ©ditos adicionales por decreto, en tiempos de normalidad." (Corte Constitucional, Sentencia C-357 de 1994, M.P. Dr. Jorge Arango MejÃa)

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

En virtud de los traslados, ha dicho la Corte Constitucional, "...se disminuye el montante de una apropiaciÃ³n (contracrÃ©dito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crÃ©dito), ...en estas operaciones simplemente se varÃa la destinaciÃ³n del gasto entre diferentes secciones (entidades pÃºblicas), o entre numerales de una misma secciÃ³n (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de crÃ©ditos mediante una operaciÃ³n de contracrÃ©ditos en la ley de apropiaciones"

Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto arriba transcritas, que regulan lo atinente a su modificaciÃ³n, especialmente lo estipulado en el articulo 80 de dicho estatuto, que establece que el Gobierno Nacional deberÃ¡ presentar al Congreso, los proyectos de ley sobre traslados y crÃ©ditos adicionales al presupuesto, "...cuando sea indispensable aumentar la cuantÃa de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pÃºblica o inversiÃ³n", y el del artÃculo 83, que autoriza al gobierno para hacerlos a travÃ©s de decretos legislativos en los casos de declaratoria de estados de excepciÃ³n, es claro que ni la ConstituciÃ³n ni el Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, consagran o viabilizan la posibilidad de que las "autoridades administrativas" modifiquen ellas, directa y unilateralmente, los presupuestos de la entidades pÃºblicas, ni efectuando traslados ni autorizando crÃ©ditos adicionales.

Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artÃculo 352 de la ConstituciÃ³n, a travÃ©s del estatuto orgÃ¡nico, previÃ³ dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos :

En el primero de ellos, esto es cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades pÃºblicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversiÃ³n, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberÃ¡ hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso.

En el segundo, esto es cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de excepciÃ³n, el competente para efectuarlos serÃ¡ el Gobierno, mediante decreto, en los tÃ©rminos que Ã©ste seÃ±ale.

Por lo anterior, la Corte encuentra que el contenido del parÃ¡grafo primero del artÃculo 41 de la Ley 80 de 1993, contrarÃa los preceptos de los artÃculo 345 y 352 de la ConstituciÃ³n y desconoce lo dispuesto en los artÃculos 79 a 84 del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto, motivo por el cual lo declararÃ¡ inexequible.

Octava. El parÃ¡grafo Ãºnico del artÃculo 42 de la Ley 80 de 1993 es exequible, bajo el entendido de que los traslados internos que se efectÃºen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sÃ³lo pueden afectar el anexo del decreto de liquidaciÃ³n del presupuesto.

En efecto, la situaciÃ³n que describe el parÃ¡grafo Ãºnico del artÃculo 42 de la ley 80 de 1993, acusado tambiÃ©n por el actor, es bien distinta de la que consagra el parÃ¡grafo primero del artÃculo 41 del mismo estatuto, pues a travÃ©s de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificaciÃ³n del Presupuesto General de la NaciÃ³n, dado que de su aplicaciÃ³n no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crÃ©dito alguno a objeto no previsto, materias esas sÃ de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtÃºa la acusaciÃ³n de que su contenido viola el artÃculo 345 superior.

Cuando se de aplicaciÃ³n al parÃ¡grafo del artÃculo 42 del estatuto de contrataciÃ³n de la administraciÃ³n pÃºblica, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la NaciÃ³n se mantendrÃ¡ incÃ³lume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada secciÃ³n, valga decir de cada entidad pÃºblica, se vean afectados por una decisiÃ³n de carÃ¡cter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Ese tipo de traslados internos, que sÃ³lo afectan el Anexo del Decreto de liquidaciÃ³n del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (secciÃ³n), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversiÃ³n y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a travÃ©s de la norma impugnada, en nada contrarÃa el ordenamiento superior.

Es mÃ¡s ese tipo de operaciones estÃ¡n autorizadas de manera general, tal como lo seÃ±ala expresamente el artÃculo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto :

"ArtÃculo 34. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidaciÃ³n que no modifiquen en cada secciÃ³n presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversiÃ³n aprobados por el Congreso, se harÃ¡n mediante resoluciÃ³n expedida por el jefe del Ã³rgano respectivo. En el caso de los establecimientos pÃºblicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidaciÃ³n se harÃ¡n por resoluciÃ³n o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos.

"Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobaciÃ³n del Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico - DirecciÃ³n General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversiÃ³n se requerirÃ¡ ademÃ¡s del concepto favorable del Departamento Nacional de PlaneaciÃ³n.

"El Departamento Nacional de PlaneaciÃ³n al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidaciÃ³n financiados con recursos del crÃ©dito externo verificarÃ¡ que dicha modificaciÃ³n se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de emprÃ©stito.

"La DirecciÃ³n General del Presupuesto enviarÃ¡ copia de los actos administrativos a la DirecciÃ³n General del Tesoro a fin de hacer los ajustes

en el Programa Anual de Caja que sean necesarios."

Es decir, que de acuerdo con la regulaciÃ³n orgÃ¡nica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a travÃ©s de las cuales "...simplemente se varÃa la destinaciÃ³n del gasto entre numerales de una misma secciÃ³n (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento pÃºblico del orden nacional, estÃ¡n autorizados para hacerlo mediante resoluciÃ³n o acuerdo respectivamente".

Se trata pues de una norma de carÃ¡cter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temÃ¡tica especÃfica, la ley general de contrataciÃ³n administrativa, que como tal estÃ¡ supeditada a las disposiciones del Estatuto OrgÃ¡nico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, segÃºn lo establece el artÃculo 352 superior, condiciÃ³n que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a travÃ©s del parÃ¡grafo Ãºnico del artÃculo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artÃculo 34 del Decreto 568 de 1996, sÃ³lo que su contenido se refiere a su aplicaciÃ³n en los casos de declaratoria de "urgencia manifiesta" que efectÃºe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma.

En mÃ©rito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la RepÃºblica de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la ConstituciÃ³n Nacional,

RESUELVE:

Primero. Declarar INEXEQUIBLE el parÃ¡grafo 1o. del artÃculo 41 de la Ley 80 de 1993, por la cual se expidiÃ³ el Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el parÃ¡grafo Ãºnico del artÃculo 42 de la Ley 80 de 1993, bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectÃºen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidaciÃ³n del Presupuesto.

CÃ³piese, notifÃquese, comunÃquese, cÃºmplase e insÃ©rtese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archÃvese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÃOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-ModificaciÃ³n por el Ejecutivo en estado de Emergencia/PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Autoridades administrativas no pueden modificarlo (Salvamento parcial de voto)

No resulta ajustado a la ConstituciÃ³n trasladar -no solamente al Gobierno Nacional, lo que ya vulnerarÃa el mandato superior, sino a todas las entidades que contratan en los tÃ©rminos de la Ley 80- la facultad de modificar el presupuesto, que no otra cosa es lo que autoriza la disposiciÃ³n demandada, la cual en Ãºltimas da lugar a que, declarada la urgencia manifiesta, se modifiquen sin lÃmite las partidas presupuestales del organismo o entidad estatal, para efectuar gastos en ellas no previstos. La Corte, en reiterada jurisprudencia ha admitido que pueda el Ejecutivo modificar el presupuesto, pero solamente en el Estado de Emergencia, mas no en tiempo de paz. Mucho menos serÃa posible que esa modificaciÃ³n fuera introducida por autoridades administrativas inferiores.

Referencia: Expediente D-2107

Comparto plenamente la decisiÃ³n adoptada por la Corte en el sentido de declarar inexequible el parÃ¡grafo 1 del artÃculo 41 de la Ley 80 de 1993.

Me aparto, sin embargo, de la decisiÃ³n relativa al parÃ¡grafo Ãºnico del artÃculo 42 IbÃdem, declarado exequible bajo condiciÃ³n, pues considero que tambiÃ©n se lo ha debido retirar del ordenamiento jurÃdico.

Las razones esgrimidas para declarar la inconstitucionalidad de la primera norma son igualmente vÃ¡lidas para privar de efectos a la segunda, tambiÃ©n por contrariar la ConstituciÃ³n PolÃtica.

El artÃculo 345 de la Carta, en expresiones que no admiten entendimiento ni acepciÃ³n distintos, dispone que en tiempo de paz no se podrÃ¡ hacer erogaciÃ³n con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, y ademÃ¡s establece que tampoco podrÃ¡ hacerse ningÃºn gasto pÃºblico que no haya sido decretado por el Congreso ni transferir crÃ©dito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

La urgencia manifiesta es una figura que se justifica en el campo de la contrataciÃ³n administrativa para evitar requisitos o trÃ¡mites que obstaculizan la adquisiciÃ³n de bienes, la obtenciÃ³n de servicios o la ejecuciÃ³n de obras requeridas, como el mismo precepto legal lo indica, "cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares (calamitosas o fortuitas) que imposibiliten acudir a procedimientos de selecciÃ³n o concurso pÃºblicos".

El contrato celebrado por la AdministraciÃ³n, independientemente de si requiriÃ³ o no en su trÃ¡mite la previa declaraciÃ³n de urgencia manifiesta, implica un gasto que, por tanto, debe sujetarse a lo previsto en el artÃculo 345 constitucional, es decir, su objeto debe haberse contemplado en el respectivo presupuesto. Un Estado previsor y cauto tendrÃa que establecer con antelaciÃ³n partidas destinadas a gastos extraordinarios y urgentes de la naturaleza mencionada.

Lo que no resulta ajustado a la ConstituciÃ³n es trasladar -no solamente al Gobierno Nacional, lo que ya vulnerarÃa el mandato superior, sino a todas las entidades que contratan en los tÃ©rminos de la Ley 80- la facultad de modificar el presupuesto, que no otra cosa es lo que autoriza la disposiciÃ³n demandada, la cual en Ãºltimas da lugar a que, declarada la urgencia manifiesta, se modifiquen sin lÃmite las partidas presupuestales del organismo o entidad estatal, para efectuar gastos en ellas no previstos.

RecuÃ©rdese que -se lo haya propuesto o no- el Constituyente de 1991 derogÃ³ el artÃculo 212 de la ConstituciÃ³n de 1886, que autorizaba los llamados crÃ©ditos suplementales o extraordinarios, por decisiÃ³n del Consejo de Ministros y previo concepto favorable del Consejo de Estado, cuando hubiese necesidad de un gasto imprescindible a juicio del Gobierno, no estando reunido el Congreso y no habiendo partida votada.

La Corte, en reiterada jurisprudencia ha admitido que pueda el Ejecutivo modificar el presupuesto, pero solamente en el Estado de Emergencia (artÃculo 215 C.P.), mas no en tiempo de paz. Mucho menos serÃa posible que esa modificaciÃ³n fuera introducida por autoridades administrativas inferiores.

El condicionamiento plasmado en el Fallo supone que los "traslados presupuestales internos" no modifican el presupuesto, por afectar apenas el del respectivo organismo o entidad, lo cual resulta contraevidente, si se considera que las actuaciones autorizadas en la norma habrÃ¡n de reflejarse necesariamente en la aplicaciÃ³n de unos recursos previstos presupuestalmente para determinado gasto, a un gasto distinto.

Por Ãºltimo, debo manifestar que de ningÃºn modo entiendo cÃ³mo la Corte Constitucional funda la exequibilidad -que implica una comparaciÃ³n entre la ley y los mandatos de la Carta PolÃtica- en lo dispuesto por el Ejecutivo en un decreto reglamentario (el 568 de 1996), inclusive de jerarquÃa inferior a la norma examinada.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

Fecha y hora de creación: 2024-05-01 13:11:07