Función Pública

Sentencia 365 de 2001 Corte Constitucional

Sentencia C-365/01

SENTENCIA C-365 DE 2001

DECRETO COMPILADOR-Competencias

ALCALDE-OrdenaciÃ³n de gastos

ALCALDE-Principal autoridad administrativa/ADMINISTRACION LOCAL-Finalidad

El elenco de facultades constitucionales del alcalde municipal reafirman su carÃ¡cter de principal autoridad administrativa del municipio, como quiera que se trata de competencias que dicen relaciÃ³n con la gestiÃ³n de asuntos por parte de los Ã³rganos, instituciones y personal que conforman la denominada administraciÃ³n local, cuya acciÃ³n debe estar orientada prioritariamente a lograr que el municipio como entidad fundamental de la divisiÃ³n polÃtico administrativa del Estado, preste en forma eficiente los servicios pÃºblicos a su cargo, construya las obras que demande el progreso local, ordene el desarrollo de su territorio, promueva la participaciÃ³n comunitaria, propenda por el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumpla diligentemente las demÃ¡s funciones que le asignen la Carta PolÃtica y la Ley.

ADMINISTRACION LOCAL-No pertenencia de contralorÃas/CONTRALORIA MUNICIPAL-FunciÃ³n/CONTRALORIA EN ADMINISTRACION MUNICIPAL-AutonomÃa administrativa y presupuestal

La ConstituciÃ³n PolÃtica no involucra a las contralorÃas municipales dentro del concepto de administraciÃ³n local, y mal harÃa en hacerlo, toda vez que son organismos que dentro del Ã¡mbito de su jurisdicciÃ³n estÃ¡n llamados a ejercer la vigilancia de la gestiÃ³n fiscal de la administraciÃ³n municipal, en forma posterior y selectiva, de acuerdo con lo estipulado en la regla 272 de la Carta PolÃtica, que para estos efectos les reconoce las mismas funciones y caracterÃsticas de la ContralorÃa General de la RepÃºblica, ente las cuales se destaca su carÃ¡cter tÃ©cnico y su autonomÃa administrativa y presupuestal, sin que en ningÃºn momento puedan ejercer funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organizaciÃ³n.

CONTRALORIA EN ADMINISTRACION MUNICIPAL-Independencia funcional y orgÃ¡nica

CONTRALORIA MUNICIPAL-AutonomÃa administrativa y presupuestal/PERSONERIA MUNICIPAL-AutonomÃa administrativa y presupuestal

PERSONERIA EN ADMINISTRACION MUNICIPAL-AutonomÃa administrativa y presupuestal

ORGANISMOS DE CONTROL EN ADMINISTRACION MUNICIPAL-No pertenencia/ALCALDE EN ORGANISMO DE CONTROL-Incompetencia para ordenar gastos

Estando claro que los Ã³rganos de control del nivel local no hacen parte de la administraciÃ³n municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomÃa administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su funciÃ³n de fiscalizaciÃ³n de la actividad administrativa, es fÃ¡cil inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como se si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.

ALCALDE EN CONTRALORIA MUNICIPAL-Incompetencia para ordenar gastos/ALCALDE EN PERSONERIA MUNICIPAL-Incompetencia para ordenar gastos

CONTRALORIA-ContrataciÃ³n de ejercicio de vigilancia fiscal/CONTRALORIA-OrdenaciÃ³n del gasto/PERSONERIA-OrdenaciÃ³n del gasto

AUTONOMIA PRESUPUESTAL-OrdenaciÃ³n del gasto

ORGANISMOS DE CONTROL-AutonomÃa administrativa y presupuestal

AUTONOMIA PRESUPUESTAL-LÃmites

AUTONOMIA PRESUPUESTAL-IntervenciÃ³n del Ejecutivo

CONCEJO MUNICIPAL-Facultad de contratar y comprometer recursos del presupuesto

Referencia: expediente D-3190

Demanda de inconstitucionalidad contra los artÃculos 108 y 110 (parcial) del Decreto 111 de 1996 - Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto-

ACTOR: CARLOS AUGUSTO CABRERA S.

MAGISTRADA PONENTE:

DRA. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

BogotÃ¡, D.C., dos (2) de abril de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trÃ¡mites establecidos en el decreto 2067 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acciÃ³n pÃºblica de inconstitucionalidad consagrada en el artÃculo 241 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, el ciudadano CARLOS AUGUSTO CABRERA SAAVEDRA, demandÃ³ la inconstitucionalidad los artÃculos 108 y 110 (parcial) del Decreto 111 de 1996.

Cumplidos los trÃ¡mites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y actuaciones, procede la Corte a decidir de fondo la demanda de la referencia.

II LA NORMA ACUSADA

A continuaciÃ³n se transcribe el texto de las normas acusadas, resaltÃ¡ndose los apartes cuestionados, conforme a su publicaciÃ³n en el Diario Oficial.

DECRETO 111 DE 1996

"ARTÃCULO 108. Las ContralorÃas y PersonerÃas Distritales y Municipales tendrÃ¡n la autonomÃa presupuestal seÃ±alada en la Ley OrgÃ¡nica del Presupuesto (Ley 225 de 1995 ArtÃculo 30).

"ARTÃCULO 110. Los Ã³rganos que son una secciÃ³n en el Presupuesto General de la NaciÃ³n, tendrÃ¡n la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurÃdica de la cual hacen parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva secciÃ³n, lo que constituye la autonomÃa presupuestal a que se refieren la ConstituciÃ³n PolÃtica y la Ley. Estas facultades estarÃ¡n en cabeza del jefe de cada Ã³rgano quien podrÃ¡ delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serÃ¡n ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de ContrataciÃ³n de la AdministraciÃ³n PÃºblica y en las disposiciones legales vigentes.

"En la secciÃ³n correspondiente a la Rama Legislativa estas capacidades se ejercerÃ¡n en la forma arriba indicada y de manera independiente por el Senado y la CÃ¡mara de Representantes; igualmente, en la secciÃ³n correspondiente a la rama Judicial serÃ¡n ejercidas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

"En los mismos tÃ©rminos y condiciones tendrÃ¡n estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales, Asambleas y Concejos, las ContralorÃas y PersonerÃas Territoriales y todos los demÃ¡s Ã³rganos estatales de cualquier nivel que tengan personerÃa jurÃdica.

"En todo caso, el Presidente de la RepÃºblica podrÃ¡ celebrar contratos a nombre de la NaciÃ³n. (Ley 38 de 1989, artÃculo 91, Ley 179 de 1994, artÃculo 51)".

Conviene precisar que respecto del artÃculo 110 del Decreto 111 de 1996, el Magistrado Sustanciador, mediante providencia del 21 de septiembre de 2000, rechazÃ³ la demanda en relaciÃ³n con las expresiones *"Los Ã³rganos que son una secciÃ³n en el Presupuesto General de la NaciÃ³n, tendrÃ¡n la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurÃdica de la cual hacen parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva secciÃ³n, lo que constituye la autonomÃa presupuestal a que se refieren la ConstituciÃ³n PolÃtica y la Ley",* ya que al ser declaradas exequibles en Sentencia C-101 de 1996, sobre ellas opera la cosa juzgada constitucional.

III FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para el actor las disposiciones demandadas vulneran los artÃculos 209 y 315-9 de la Carta PolÃtica, por las siguientes razones:

La competencia del alcalde para autorizar los gastos municipales, conforme a lo establecido en el numeral 9 del artÃculo 315 de la ConstituciÃ³n, comprende todos los Ã³rganos del nivel local, incluidas la ContralorÃa y PersonerÃa municipales a las que el Ordenamiento Superior no les reconoce autonomÃa presupuestal.

Careciendo los Ã³rganos de control de autonomÃa presupuestal, la ley no puede atribuirles Ã©sta facultad por medio de los preceptos acusados, ademÃ¡s porque en la ley orgÃ¡nica de presupuesto se define la autonomÃa como la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurÃdica de la cual hacen parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones presupuestales.

Si bien los contralores territoriales ejercen en este nivel las mismas atribuciones que el Contralor General, no puede extendÃ©rsele a estos Ã³rganos de control la autonomÃa que el canon 267 Fundamental le confiere exclusivamente a la ContralorÃa General de la RepÃºblica.

Sin embargo no puede desconocerse que segÃºn lo prescribe el artÃculo 272 Superior, dichas contralorÃas pueden "contratar el ejercicio del

control fiscal". Pero la facultad de ordenar el gasto difiere de la facultad para contratar, de lo cual es ejemplo el pago de nÃ³minas y sentencias judiciales.Â

La intenciÃ³n del artÃculo 315-9 es garantizar que los Ã³rganos del nivel local se dediquen a su funciÃ³n y no asuman tareas que no corresponden a su naturaleza. Para lograr este objetivo, la Carta ha radicado la ejecuciÃ³n del presupuesto en el alcalde municipal, quien debe hacerlo en consonancia con su programa de gobierno y el plan de desarrollo municipal. Por tal motivo, el artÃculo 313-3 establece como Ãºnica limitaciÃ³n la funciÃ³n del Concejo Municipal de autorizar al alcalde para celebrar contratos.

Â

PodrÃa argumentarse que aunque la ConstituciÃ³n no le concediÃ³ autonomÃa a los entes de control local, la ley puede reconocerles este atributo para impedir la intromisiÃ³n del alcalde municipal en su funciÃ³n fiscalizadora, pero esto significa desconocer la buena fe de las autoridades pÃºblicas. El alcalde no puede y no debe intervenir en las funciones de los organismos de control local, pero sÃ estÃ¡ autorizado constitucionalmente para hacerlo en la ejecuciÃ³n presupuestal, que es un asunto de su entera responsabilidad.

Si injustificadamente el alcalde desborda su competencia de ejecuciÃ³n presupuestal obstaculizando las funciones de las contralorÃas y personerÃas, lo pertinente es deducirle responsabilidad disciplinaria, penal y fiscal sancionando sus desmanes.

Â Si se acepta la autonomÃa presupuestal de los entes de control local tambiÃ©n debe admitirse su facultad de formulaciÃ³n independiente del presupuesto, aspecto que ha sido rechazado por la jurisprudencia constitucional.

Por tratarse de una funciÃ³n administrativa podrÃa delegarse la funciÃ³n de ordenaciÃ³n del gasto de los alcaldes con arreglo al artÃculo 209 de la Carta, pero la ley no puede delegar una funciÃ³n que la ConstituciÃ³n le atribuye exclusivamente al alcalde municipal.

La violaciÃ³n al artÃculo 209 Superior se presenta como resultado de la aplicaciÃ³n prÃ¡ctica de los preceptos acusados por parte de las entidades territoriales, toda vez que resulta contrario a la eficiencia y economÃa de la funciÃ³n administrativa que exista duplicidad de infraestructuras -la de las contralorÃas y personerÃas de un lado, y de otro, la de las alcaldÃas-, para el cumplimiento de la funciÃ³n de ordenaciÃ³n del gasto. Esta situaciÃ³n ha conducido a una profunda crisis en las finanzas territoriales.

VI INTERVENCION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÃDITO PÃBLICO

El Ministerio de Hacienda y CrÃ©dito PÃºblico intervino a travÃ©s de apoderado en el proceso para defender la constitucionalidad de las normas acusadas, con base en los siguientes argumentos:

La autonomÃa presupuestal es requisito *sine qua non* para que entidades pÃºblicas como la ContralorÃa, PersonerÃa y Concejos territoriales cumplan con su misiÃ³n constitucional de control fiscal y polÃtico.

Sostiene que un Ã³rgano cuya misiÃ³n principal es la de ejercer el control administrativo propendiendo por la salvaguarda de los derechos humanos, no puede estar vinculado funcionalmente al organismo que controla, so pena de perder de vista los nobles fines para los cuales fue instituido.

La ley orgÃ¡nica recogiÃ³ la caracterÃstica constitucional establecida para los Ã³rganos de control, al reconocerles autonomÃa presupuestal en los tÃ©rminos expresados en las normas acusadas, sin desconocer lo dispuesto en las leyes especiales que regulan las materias municipales.

No es acertado insistir en que las contralorÃas y personerÃas son Ã³rganos "comunes" a la administraciÃ³n territorial. Desde el punto de vista polÃtico, las funciones que despliegan exigen una autonomÃa en Ã¡mbitos como el presupuestal, entendiendo por tal la capacidad de comprometer su presupuesto y ordenar el gasto que soporte tales compromisos.

SegÃºn la Carta es atribuciÃ³n del legislador definir la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar, asÃ como los aspectos propios de la ejecuciÃ³n por parte de las entidades territoriales. AsÃ lo ha hecho mediante el Decreto compilatorio 111 de 1996 que ha definido lo que se entiende por autonomÃa presupuestal.

Por lo anterior, concluye que un control sin autonomÃa frente al Ã³rgano investigado carece de sentido, de allÃ la necesaria independencia entre los sujetos de control, razÃ³n suficiente para declarar la constitucionalidad de las normas acusadas.

V CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÃN

El Jefe del Ministerio PÃºblico mediante concepto No. 2354 solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de las normas cuestionadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

El actor efectÃºa una hermenÃ©utica sesgada del canon 315-9 de la ConstituciÃ³n, puesto que de su perentorio mandato no puede desprenderse la afirmaciÃ³n de que la facultad de ordenaciÃ³n del gasto del alcalde municipal equivale a la negaciÃ³n de la autonomÃa presupuestal de los Ã³rganos de control locales que son las PersonerÃas y las ContralorÃas municipales.

La funciÃ³n constitucional de la cual goza el alcalde municipal para ordenar los gastos municipales no puede ser entendida en forma tan amplia, que permita predicar la existencia de una facultad omnÃmoda en cabeza de dicho servidor pÃºblico para disponer del presupuesto de todas las entidades del nivel local, incluidas las ContralorÃas y PersonerÃas Municipales, toda vez que una potestad de tales dimensiones terminarÃa por afectar el nÃºcleo esencial de la independencia que, como atributo inmanente, deben tener las entidades estatales llamadas a ejercer el control de le gestiÃ³n pÃºblica.

Si la facultad de ordenaciÃ³n del gasto que tiene el alcalde municipal no es otra cosa que la capacidad para ejecutar el presupuesto local a partir de un programa de gastos aprobado en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal, seÃ±alando la oportunidad de contratar y comprometer los recursos pÃºblicos de la administraciÃ³n central, no se entiende cÃ³mo puede hablarse de una competencia abierta en cabeza de dicho funcionario para manejar el presupuesto de todos los entes locales, incluyendo a las PersonerÃas y ContralorÃas municipales, que son entes estatales que para el cabal desempeÃ±o de su funciÃ³n fiscalizadora deben contar con la debida autonomÃa presupuestal.

La jurisprudencia constitucional ha precisado que el alcance de la autonomÃa presupuestal de los Ã³rganos de control puede ser determinada por el legislador, dentro de los parÃ¡metros constitucionales, aun cuando el espacio de configuraciÃ³n legal es mayor tratÃ¡ndose de la regulaciÃ³n de la autonomÃa presupuestal de las entidades territoriales, puesto que Ã©stas estÃ¡n sujetas a la ConstituciÃ³n y a la ley (CP arts. 287 y 288). Es decir que el legislador puede determinar el contenido de los alcances de la autonomÃa presupuestal de rango constitucional, siempre y cuando no vulnere el nÃºcleo esencial de la misma en materia de programaciÃ³n, ejecuciÃ³n y control del presupuesto (Cfr. Sentencia C-111 de 1996).

Esa autonomÃa presupuestal de los Ã³rganos de control -cuya configuraciÃ³n compete al Ã³rgano legislativo- es, ademÃ¡s, una condiciÃ³n necesaria para el cumplimiento de las tareas asignadas a las instituciones encargadas de fiscalizar la gestiÃ³n pÃºblica, como es el caso de las PersonerÃas y ContralorÃas municipales, en la medida en que garantiza que el ejercicio de las funciones de ministerio pÃºblico y de control fiscal es impermeable a cualquier injerencia de los Ã³rganos de la administraciÃ³n local.

La facultad autÃ³noma de ordenaciÃ³n del gasto de las ContralorÃas y PersonerÃas del nivel local es un atributo fundamental para mantener su independencia e imparcialidad, puesto que si las decisiones sobre la contrataciÃ³n y, en fin, el compromiso de los recursos necesarios para su operaciÃ³n administrativa, corresponde a un Ã³rgano ajeno a la entidad, no harÃ¡ autonomÃa presupuestal y, en Ãºltimas, se estarÃa limitando la capacidad de acciÃ³n de los Ã³rganos de control (Cfr. Sentencia C-283 de 1997).

Por lo anterior, las normas impugnadas se avienen a los dictados superiores, en la medida en que reproducen el mandato de los artÃculos 113, 118, 272 y 352 de la Carta, que le atribuyen las ContralorÃas y PersonerÃas Distritales y Municipales autonomÃa presupuestal en las condiciones

seÃ±aladas en la ley orgÃ¡nica del presupuesto, como capacidad para contratar y comprometer a nombre de la persona jurÃdica de la cual forman parte y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en el respectivo presupuesto.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

Las normas jurÃdicas que en esta oportunidad se impugnan ante la Corte Constitucional forman parte del 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 OrgÃ¡nico del Presupuesto*", que fue expedido por el Presidente de la RepÃºblica de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales legales, en especial las conferidas por la Ley 225 de 1995, cuyo artÃculo 24 autorizÃ³ al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacciÃ³n ni contenido.

En un primer momento la Corte[1] sostuvo que el Decreto 111 de 1996, denominado "decreto compilador", no tiene fuerza de ley sino que es un decreto ejecutivo, puesto que no puede derogar, suprimir ni modificar ninguna de las normas legales que compila, motivo por el cual su conocimiento corresponde al Consejo de Estado (CP art. 237 ord 2Âº).

Posteriormente, esta CorporaciÃ³n manifestÃ³ que si bien desde el punto de vista formal dicho decreto compilador carece de fuerza legal, puesto que aglutina normas legales sin cambiar su redacciÃ³n y contenido con la finalidad de facilitar la consulta de las disposiciones compiladas -argumento con base en el cual posteriormente se abstuvo de resolver una demanda de inconstitucionalidad contra la totalidad del Decreto 360 de 1995, que se limitaba a compilar las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994[2]-, desde el punto de vista material, las disposiciones compiladas son normas legales respecto de las cuales la Corte Constitucional conserva su competencia para decidir las demandas de inexequibilidad que se presenten en su contra. Lo anterior, *"con el fin de respetar la distribuciÃ³n de competencias establecida por la Carta entre el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, y evitar que el control constitucional sea inocuo, o se generen innecesarias inseguridades jurÃdicas"*.[3]

La Corte concluyÃ³ que conforme a lo dispuesto por el artÃculo 241-4 de la ConstituciÃ³n PolÃtica, es competente para dictar sentencia de fondo en relaciÃ³n con los artÃculos del Decreto 111 de 1996, individualmente considerados, y que de las acusaciones contra el decreto compilador como tal, debe pronunciarse el Supremo Tribunal de lo contencioso administrativo que no puede fallar sobre los artÃculos y los contenidos normativos que los integran, pues materialmente se trata de normas legales cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional.

En esta ocasiÃ³n, esta CorporaciÃ³n reitera la anterior jurisprudencia al admitir su competencia para conocer la demanda de inconstitucionalidad contra los artÃculos 108 y 110 del Decreto 111 de 1996.

El problema jurÃdico que debe resolverse

En el presente proceso debe establecerse de una parte, si los artÃculos 108 y 100 del Decreto 111 de 1996, en lo acusado, al asignarle a las contralorÃas y personerÃas municipales autonomÃa presupuestal y seÃ±alar en quÃ© consiste Ã©ste atributo, desconocen la competencia constitucional de los alcaldes para ordenar los gastos locales de acuerdo con el plan de inversiÃ³n y el presupuesto, conforme a lo prescrito en el artÃculo 315-9 Superior; y de otra parte, debe precisarse si dicha regulaciÃ³n contraviene los principios de la funciÃ³n administrativa consagrados en el artÃculo 209 ibidem.Â Â Â

La facultad de ordenaciÃ³n del gasto de los alcaldes no se extiende a las contralorÃas y personerÃas municipales

Para la Corte existen claros argumentos de Ãndole constitucional que permiten concluir, en forma indubitable, que la competencia de ordenaciÃ³n del gasto de los alcaldes no comprende a los Ã³rganos de control local, contralorÃas y personerÃas municipales.

En efecto, conforme a lo seÃ±alado en el precepto 314 del Ordenamiento Superior, en cada municipio habrÃ¡ un alcalde, *"jefe de la administraciÃ³n local"* y representante legal del municipio, que serÃ¡ elegido popularmente para perÃodos de tres aÃ±os, no reelegible para el perÃodo siguiente.

Bajo este supuesto, el artÃculo 315 de la Ley Fundamental regula las principales atribuciones del alcalde: cumplir y hacer cumplir la ConstituciÃ³n, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas y los acuerdos del concejo; conservar el orden pÃºblico, de conformidad con las

instrucciones y Ã³rdenes del Presidente de la RepÃºblica; dirigir *la acciÃ³n administrativa del municipio,* asegurando el cumplimiento de las funciones y prestaciÃ³n de los servicios a su cargo, representÃ¡ndolo judicial y extrajudicialmente, nombrando los funcionarios *bajo su dependencia* y a los gerentes y directores de establecimientos pÃºblicos y empresas industriales y comerciales del nivel local; suprimir o fusionar dependencias municipales; presentar proyectos de plan de desarrollo econÃ³mico e inversiÃ³n de obras pÃºblicas y el presupuesto anual; sancionar y promulgar los acuerdos y objetarlos por inconveniencia o ilegalidad; crear, suprimir o fusionar empleos de sus dependencias, seÃ±alar sus funciones y emolumentos; colaborar con el Concejo en el desarrollo de sus funciones presentando informes y convocÃ¡ndolo a sesiones extraordinarias y, finalmente, *ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversiÃ³n y el presupuesto.* Â Â

Como puede apreciarse, el elenco de facultades constitucionales del alcalde municipal reafirman su carÃ¡cter de principal autoridad administrativa del municipio, como quiera que se trata de competencias que dicen relaciÃ³n con la gestiÃ³n de asuntos por parte de los Ã³rganos, instituciones y personal que conforman la denominada administraciÃ³n local, cuya acciÃ³n debe estar orientada prioritariamente a lograr que el municipio como entidad fundamental de la divisiÃ³n polÃtico administrativa del Estado, preste en forma eficiente los servicios pÃºblicos a su cargo, construya las obras que demande el progreso local, ordene el desarrollo de su territorio, promueva la participaciÃ³n comunitaria, propenda por el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumpla diligentemente las demÃ¡s funciones que le asignen la Carta PolÃtica y la Ley (art. 311 de la C.P.).

La ConstituciÃ³n PolÃtica no involucra a las contralorÃas municipales dentro del concepto de administraciÃ³n local, y mal harÃa en hacerlo, toda vez que son organismos que dentro del Ã¡mbito de su jurisdicciÃ³n estÃ¡n llamados a ejercer la vigilancia de la gestiÃ³n fiscal de la administraciÃ³n municipal, en forma posterior y selectiva, de acuerdo con lo estipulado en la regla 272 de la Carta PolÃtica, que para estos efectos les reconoce las mismas funciones y caracterÃsticas de la ContralorÃa General de la RepÃºblica, ente las cuales se destaca su carÃ¡cter tÃ©cnico y su *autonomÃa administrativa y presupuestal*, sin que en ningÃºn momento puedan ejercer funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organizaciÃ³n, segÃºn las voces del artÃculo 268 Superior.

La independencia funcional y orgÃ¡nica de estos entes de control local con respecto a la denominada administraciÃ³n municipal, se halla garantizada por la forma en que debe ser determinada su estructura administrativa, como quiera que la norma superior en comento dispone que compete a las asambleas y concejos distritales y municipales organizar las respectivas contralorÃas, *como entidades tÃ©cnicas dotadas de autonomÃa administrativa y presupuestal.*

AdemÃ¡s dicha autonomÃa se asegura mediante el mecanismo de designaciÃ³n de quienes deben desarrollar la funciÃ³n de vigilancia de la gestiÃ³n fiscal, puesto que conforme al mencionado artÃculo 272 de la Suprema Ley, deben ser nombrados por las asambleas y los concejos distritales para perÃodo igual al de gobernador y alcalde, segÃºn el caso, de ternas integradas, con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso administrativo. Â

Â

Aparte de ordenar que el contralor municipal sea nacido en Colombia, mayor de veinticinco aÃ±os y acreditar tÃtulo universitario y demÃ¡s calidades establecidas en la ley, el artÃculo 272 de la Carta, exige que el candidato no haya sido en el ÃºltimoaÃ±o miembro de la asamblea o concejo que deba hacer la eleccIÃ³n, ni haber ocupado cargo pÃºblico en el orden departamental, distrital o municipal, salvo la docencia, con lo cual se reafirma la independencia del Ã³rgano fiscalizador frente a la administraciÃ³n municipal.

Â

Ahora bien, esta autonomÃa tambiÃ©n es predicable de la personerÃas municipales que como integrantes del Ministerio PÃºblico tienen a su cargo en el nivel local la guarda y promociÃ³n de los derechos humanos, la protecciÃ³n del interÃ©s pÃºblico y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeÃ±en funciones pÃºblicas (art. 118 de la C.P.), tareas que deben cumplir con la debida independencia de las instituciones que integran la administraciÃ³n local, para lo cual se dispone que los personeros deben ser elegidos por el concejo municipal (art. 313-8 de la C.P.). Â

Estando claro que los Ã³rganos de control del nivel local no hacen parte de la administraciÃ³n municipal, porque se trata de entidades que por mandato superior gozan de la debida autonomÃa administrativa y presupuestal para el cumplimiento de su funciÃ³n de fiscalizaciÃ³n de la actividad administrativa, es fÃ¡cil inferir que el alcalde carece de competencia para ordenar sus gastos como se si tratara de instituciones que conforman la infraestructura administrativa del municipio.

La imposibilidad del alcalde para oficiar como ordenador del gasto de las contralorÃas y personerÃas municipales, asumiendo directamente la

capacidad para contratar y comprometer las partidas presupuestales asignadas a nombre de estos Ã³rganos de control, constituye prenda de garantÃa de la efectividad del principio basilar del Estado Social de Derecho, que consagra el artÃculo 113 Fundamental y que corrobora el artÃculo 121, en virtud del cual los diferentes Ã³rganos estatales tienen funciones separadas pero colaboran armÃ³nicamente para la realizaciÃ³n de sus fines, estÃ¡ndoles vedado el ejercicio de funciones distintas de las que le atribuyen la ConstituciÃ³n y la ley. Â

Â Â Â

Suponer que la Carta autoriza a los alcaldes para ordenar el gasto de las contralorÃas y personerÃas municipales es desconocer el sentido y alcance de las disposiciones constitucionales que, en general, le aseguran a los Ã³rganos de control la autonomÃa necesaria para el ejercicio de su labor fiscalizadora, atributo que deriva diÃ¡fanamente de lo seÃ±alado en los artÃculos 113, 117, 118, 119, 268, 272, 277 y 313-8 del Ordenamiento Superior.

Particularmente con relaciÃ³n a la autonomÃa presupuestal de las contralorÃas departamentales, distritales y municipales, el artÃculo 272 Constitucional, autoriza a estos Ã³rganos para *contratar* con empresas privadas colombianas el ejercicio de la vigilancia fiscal, de acuerdo con lo que establezca la ley. Igualmente, el canon 308 Fundamental, contempla una clÃ¡usula en virtud de la cual *la ley* puede limitar los gastos de funcionamiento de las contralorÃas departamentales, con lo cual acepta tÃ¡citamente que estos Ã³rganos de control, al igual que los del nivel municipal, cuentan con la facultad de ordenaciÃ³n del gasto.Â Â

Es incuestionable, pues, que las contralorÃas y personerÃas tienen competencia para ordenar sus gastos con independencia de lo decidido por el alcalde para la administraciÃ³n local, lo cual constituye, incuestionablemente, una expresiÃ³n de la autonomÃa presupuestal que les reconoce la Carta PolÃtica para la consecuciÃ³n de las altos propÃ³sitos que les ha trazado el Estatuto Superior.

En punto a la autonomÃa presupuestal, que es el asunto de fondo que se controvierte en el presente proceso, debe tenerse presente que la Corte Constitucional al decidir sobre la exequibilidad de algunas expresiones del inciso primero del artÃculo 51 de la Ley 179 de 1994, compilado por el artÃculo 110 del Decreto 111 de 1996, reconociÃ³ la competencia del legislador para definir este atributo, sin desconocer que de su nÃºcleo esencial forma parte la facultad de ordenaciÃ³n del gasto. Dijo la Corte:

“La ejecuciÃ³n del presupuesto por parte de los Ã³rganos constitucionales a los que se reconoce autonomÃa presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposiciÃ³n de los recursos no significa que no se requiera del trÃ¡mite presupuestal previsto en la ley orgÃ¡nica, en cuanto a la certificaciÃ³n de la existencia de recursos y la racionalizaciÃ³n de la programaciÃ³n presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomÃa en la ejecuciÃ³n presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconÃ³micas y los planes de financiamiento de la operaciÃ³n estatal. La autonomÃa se cumple dentro de los lÃmites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconÃ³mico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulaciÃ³n orgÃ¡nica en materia de programaciÃ³n, aprobaciÃ³n, modificaciÃ³n y ejecuciÃ³n de los presupuestos de la NaciÃ³n (CP arts. 352).

“El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecuciÃ³n del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que ataÃ±en al ordenador del gasto.

“En consecuencia, la definiciÃ³n legal que restringe la autonomÃa presupuestal a las capacidades de contrataciÃ³n, disposiciÃ³n de los recursos propios previamente apropiados y ordenaciÃ³n del gasto, no desconoce el nÃºcleo esencial de la autonomÃa presupuestal reconocida por la ConstituciÃ³n a ciertos Ã³rganos del Estado como la ContralorÃa General de la RepÃºblica.”

Y concluyÃ³ la Corte:

“En sÃntesis: la norma que define el concepto de autonomÃa presupuestal de los Ã³rganos que constituyen una secciÃ³n del presupuesto no vulnera el nÃºcleo esencial de la autonomÃa presupuestal del Ã³rgano de control de la gestiÃ³n fiscal - ContralorÃa General de la RepÃºblica -, al establecer que dicho concepto consiste en las facultades de contratar, comprometer los recursos propios previamente asignados en la Ley del Presupuesto General de la NaciÃ³n y de ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva secciÃ³n”[4]. (Subrayas fuera de texto)

En el presente caso no se ve como el artÃculo 108 del Decreto 111 de 1996, y las expresiones acusadas del artÃculo 110 *ejusdem*, pueden desconocer los dictados superiores que le atribuyen autonomÃa a los Ã³rganos de control del nivel local, contralorÃas y personerÃas municipales, puesto que su contenido normativo no hace otra cosa que reproducir los mandatos constitucionales que les conceden autonomÃa presupuestal y, por ende, competencia para ordenar sus propios gastos dentro de los lÃmites y condiciones que impone la ConstituciÃ³n.

Visto lo anterior, se pregunta Corte de quÃ© forma puede garantizarse el ejercicio independiente de la funciÃ³n de vigilar la gestiÃ³n de las autoridades pÃºblicas del nivel local, si tanto las contralorÃas como las personerÃas dependen, en materia del ordenaciÃ³n del gasto, de lo que disponga el alcalde como Ã³rgano principal de la administraciÃ³n local sobre el cual se ejerce fiscalizaciÃ³n.

No obstante lo dicho, debe reiterarse que el reconocimiento de esta competencia no implica que la ordenaciÃ³n del gasto pueda llevarse a cabo fuera de los lÃmites que imponen intereses superiores como el equilibrio econÃ³mico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulaciÃ³n orgÃ¡nica en materia de programaciÃ³n, aprobaciÃ³n, modificaciÃ³n y ejecuciÃ³n del presupuesto (Cfr. Sentencia C-192 de 1997). De la misma forma, es de recalcar que esta autonomÃa debe ser entendida dentro de la concepciÃ³n unitaria del Estado Social de Derecho (Cfr. Sentencia C-374 de 1995).Â Â

TambiÃ©n vale la pena recordar que en oportunidad precedente la jurisprudencia constitucional se ha pronunciado sobre la intervenciÃ³n del Ejecutivo en la autonomÃa presupuestal de los Ã³rganos que gozan de este atributo. AsÃ, se ha sostenido que el Gobierno no puede aplazar o reducir partidas especÃficas de las otras ramas del poder y de los Ã³rganos autÃ³nomos del Estado, porque esta funciÃ³n es propia de la autonomÃa en la ordenaciÃ³n del gasto:

“Esta CorporaciÃ³n ya habÃa seÃ±alado que “la ejecuciÃ³n del presupuesto por parte de los Ã³rganos constitucionales a los que se reconoce autonomÃa presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”[5] En ese orden de ideas, aparece claramente que el Gobierno, con el fin de poder cumplir su responsabilidades fiscales globales, sÃ³lo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autÃ³nomas, pero no existe ninguna razÃ³n para que el Ejecutivo establezca especÃficamente cuÃ¡les partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trÃ¡mites particulares que puedan afectar la autonomÃa administrativa de tales entidades. Esta decisiÃ³n debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autÃ³nomas, conforme a la valoraciÃ³n que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas especÃficas de las otras ramas del poder y de los otros Ã³rganos autÃ³nomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administraciÃ³n de sus recursos, implica entonces un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomÃa de esas entidades estatales, en nombre de la bÃºsqueda de la estabilidad macroeconÃ³mica y de la sanidad de las finanzas pÃºblicas, por lo cual esa interpretaciÃ³n es inadmisible. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a seÃ±alar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autÃ³nomas, pero no puede entrar a determinar las partidas especÃficas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros Ã³rganos autÃ³nomos, ni afectar la gestiÃ³n propia de esos recursos, ya que tal decisiÃ³n es propia de la autonomÃa de gasto de esas entidades.

“De otro lado, e Ãntimamente ligado a lo anterior, la Corte considera que en principio el Ejecutivo debe limitarse a establecer reducciones o aplazamiento uniformes e iguales para los diversos Ã³rganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomÃa fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconÃ³micas del Ejecutivo, pues se evita que el Gobierno afecte la autonomÃa de determinada entidad o rama del poder, descargando en ella el peso esencial del ajuste al gasto. Esta CorporaciÃ³n no desconoce que, en determinadas coyunturas, pueden existir prioridades que justifiquen que la reducciÃ³n del gasto no sea uniforme para todos los Ã³rganos y ramas del poder. Sin embargo, debido a que tales decisiones pueden afectar la autonomÃa fiscal de otros Ã³rganos del Estado, la cual estÃ¡ ligada a un principio medular de la organizaciÃ³n del Estado, como es la separaciÃ³n de poderes (CP art. 113), la Corte considera que en este caso el establecimiento de tratos diversos sÃ³lo puede justificarse si las prioridades son claras, de una evidente importancia constitucional, y no existen medios alternativos para alcanzar tales objetivos prioritarios.

“Finalmente, la Corte no sÃ³lo reitera que esta facultad gubernamental debe ser ejercida en forma razonable -tal y como se indicÃ³ en el fundamento No 9 de esta sentencia- sino que, ademÃ¡s, en relaciÃ³n con las reducciones globales sobre entidades que gozan de autonomÃa presupuestal, se requiere una mayor justificaciÃ³n de las decisiones gubernamentales, por cuanto Ã©stas son susceptibles de afectar la autonomÃa presupuestal de estos otros Ã³rganos. Por ello no sÃ³lo el deber de motivaciÃ³n del Gobierno es en estos eventos mayor sino que, ademÃ¡s, el eventual escrutinio judicial sobre la legitimidad de las medidas tomadas por el Gobierno debe ser mÃ¡s intenso y riguroso. En tales casos, la autoridad judicial a quien corresponda analizar la legitimidad de estas intervenciones gubernamentales debe ser particularmente cuidadosa con el fin de proteger la autonomÃa de estos Ã³rganos”.[6]

AsÃ mismo, debe seÃ±alarse que si tanto las personerÃas como las contralorÃas municipales no son parte de la administraciÃ³n local - aun

cuando estÃ©n autorizadas para desarrollar actividades administrativas inherentes a su propia organizaciÃ³n (art. 268 de la C.P.)-, resulta improcedente el cargo formulado por el actor sobre la violaciÃ³n del artÃculo 209 Fundamental, que se refiere al ejercicio de la funciÃ³n que despliegan las autoridades administrativas, cuya actuaciÃ³n debe sujetarse a los principios superiores de igualdad, moralidad, eficacia, economÃ-a, celeridad, imparcialidad y publicidad.

Finalmente, debe reiterarse que la facultad de los concejos para contratar y comprometer recursos del presupuesto, que estÃ¡ reglada en el aparte impugnado del artÃculo 110, es trasunto del canon 352 de la Carta PolÃtica que autoriza a la ley orgÃ¡nica del presupuesto para *regular la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar*.

En consecuencia, se decidirÃ¡ declarar ajustados al Ordenamiento Superior el artÃculo 108 y las expresiones demandadas del artÃculo 110 del Decreto 111 de 1996.

VII DECISIÃN.

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artÃculos 108 y 110, en lo acusado, del Decreto 111 de 1996.

NotifÃquese, cÃ³piese, publÃquese, comunÃquese e insÃ©rtese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALFREDO BELTRÃN SIERRA

PRESIDENTE

JAIME ARAÃJO RENTERIA

MAGISTRADO

MANUEL JOSÃ CEPEDA ESPINOSA

MAGISTRADO

JAIME CÃRDOBA TRIVIÃO

MAGISTRADO

RODRIGO ESCOBAR GIL

MAGISTRADO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

MAGISTRADO

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

MAGISTRADO

ALVARO TAFUR GALVIS

MAGISTRADO

CLARA INÃS VARGAS HERNÃNDEZ

MAGISTRADA

MARTHA V. SÃCHICA DE MONCALEANO

SECRETARIA GENERAL

AclaraciÃ³n de voto a la Sentencia C-365/01

LABOR DE COMPILACION-Alcance (AclaraciÃ³n de voto)

DECRETO COMPILADOR-InclusiÃ³n errÃ³nea de norma existente con anterioridad (AclaraciÃ³n de voto)

DECRETO COMPILADOR-InclusiÃ³n de norma no existente con anterioridad (AclaraciÃ³n de voto)

DECRETO COMPILADOR-ExclusiÃ³n errÃ³nea de norma (AclaraciÃ³n de voto)

DECRETO COMPILADOR-InclusiÃ³n de norma derogada (AclaraciÃ³n de voto)

DECRETO COMPILADOR-InclusiÃ³n de norma que resulta modificada (AclaraciÃ³n de voto)

Ref. Expediente D-3190

Demanda de inconstitucionalidad contra los artÃculos 108 y 110 (parcial) del Decreto 111 de 1996 - Estatuto OrgÃ¡nico del Presupuesto -.

No obstante coincidir con la parte resolutiva de la sentencia, considero de gran importancia hacer algunas precisiones en relaciÃ³n con la parte motiva, en lo que respecta a la competencia de esta CorporaciÃ³n para conocer de la constitucionalidad de los decretos compiladores.

En efecto, se ha establecido que la competencia para conocer de las demandas contra este tipo de decretos pertenece al Consejo de Estado, siempre y cuando se trate de aspectos relacionados con el procedimiento mediante el cual fueron expedidos, o bien sea que la demanda se dirija contra la totalidad del decreto.

En sentencia C-305 de 1996, la Corte se declarÃ³ inhibida para conocer de una demanda contra el decreto 360 de 1995, aduciendo que Ã©sta se dirigÃa contra la totalidad del mismo, es decir, contra la “compilaciÃ³n”, motivo por el cual no era competente para decidir. MÃ¡s tarde, en sentencia C-508 de 1996, esta CorporaciÃ³n asumiÃ³ la competencia para conocer de una demanda contra el artÃculo 106 del Decreto 111 de 1996, decreto sobre el cual tambiÃ©n recae la demanda en esta ocasiÃ³n, pues manifestÃ³ que si bien desde el punto de vista formal dicho decreto era de carÃ¡cter ejecutivo, es decir, carente de fuerza legal, desde el punto de vista material las disposiciones en Ã©l contenidas eran normas legales, de tal forma que la Corte Constitucional conserva su competencia para decidir las demandas de inconstitucionalidad que se presenten en su contra. En repetidas ocasiones la Corte se ha pronunciado en este sentido. En Auto 002 de 1999 quedÃ³ plasmada su posiciÃ³n de esta manera:

"*... las decisiones del Consejo de Estado sobre los decretos ejecutivos compiladores sÃ³lo recaen sobre la compilaciÃ³n misma, pero no pueden afectar las normas materialmente legales que integran esos decretos, cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Corte Constitucional. En consecuencia, cuando la demanda se dirija contra los artÃculos y contenidos normativos de esos decretos ejecutivos, la Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre ellos...*"

Igualmente, la Corte manifestÃ³ en sentencia C-748 de 1999:

“Los artÃculos integrantes de decretos compiladores habrÃ¡n de acusarse ante la Corte Constitucional cuando el ataque se origine en una posible discrepancia entre el contenido de los artÃculos y el de una disposiciÃ³n constitucional, mientras que la demanda contra las mismas disposiciones habrÃ¡ de instaurarse ante el Consejo de Estado cuando se trata de criticar, en forma global o individualizada, la labor de compilaciÃ³n.”

La posiciÃ³n parece pues estar clara. Sin embargo, no es claro quÃ© ha entendido la Corte por el tÃ©rmino “totalidad” o "compilaciÃ³n misma". Por esta razÃ³n, vale la pena analizar una serie de supuestos, con el fin de definir quÃ© se entiende por “labor de compilaciÃ³n”.

a.) QuÃ© sucede si se incluye en el decreto compilador una norma que no deberÃa haber sido compilada por no estar contenida en las disposiciones que son objeto de la compilaciÃ³n, pero que existÃa con anterioridad al mismo.

En primer lugar, hay que decir que esa norma deriva su fuerza, no del decreto compilador, sino del acto en el cual estaba contenida antes de ser compilada en el decreto ejecutivo. En esa medida, la norma tiene plena vigencia, aunque estÃ© errÃ³neamente incluida dentro de la compilaciÃ³n.

En este orden de ideas, si se demanda la constitucionalidad de esa norma individualmente considerada, por considerar que dicha disposiciÃ³n es materialmente violatoria de la ConstituciÃ³n, hay que examinar si estaba contenida en una ley o, en su defecto, la naturaleza del acto que le dio nacimiento, para determinar quiÃ©n es el competente para conocer de la demanda que se presente contra ella, segÃºn las normas de competencia establecidas en la ConstituciÃ³n y la ley. No obstante, si lo que se ataca es la labor de compilaciÃ³n, por haberse incluido en el decreto compilador normas que estaban por fuera de su objeto, esa demanda debe ser de conocimiento del Consejo de Estado, pues decidir sobre esta materia cae dentro de su Ã¡mbito de competencia por mandato expreso de la ConstituciÃ³n.

b.) QuÃ© sucede si se incluye en el decreto compilador una norma que no existÃa con anterioridad al mismo.

Frente a esta hipÃ³tesis, es forzoso afirmar que esa norma carece de fuerza como norma legal, por cuanto la fuerza de las normas contenidas en un decreto de este tipo proviene del hecho de que estÃ¡n contenidas previamente en una ley o decreto con fuerza de ley que mÃ¡s tarde es compilado mediante un decreto ejecutivo. AsÃ, su fuerza no estÃ¡ dada por el decreto ejecutivo, que por naturaleza carece de fuerza de ley, sino por la ley que es compilada en Ã©l, pues el decreto compilador en sÃ mismo tan sÃ³lo tiene la funciÃ³n de compilar, sin sustituir, con el fin de facilitar la consulta de las normas que regulan una materia. En este orden de ideas, la norma que "nace" o es "creada" en virtud del decreto, carece de valor como norma legal.

Ahora bien, es menester determinar quiÃ©n serÃa el competente para conocer de una demanda en el evento que estamos contemplando. Incluir una norma que no existÃa con anterioridad al decreto, es un error de compilaciÃ³n. En ese caso no se da una discrepancia entre el contenido del artÃculo y una norma constitucional, conflicto sobre el cual tendrÃa competencia la Corte Constitucional, en virtud del carÃ¡cter legal que tienen las normas que se incluyen dentro de un decreto compilador, sino un error en la labor de compilaciÃ³n, de donde la competencia corresponde al Consejo de Estado.

c.) QuÃ© sucede si se excluye del decreto compilador una norma que deberÃa haber sido compilada.

La norma no pierde su vigencia, por cuanto el decreto compilador, por naturaleza, es un decreto ejecutivo que no tiene la capacidad de derogar, sustituir ni modificar las normas que en Ã©l se incluyen y, en consecuencia, tampoco las que de Ã©l se excluyen. Vale la pena resaltar que ese decreto no constituye lo que se ha llamado "cuerpo legal integral", de manera que no deroga las normas que en Ã©l se incorporan[7]. Por otro lado, tampoco se entienden estos decretos ejecutivos como un cuerpo legal que regula Ãntegramente una materia, de manera que las normas que queden excluidas de Ã©l se entiendan derogadas, segÃºn lo establecido en el artÃculo 3 de la ley 153 de 1887, que contempla la derogatoria orgÃ¡nica, puesto que estos decretos se expiden con base en facultades meramente administrativas y, por tanto, no constituyen una nueva disposiciÃ³n legal autÃ³noma que regule toda la materia, como es el caso de una ley estatutaria o un cÃ³digo. De esta forma, si por error se excluye una disposiciÃ³n que deberÃa haberse incluido en la compilaciÃ³n, Ã©sta queda incÃ³lume, es decir, con plena vigencia.

Ahora, si se demanda el decreto por haberse producido este error, es lÃ³gico que esa demanda corresponda al Consejo de Estado, por tratarse de una falla en la compilaciÃ³n misma y no de la constitucionalidad de las normas incluidas en el decreto compilador, evento en el cual la demanda corresponde a esta CorporaciÃ³n. Cosa distinta es que se demande esa disposiciÃ³n excluida del decreto por considerarla violatoria de la Carta. En ese caso no hay duda de la competencia de la Corte Constitucional, por tratarse de aquellas materias cuya competencia le fue atribuida por la ConstituciÃ³n.

d.) QuÃ© sucede si se incluye una norma que ha sido derogada.

SegÃºn los argumentos ya esbozados, la inclusiÃ³n de una norma derogada en un decreto compilador no tiene ningÃºn efecto sobre la misma, puesto que asÃ como Ã©ste no tiene la capacidad de derogar, ni sustituir ni modificar, tampoco puede tener la virtud de revivir disposiciones que ya se encuentran por fuera del ordenamiento. AsÃ, una norma derogada incluida en un decreto compilador, no tiene ninguna fuerza como norma legal.

En este orden de ideas, si se presenta una demanda contra esta norma por el hecho de estar derogada y haber sido incluida en el decreto, la competencia para decidir sobre esa cuestiÃ³n pertenece al Consejo de Estado, pues esto tambiÃ©n se enmarca dentro de un error de compilaciÃ³n. Por otro lado, si se demanda su inconstitucionalidad, la Corte Constitucional debe declararse inhibida para fallar, puesto que la norma, aunque haya sido compilada, se encuentra derogada.

e.) QuÃ© sucede si se introduce una norma que se ha debido compilar, pero resulta modificada con la compilaciÃ³n.

En este caso, la norma tiene plena vigencia, puesto que existÃa en la ley o disposiciÃ³n que mÃ¡s tarde es compilada por el decreto ejecutivo, y es de aquella de donde deriva su fuerza como norma legal.

No obstante, si la norma es demandada, la competencia debe ser determinada con base en la naturaleza del acto en que la norma estaba contenida con anterioridad a la compilaciÃ³n. AsÃ, si se trata de una norma que estaba incluida en una ley, su modificaciÃ³n deviene en inconstitucionalidad y Ã©sta debe ser declarada por la Corte Constitucional. Ahora, si la norma estaba contenida en un acto que es competencia del Consejo de Estado, v. gr. un decreto reglamentario, es Ã©ste quien debe decidir sobre tal demanda.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÃJO RENTERÃA

MAGISTRADO

NOTAS DE PIE DE PÃGINA

1 Ver sentencias C-541 de 1995 y C-305 de 1996

2 Sentencia C-305 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz.

3 Sentencia C-508 de 1996. M.P. Alejandro MartÃnez C.

4 Sentencia C-101 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz

5 Sentencia C-101/96. M.P. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz. Fundamento JurÃdico No 6.

6 Sentencia C-283 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes MuÃ±oz

7 Ver sentencia C-558 de 1992

Fecha y hora de creación: 2024-06-03 08:59:13