

## **Sentencia No. C-490/94**

### **PRINCIPIO DE ANUALIDAD-Vulneración/PRESUPUESTO NACIONAL-Reserva global y automática**

*La norma objetada es inconstitucional. La ley orgánica del presupuesto regula el proceso presupuestal en general y no el de una específica vigencia presupuestal, como sería en este caso el presupuesto de 1994. De otro lado, la reserva global y automática de partidas destinadas a cubrir un rubro del gasto público, no circunscrita a las obligaciones por ejecutar o pendientes de pago, equivale a dar vigencia plurianual a una parte del presupuesto, lo que sin duda alguna viola los artículos 354, 346, 347, 348 y 349 de la CP, en los que se basa el principio de anualidad presupuestal. Se suma a lo anterior, dos consideraciones adicionales. La primera, que no se está ante la excepción prevista en el artículo 339 de la CP, pues no se trata de la ley llamada a adoptar el plan de inversiones. La segunda, que tanto la ley 38 de 1989 como el proyecto contemplan mecanismos para cancelar obligaciones contraídas por ejecutarse y exigibles por pagarse.*

### **LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Cobertura**

*De acuerdo con lo previsto en el artículo 352 de la CP y lo reiterado por esta Corte, la ley orgánica del presupuesto sólo puede regular las materias taxativamente indicadas en la norma citada. Precisamente, la regulación de la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los entes descentralizados de cualquier nivel, así como su capacidad para contratar, se incluyen expresamente en el ámbito de este tipo especial de ley. La ley orgánica puede contener reglas generales aplicables a cualquier fase del proceso presupuestal de una especie de entidad descentralizada.*

### **LEY DE PRESUPUESTO-Unidad de materia/FONDO PRESTACIONAL DEL SECTOR SALUD**

*El último inciso del artículo asigna características y facultades al Fondo Prestacional del sector salud. A diferencia de las disposiciones anteriores, que regulan de manera general aspectos relacionados con distintas fases del proceso presupuestal de la Nación, de las entidades territoriales y de un tipo de entidad descentralizada, en este caso, la norma se limita a configurar la estructura y características de un fondo prestacional. Aparte de romper la unidad de materia del proyecto (CP art. 158), es evidente que esa materia es ajena al ámbito de la ley orgánica del presupuesto.*

### **PRINCIPIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA-Reserva en materia presupuestal/GASTO PUBLICO**

*La interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento. De la necesaria observancia del principio de legalidad en la fase de ejecución del presupuesto, no se deduce que el Congreso carezca, salvo las excepciones que expresamente señala la Constitución, de iniciativa propia para proponer y aprobar leyes que impliquen gasto público.*

### **CONGRESO DE LA REPUBLICA-Función derogatoria de normas**

*Una función del Congreso es derogar las leyes. El Gobierno objeta que ello se haya hecho en relación con el artículo 163 de la ley 5ª de 1992. Si la derogación se ha realizado de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución, no cabe formular ningún reparo a la acción del legislativo que*

*elimina una disposición del ordenamiento jurídico previamente creada por él mismo. Las circunstancias que abonen la conveniencia, oportunidad o constitucionalidad de un precepto legal, no impiden que en cualquier momento pueda ser derogado por otra norma de la misma jerarquía.*

**- Sala Plena -**

**Ref.: Expediente O.P.-004**

**Objeciones presidenciales al Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto".**

**Magistrado Ponente:**

**Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., Noviembre tres (03) de mil novecientos noventa y cuatro (1994) según Acta N° 057.

Resuelve la Corte sobre las objeciones presidenciales planteadas por motivos de inconstitucionalidad respecto del Proyecto de Ley número 48/93 Cámara, 154/93 Senado, "Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto".

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, se profiere fallo de mérito.

## **I. ANTECEDENTES**

Mediante oficio del 19 de septiembre de 1994 y con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado en el artículo 167 de la Carta Política, el Presidente del Senado de la República remitió a esta Corporación el proyecto de ley en referencia, objetado por el Presidente de la República por razones de inconstitucionalidad parcial.

El trámite legislativo del proyecto de ley fue el siguiente:

- 1). El proyecto de ley "por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989" fue presentado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el Ministro de Hacienda el día 25 de agosto de 1993.
- 2). El día 3 de noviembre de 1993, se dió primer debate al proyecto de ley 48/1993 Cámara, en la Comisión 4° Constitucional de la Cámara de Representantes. El segundo debate se surtió en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del 2 de diciembre de 1993.
- 3). El proyecto de ley 175 Senado recibió primer debate, ante la Comisión Cuarta Permanente del Senado, el día 11 de mayo de 1994, en tanto que el segundo debate, se desarrolló en la Sesión Plenaria del 1 de junio de 1994.
- 4). Ante las divergencias entre los textos aprobados por la Cámara de Representantes y por el Senado de la República, se convocó a una comisión de conciliación, cuyo informe fue aprobado el día 7 de junio

por la plenaria de la Cámara y el 8 de junio por el Senado en pleno.

5). Aprobado el Proyecto de Ley 48/93 Cámara - 175/94 Senado "Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989", el Presidente de la Cámara de Representantes remitió, mediante el oficio N° 187 de junio 20 de 1994, al Presidente de la República el Proyecto de Ley junto con sus antecedentes legislativos.

6). El Presidente de la República devolvió el expediente legislativo al Presidente del Congreso de la República, sin la sanción presidencial y con objeción de constitucionalidad de los artículos 18, 38 parágrafo transitorio, 69 y 71 del proyecto de ley.

7). Las plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República aprobaron, en sesiones de agosto 30 y de septiembre 13, respectivamente, moción de insistencia en las normas objetadas.

8). El Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional, mediante oficio de septiembre 19 de 1994, el Proyecto de Ley N° 48/93 Cámara - 154/94 Senado "Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1994, orgánica del presupuesto", en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución.

9). Con fecha septiembre 27 de 1994, el Procurador General de la Nación dirigió memorial a la Corte Constitucional en que indicaba que ostentaba la calidad de Senador de la República al momento de tramitarse el proyecto de ley objetado, y solicitó a la Corporación que decretara su impedimento para conceptuar dentro del proceso de la referencia.

10). La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante auto de septiembre 29 de 1994 admitió el impedimento del Procurador General, y ordenó dar traslado del proceso al Viceprocurador General de la Nación.

11). El día 20 de octubre de 1994, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió el concepto del Viceprocurador General de la Nación, y el día 21 remitió el expediente al despacho del Magistrado Ponente.

Para una mejor comprensión, a continuación se presentarán por separado las normas objetadas del proyecto de ley, cada una acompañada de la correspondiente objeción presidencial, de las razones de las Cámaras Legislativas - Cámara de Representantes y Senado de la República - para oponerse a ellas y del concepto del Procurador General de la Nación.

## **II. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

### **Competencia**

La Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las normas del proyecto de ley objetadas por el Presidente de la República, según lo dispuesto en los artículos 167, inciso 4º, y 241, numeral 1º, de la Carta Política.

### **1a. OBJECION**

#### **1. Texto del artículo 38**

### **Artículo 38. El artículo 72 de la Ley 38 de 1989, quedará así:**

"Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. Después del 31 de diciembre de cada año, las autorizaciones expiran y en consecuencia no podrán adicionarse, ni transferirse, ni contracreditarse, ni comprometerse.

"El Programa Anual Mensualizado de Caja PAC, es la autorización máxima para efectuar pagos, en desarrollo de los compromisos adquiridos durante la vigencia fiscal. Finalizado el año el - PAC - de la vigencia expira.

"Las obligaciones y compromisos que al 31 de diciembre de cada vigencia fiscal no se hayan podido cumplir que estén legalmente contraídas y desarrollen el objeto de la apropiación, se podrán atender únicamente con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal siguiente. Para tal efecto, el Gobierno Nacional mediante decreto modificará el presupuesto de cada órgano hasta por el monto de sus obligaciones pendientes de pago se exceptúan las transferencias correspondientes a las entidades territoriales.

"Las cuentas por pagar al 31 de diciembre de la vigencia fiscal que amparen los compromisos que se hayan derivado de la entrega a satisfacción de los bienes y servicios y de anticipos pactados en los contratos se cancelarán con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna. En consecuencia, cada órgano comunicará a la Dirección General del Tesoro una relación detallada de éstas, antes del 10 de enero del año siguiente junto con el programa de pagos correspondiente.

"PARAGRAFO TRANSITORIO: Se reservará para el año de 1995 en forma automática, aquellas partidas destinadas a la inversión social o regional que están incorporadas en el Presupuesto de 1994." (Se subraya la parte objetada)

### **2. Sustentación de la objeción**

Alega el gobierno que la norma transcrita viola los artículos 346, 347, 348 y 350 de la C.P., por las siguientes razones:

- (1) La ley de presupuesto sólo tiene vigencia anual. (C.P. arts. 346, 347, 348 y 350).
- (2) Constituir reservas automáticas no es más que trasladar a la siguiente anualidad la autorización máxima de gasto que el Congreso ha dado para la vigencia inmediatamente anterior, lo que vulnera el principio de anualidad del presupuesto.
- (3) En lugar del sistema que se pretende adoptar, bien se puede recurrir al de las reservas presupuestarias, "que consiste en que una vez afectadas las apropiaciones se efectúen los desembolsos objeto de las prestaciones a cargo del Estado durante la siguiente vigencia fiscal".

### **3. Informe de la Cámara de Representantes**

La Cámara de Representantes rechaza las objeciones presidenciales. Sus argumentos se pueden resumir así:

(1) El tema de las reservas presupuestales corresponde a un aspecto de la ejecución presupuestal y, por ende, es propio de la ley orgánica.

(2) El mecanismo de la reserva automática garantiza que las apropiaciones incorporadas en el presupuesto tengan cabal cumplimiento.

(3) El sistema transitorio se justifica, "pues en adelante las reservas quedarían abolidas y el tránsito habría que preverlo, ya que de otra forma, quedarían desprovistas las apropiaciones del año fiscal de 1994, que hacen parte de una ley que aprobó el Congreso de la República a las cuales se les debe dar estricto cumplimiento".

#### **4. Informe del Senado de la República**

El Senado se opone igualmente a las objeciones presidenciales, en los siguientes términos:

(1) "se trata de apropiaciones que están congeladas hasta el 1° de noviembre de 1994 y la única forma de que puedan cumplir las finalidades previstas cuando se incorporaron al presupuesto, es mediante una disposición como la del párrafo transitorio".

#### **5. Concepto del Viceprocurador General de la Nación**

El Viceprocurador solicita que se declare fundada la objeción respecto del párrafo transitorio del artículo 38 y, en consecuencia, se declare su inconstitucionalidad.

(1) En materia presupuestal rige el principio de anualidad del presupuesto. Excepcionalmente se trasladan al siguiente año débitos contra el tesoro o reservas no utilizadas, cuando las apropiaciones incluidas en el presupuesto fueron afectadas durante la vigencia fiscal, pero los gastos correspondientes no alcanzaron a ejecutarse. Para posibilitar su ejecución con cargo al presupuesto anterior una vez ha vencido la vigencia fiscal, la Ley Orgánica de Presupuesto prevé las llamadas reservas de caja y de apropiación.

(2) Las reservas automáticas contempladas en la norma objetada, "contradicen el principio de anualidad presupuestal, porque persiguen trasladar a 1995 las apropiaciones destinadas a la inversión social o regional, incluidas en el presupuesto de 1994". Esta modalidad de reservas se opone al régimen tradicional de reservas que implica el cumplimiento de una serie de condiciones como "la demostración de la afectación de las partidas presupuestales de una vigencia fiscal determinada y la imposibilidad del pago de las obligaciones en el respectivo período".

(3) El párrafo objetado aparece insertado en el texto definitivo aprobado en primer debate por la comisión cuarta del Senado de la República, sin que se encuentre justificación de su inclusión.

(4) El artículo 62 del proyecto prevé la vigencia por cuatro años más de las reservas presupuestales establecidas en la Ley 38 de 1989, por lo que no tiene justificación la adopción de las llamadas "reservas automáticas" con cargo al presupuesto de 1995.

#### **6. Consideraciones de la Corte Constitucional**

1. Salvo el caso de la ley que adopte el plan de inversiones públicas - que contendrá presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión -, a la cual se refiere el artículo 339 de la CP, el principio de anualidad del presupuesto se impone de conformidad con distintas disposiciones de la Carta (CP arts. 354, 346, 347, 388 y 349). La Corte Constitucional, sobre este particular expresó :

"El principio de la anualidad del Presupuesto está expresamente consagrado en los artículos 346 y 347 de la Constitución. El inciso primero del artículo 346 dice que "El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones..." Y el mismo inciso del artículo 347 dispone que "El Proyecto de Ley de Apropriaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva".

El principio mencionado está previsto, además, en el artículo 10 de la Ley 38 de 1989, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, así:

**"Artículo 10.- Anualidad.** El año fiscal comienza el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción".

Por lo anterior, el artículo 72 de la misma ley sienta el principio de que "Las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso da a los organismos y entidades y expiran el 31 de diciembre de cada año". (Sentencia C-502 de noviembre 4 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía).

2. Para la atención y pago de las obligaciones y compromisos contraídos, dentro de una específica vigencia fiscal, así como para la cancelación de las obligaciones exigibles y pendientes de pago a su expiración, la Ley 38 de 1989 - que pretende modificarse - contempla el sistema de las reservas de apropiación y de caja, las cuales se constituyen con cargo a los saldos de las apropiaciones del presupuesto expirado y se utilizan durante el año inmediatamente siguiente. La circunstancia de que afecten exclusivamente los saldos de las partidas del presupuesto precedente, evita que se considere que ellas violan el anotado principio de anualidad.

En lugar del sistema descrito, con el mismo fin, el proyecto de ley establece un mecanismo diferente. Las obligaciones y compromisos que no se hayan podido cumplir, se atenderán con cargo al presupuesto de la vigencia fiscal siguiente, para lo cual "el Gobierno nacional mediante decreto modificará el presupuesto de cada órgano hasta por el monto de sus obligaciones pendientes de pago". En cuanto a las obligaciones por pagar, se señala que éstas se cancelarán "con cargo a los saldos disponibles sin operación presupuestal alguna". Con éste último objeto, cada órgano comunicará a la dirección general del tesoro una relación detallada de las cuentas por pagar, antes del 10 de enero del año siguiente junto con el programa de pagos correspondiente.

Aunque la Corte no puede en esta oportunidad pronunciarse sobre la constitucionalidad o conveniencia del nuevo sistema, sí constata que el proyecto contempla un determinado mecanismo para resolver el problema derivado de las obligaciones contraídas o pendientes de pago de una vigencia fiscal expirada. En todo caso, las diferencias que se observan respecto del método de las reservas de apropiación y de caja, dada su mera naturaleza legal, no pueden servir de fundamento para deducir la inexequibilidad de la novedad que pretende introducirse.

3. El párrafo transitorio objetado comprende como objeto de reserva para el año de 1995, "aquellas partidas destinadas a la inversión social o regional que están incorporadas en el presupuesto de 1994". La disposición no distingue si se trata de obligaciones contraídas que no han podido cumplirse o de obligaciones exigibles que deben pagarse. En realidad, se instituye una reserva global que se extiende a todas las partidas destinadas a la inversión social y regional tal y como fueron incorporadas en el presupuesto de 1994.

Observa la Corte que la norma objetada es inconstitucional. La ley orgánica del presupuesto regula el proceso presupuestal en general y no el de una específica vigencia presupuestal, como sería en este caso el presupuesto de 1994. De otro lado, la reserva global y automática de partidas destinadas a cubrir un rubro del gasto público, no circunscrita a las obligaciones por ejecutar o pendientes de pago, equivale a dar vigencia plurianual a una parte del presupuesto, lo que sin duda alguna viola los artículos 354, 346, 347, 348 y 349 de la CP, en los que se basa el principio de anualidad presupuestal. Se suma a lo anterior, dos consideraciones adicionales. La primera, que no se está ante la excepción prevista en el artículo 339 de la CP, pues no se trata de la ley llamada a adoptar el plan de inversiones. La segunda, que tanto la ley 38 de 1989 como el proyecto contemplan mecanismos para cancelar obligaciones contraídas por ejecutarse y exigibles por pagarse.

## **2a. OBJECION**

### **1. Texto del artículo 69**

"Artículo 69 Nuevo. Los recursos que se producen a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía en desarrollo del mecanismo de compensación y promoción de que trata el artículo 220 de la Ley 100 de 1993, no se constituirán en sujeto de obligación de incluirse en el Presupuesto General de la Nación.

"La programación de los recursos de las Empresas Sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, el plan o planes obligatorios de salud de que trata la Ley 100 de 1993 y las acciones de salud que le corresponda atender conforme a las disposiciones legales.

"Las empresas sociales del Estado podrán recibir transferencias directas de la Nación, de las entidades territoriales. No obstante, para efectos de la ejecución presupuestal, las entidades territoriales, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, celebrarán los convenios de que trata el artículo 238 de la Ley 100 de 1993 y establecerán los planes sustitutivos de recursos para la financiación de las empresas sociales del estado, en los términos del artículo 219 de la Ley 100 de 1993.

"Las entidades territoriales podrán pactar con las empresas sociales del estado la realización de reembolsos, contraprestación de servicios y de un sistema de anticipos, siempre que estos últimos se refieran a metas específicas de atención.

"Las cuentas especiales previstas para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en las leyes 60 de 1993 y 100 del mismo año, se integrarán en los fondos seccionales, distritales y municipales de salud de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán en ningún caso parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual, su contabilización y

presupuestación será especial en los términos del reglamento.

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, el Fondo Prestacional del Sector Salud tendrá las siguientes características:

- a. Sus recursos son inembargables;
- b. Podrá celebrarse fiducia pública para la gestión de sus recursos y el cumplimiento de las funciones financieras, actuariales y de ejecución que demande su operación;
- c. Con cargo a sus recursos se financiarán todas las acciones conducentes a establecer el valor actuarial de la deuda, sus gastos de administración y a la auditoría que exija su gestión y manejo;
- d. Los rendimientos financieros del Fondo se aplicarán al saneamiento del pasivo de que tratan las disposiciones legales pertinentes."

## **2. Sustentación de la objeción**

La norma transcrita viola los artículos 151, 158, 350 y 352 de la CP, por las siguientes razones:

(1) La ley orgánica del presupuesto se ocupa exclusivamente de las normas a las cuales debe sujetarse la programación, modificación y ejecución del presupuesto, la capacidad de los organismos y entidades para contratar y la definición del gasto público social (CP arts. 350 y 352).

(2) La materia de que trata la disposición objeto de censura es extraña a la ley orgánica de presupuesto, ya que se refiere a un aspecto específico de un determinado sector y carece de generalidad. En lugar de formar parte de la ley orgánica, la regulación analizada debería simplemente someterse a su imperio.

## **3. Informe de la Cámara de Representantes**

La Cámara de Representantes se opone a la objeción. Alega que según el artículo 350 de la CP, corresponde a la ley orgánica del presupuesto definir las partidas que integran el gasto público social, lo que justamente realiza la norma objetada.

## **4. Informe del Senado de la República**

Según el parecer del Senado de la República el artículo citado "contó con el beneplácito de los representantes del ministerio de hacienda que intervinieron ante la comisión accidental (...)".

## **5. Concepto del Viceprocurador General de la Nación**

El viceprocurador considera que las objeciones al artículo 69 del proyecto de ley no están llamadas a prosperar.

(1) Argumenta que la norma desarrolla el artículo 352 de la C.P., que preceptúa que la Ley Orgánica del Presupuesto "regula lo concerniente a la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de los entes territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel



administrativo".

(2) Los dos Fondos - Prestacional y de Solidaridad - a los que hace referencia la norma objetada en cuanto a su régimen presupuestal y de transferencias, son cuentas adscritas al Ministerio de Salud. Las Empresas Sociales del Estado, por su parte, son entes descentralizados. No existe, en consecuencia, ningún obstáculo constitucional para que la Ley Orgánica de Presupuesto regule aspectos relacionados con la programación, aprobación, modificación o ejecución de los presupuestos de tales entidades.

## **6. Consideraciones de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional en varias oportunidades se ha referido a la cobertura de la ley orgánica del presupuesto. En un primer momento afirmó:

"La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución)" (Sentencia C-478 de Agosto 6 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

Posteriormente, esta Corte precisó :

"La Ley 38 de 1989 es, en la actualidad, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y cubre dos niveles: a) El sistema presupuestal, y b) La fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de las utilidades de las empresas industriales del Estado, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución Política y la ley le otorgan". (Sentencia C-337 de agosto 19 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa)

De acuerdo con lo previsto en el artículo 352 de la CP y lo reiterado por esta Corte, la ley orgánica del presupuesto sólo puede regular las materias taxativamente indicadas en la norma citada. Precisamente, la regulación de la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de los entes descentralizados de cualquier nivel, así como su capacidad para contratar, se incluyen expresamente en el ámbito de este tipo especial de ley.

En este orden de ideas, la ley orgánica del presupuesto puede, por vía general, señalar un recurso que por su naturaleza no deba incorporarse en el Presupuesto General de Nación (inciso primero). De este modo se establece una regla que ha de tomarse en cuenta con ocasión de la periódica elaboración y aprobación del presupuesto.

El inciso segundo del artículo analizado, se ocupa de sentar las pautas generales conforme a las cuales deberá adelantarse la "programación" de los recursos de las empresas sociales del Estado. Cabe recordar que las empresas sociales del Estado son "entidades públicas descentralizadas" dedicadas a la prestación de los servicios de salud (Ley 100 de 1993, art 194) y, por ende, su proceso presupuestal no es ajeno a la ley orgánica. En este sentido, la anotada ley 100 de 1993 dispone: "El régimen presupuestal [de las empresas sociales de salud] será el que se prevea, en función de su especialidad, en la ley orgánica de presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la presente ley" (Ibid, art 195-7).

En el tercer inciso se contempla una modalidad convencional para ejecutar partidas presupuestales que reciban las empresas sociales del Estado como transferencias directas de la Nación o de las entidades territoriales. Es del resorte de la ley orgánica, dictar normas generales sobre la ejecución del presupuesto de las entidades descentralizadas.

En el cuarto inciso se habilita a las entidades territoriales y a las empresas sociales del Estado, para celebrar contratos entre sí en relación con la prestación del servicio de salud. La ley orgánica del presupuesto puede regular la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar (CP art. 352).

El inciso quinto del artículo objetado, introduce un principio aplicable a la contabilización y manejo de los recursos del sector salud. Pese a que estos recursos se manejan a través de cuentas especiales que se integran en los fondos seccionales, distritales y municipales, los mismos no se incorporan a los presupuestos de estas entidades, como quiera que su contabilización y presupuestación será especial e independiente. La ley orgánica del presupuesto puede establecer mecanismos generales para la ejecución y manejo de fondos públicos asignados a un específico sector y precisar que por su especial naturaleza no se contabilicen dentro del presupuesto de las entidades territoriales.

El último inciso de este artículo asigna características y facultades al Fondo Prestacional del sector salud. A diferencia de las disposiciones anteriores, que regulan de manera general aspectos relacionados con distintas fases del proceso presupuestal de la Nación, de las entidades territoriales y de un tipo de entidad descentralizada, en este caso, la norma se limita a configurar la estructura y características de un fondo prestacional. Aparte de romper la unidad de materia del proyecto (CP art. 158), es evidente que esa materia es ajena al ámbito de la ley orgánica del presupuesto (CP art. 532).

De conformidad con lo expuesto, salvo el último inciso, los restantes serán declarados exequibles. Se ha demostrado que la ley orgánica puede contener reglas generales aplicables a cualquier fase del proceso presupuestal de una especie de entidad descentralizada. De otro lado, las reglas a que se ha hecho mención no se refieren a un determinado período fiscal, sino que, por el contrario, están llamadas a aplicarse de manera indefinida al anotado proceso presupuestal cada vez que éste se realice.

### **3a. OBJECION**

#### **1. Texto de los artículos 18 y 71**

"Artículo 18o. Un artículo nuevo, que quedará así:

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

Los Proyectos de Ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio del Ramo, en forma conjunta".

Artículo 71. La presente Ley rige a partir de su vigencia excepto lo referente a la ejecución y seguimiento presupuestal que empieza a regir el 1o. de enero de 1995. Modifica en lo pertinente a la ley 38 de 1989 y deroga la siguiente normatividad: el párrafo del artículo 7º, el artículo 15, el artículo 19, el párrafo 1º del artículo 20º, el literal d) del artículo 24, los artículos 35, 37, 38, 41, 47, 49, 50, 56, 57, 58, 59 y 60, el inciso 1º del artículo 62, los artículos 74 y 75, el inciso 2º del artículo 79, el artículo 80, el inciso 2º del artículo 83, el literal d) del artículo 89, los artículos 90, 92 y 93 de la ley 38 de 1989.

Así mismo deroga los artículos 264, 265 y 266 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 163 de la Ley 5º de 1992.

Las disposiciones generales de la Ley Anual de Presupuesto y el Decreto de Liquidación para la vigencia fiscal de 1994, se aplicarán en armonía con lo dispuesto en esta ley y en la Ley 38 de 1989. " **(se subrayan las palabras del texto objetadas por inconstitucionalidad)**

La objeción únicamente recae sobre las palabras "de funcionamiento" que aparecen en el artículo 18 y, en relación con el artículo 71, ésta se formula tan sólo en razón de la derogatoria que allí se dispone del artículo 163 de la ley 5 de 1992, a cuyo tenor:

"Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan gasto público o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

A tal efecto, y para el informe de ponencia, se remitirá al Gobierno -Ministro de Hacienda- por conducto del Presidente de la Comisión Constitucional, las que a su juicio puedan estar incluidas, a lo cual se dará respuesta razonada en el plazo de cinco (5) días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad. Esto no obsta para que en cualquier momento de la tramitación se presenten las observaciones del caso".

## **2. Sustentación de la objeción**

El Gobierno considera vulnerados los artículos 150-11, 151, 154, 189-20, 350, 351 y 352 de la CP. Sus argumentos se pueden sintetizar, así:

(1) La derogación del artículo 163 de la ley 5a de 1993 y la coetánea aprobación del inciso 2 del artículo 18, lesiona la capacidad del Ministro de Hacienda y Crédito Público para coordinar el manejo de las finanzas públicas y mantener la disciplina fiscal.

(2) Las leyes que decretan gasto público corresponden a la iniciativa exclusiva del gobierno y comprenden todas las que sirven de soporte al ejecutivo para incluir gastos en el presupuesto general de la nación (CP arts. 180-20, 150-11, 346, 154; ley 5 de 1993, art 163).

## **3. Informe de la Cámara de Representantes**

La Cámara de Representantes solicita se declaren infundadas las objeciones planteadas por el Gobierno. Su petición se apoya en los conceptos de los expertos hacendistas doctores Alfonso Palacio Rudas y Arturo Ferrer Carrasco, que se citan en su integridad:

Concepto del Dr. Alfonso Palacio Rudas:

"Le voy a mostrar cómo quedó el nuevo artículo, el 154: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros, del gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno, las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b, y c del numeral 19 del artículo 150..." El tercero, que es aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, o sea que, en este caso, la iniciativa le corresponde al gobierno, el 7, que es determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, eso también es iniciativa del gobierno; el noveno, que es conceder autorización al gobierno para celebrar contratar, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. Eso es apenas obvio. Al Congreso no se le puede atribuir esa facultad. El 11, que es determinar las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración, o sea el proyecto de presupuesto, el cual, en consecuencia, debe ser presentado por el gobierno. el 22, que se refiere a expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República. Y el 19, en sus literales a, b y c, referidos a la organización del crédito público, la regulación del comercio exterior y la modificación de aranceles y tasas del régimen de aduanas.

Lo demás se suprimió. Y suprimimos la iniciativa respecto a las partidas de fomento. Como también se suprimió la libre iniciativa que tenían los parlamentarios para decretar sus exenciones personales en el impuesto de la renta".

Concepto del Dr. Arturo Ferrer Carrasco:

"De cualquier manera, el artículo 154 de la nueva Constitución quedó así;

"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el gobierno nacional... No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del gobierno las leyes que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del estado a empresas industriales o comerciales".

Como se ve, el texto de 1991 dejó de mencionar las leyes que decreten las inversiones públicas o privadas y las que creen servicios a cargo de la Nación o las traspasen a esta, con lo cual devolvió a los miembros del Congreso capacidad para presentar proyectos de ley para esos fines, lo que es igual a haberles restituido la iniciativa en materia del gasto público que la reforma constitucional de 1968 les había quitado, salvo mediante adiciones a los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. Frente a esta norma, su comparación con la que precedió, la ponencia Yepes Arcila y los comentarios de Palacio Rudas, resulta infundado y contumaz pretender que la Constitución de 1991 no devolvió a los congresistas iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público".

#### **4. Informe del Senado de la República**

El Senado asume la misma posición adoptada por la Cámara de Representantes y prohija los conceptos en que se apoya. Adicionalmente, reitera su conformidad con la opinión sostenida por el Dr Arturo Ferrer Carrasco, en el sentido de que la Constitución de 1991 al no haber reproducido la precedente restricción al Congreso que cercenaba su iniciativa para presentar proyectos de ley que decretaran inversiones públicas o privadas, crearan servicios a cargo de la nación o los traspasaran a ésta, "devolvió a los miembros del Congreso capacidad para presentar proyectos de ley para esos fines lo que es igual a

haberles restituido la iniciativa en materia de gasto público que la reforma de 1968 les había quitado".

De otra parte, encuentra el Senado que este cambio fue deliberadamente pensado por el Constituyente. A este respecto se cita el siguiente aparte del informe - ponencia:

"Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto"

## **5. Concepto del Viceprocurador General de la Nación**

El Viceprocurador solicita a la Corte declarar fundada la objeción presidencial al inciso segundo del artículo 18 del proyecto de ley, y al artículo 71 en relación con la derogatoria del artículo 163 de la Ley 5a de 1992.

(1) La Carta radicó expresamente, y de manera exclusiva y excluyente, en cabeza del Gobierno la iniciativa del gasto, como se desprende de los artículos 154 inciso 2° y 150-11 de la C.p.

(2) Limitar la iniciativa gubernamental de tal manera que en adelante sólo pueda "presentar proyectos de ley que decretan gastos de funcionamiento", como se desprende del inciso 2° del artículo 18 del proyecto, es inconstitucional, toda vez que se desconoce la titularidad exclusiva del Ejecutivo de la iniciativa legislativa en materia de gasto público. Igual reproche merece el artículo 71 del proyecto que pretende derogar el artículo 163 de la Ley 5a de 1992, el cual dispone que "las enmiendas a un proyecto de ley que suponga gasto público o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

## **6. Consideraciones de la Corte Constitucional**

(1) La disposición del segundo inciso del artículo 18 del proyecto objetado, no afecta las funciones gubernamentales de coordinar las finanzas públicas y conservar la disciplina fiscal. Independientemente de que se reconozca al Congreso iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley que involucren gasto público, éste "no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación del ministro del ramo" (CP art. 351).

Dado que está prohibido hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos (CP art. 345) y que éste lo propone el Gobierno, no pudiendo aumentarse partida alguna sin su anuencia, admitir la libre iniciativa legislativa del Congreso para presentar proyectos de ley - con la salvedad del que establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración y de los demás a que alude el artículo 154 de la CP -, así representen gasto público, no causa detrimento a las tareas de coordinación financiera y disciplina fiscal a cargo del Gobierno.

(2) El presupuesto estima los ingresos fiscales y autoriza los gastos, no los crea. Las partidas de gasto que se incorporan en el presupuesto corresponden a los gastos públicos decretados por el Congreso en virtud de leyes anteriores a la que lo adopta. En la ley de apropiaciones se "fijan" los gastos de la administración (CP art. 150-11), con base en las leyes precedentes que los han decretado.

No se discute que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno la iniciativa exclusiva para presentarla (CP art. 154) y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (CP arts. 349 y 351). A juicio del Gobierno, la anterior reserva se extiende inclusive a las leyes "que sirven de soporte al ejecutivo para incluir gastos en el

presupuesto general de la Nación", esto es, cobija todas las leyes anteriores que decretan gasto público.

(3) El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la CP: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución".

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la C.P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.

Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP art. 150-3); estructura de la administración nacional (CP art. 150-7); autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos (CP art. 150-9 ); presupuesto general de la Nación (CP art. 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (CP art. 150-22); normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (CP art. 150-19, literales a), b) y e) ); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (CP art. 154); aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (CP art. 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (CP art. 154).

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.

Podría sostenerse que la función del Congreso de "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración" (CP art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto - a la cual se remite el citado literal -, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que se aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.

Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la ley general de presupuesto, mas no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento.

La interpretación que el Gobierno hace del artículo 150-11, de otra parte, conduciría a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes que imponen tributos, pues, "establecer las rentas", no se limitaría a estimar los ingresos sino que abarcaría el acto de su creación, del mismo modo que "fijar los gastos" contendría también la acción de crear o decretar los gastos. Si se tiene presente que la Constitución separa cronológica y jurídicamente estos dos momentos - creación y estimación de la renta; creación y autorización del gasto -, se concluye que la tesis planteada carece de sustento.

Desde otro ángulo no resulta convincente la posición del Gobierno. Si el artículo 150-11 de la CP incluyese tanto la ley general de presupuesto como la generalidad de las leyes sobre gasto público, no se entiende porqué el artículo 154 de la CP no se limitó a reservar a la iniciativa del Gobierno las leyes derivadas de esa función constitucional y, en cambio, adicionalmente impuso la reserva para asuntos específicos que claramente involucraban gasto público, como por ejemplo la autorización de aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales del Estado.

Con el objeto de ampliar el alcance del artículo 150-11 de la CP, el Gobierno señala que las leyes que desarrollan este precepto son las mismas a que alude el artículo 189-20 de la CP que confía al Presidente la administración de las rentas y caudales públicos y su inversión de acuerdo con las "leyes". Es evidente que la norma citada se vincula al momento de ejecución del presupuesto y que en este sentido la expresión "leyes" denota la sujeción al principio de legalidad que, a este respecto, comprende tanto la ley ordenadora del gasto, como la presupuestal y la orgánica. De la necesaria observancia del principio de legalidad en la fase de ejecución del presupuesto, no se deduce que el Congreso carezca, salvo la excepciones que expresamente señala la Constitución, de iniciativa propia para proponer y aprobar leyes que impliquen gasto público.

(4) El siguiente aparte del informe-ponencia presentado a la Asamblea Nacional Constituyente, ilustra la intención inequívoca que animó a este cuerpo de reivindicar para el Congreso la iniciativa legislativa en materia de gasto público. La Corte considera necesario relieves que la Asamblea ponderó los inconvenientes que podrían sobrevenir a raíz de la innovación que se proponía, pero estimó que carecían de entidad, pues, en todo caso, el gasto decretado por el Congreso no podía gravar el Tesoro sino como consecuencia de su posterior incorporación en la ley de apropiaciones - sujeta a la iniciativa gubernamental tanto para su presentación como para su modificación - y, si se tratase de una inversión, ella debía conformarse al plan nacional de desarrollo y de inversiones.

### **"3. Alcance de la iniciativa legislativa**

Aparte del régimen de la titularidad de la iniciativa parlamentaria, la experiencia constitucional de los últimos años indica con vigoroso énfasis la urgencia de reformular la definición del alcance de esa iniciativa, esto es, del ámbito en que se despliega. Como es sabido, la disciplina que emergió de la reforma de 1968 confieren un alcance diferente a la iniciativa del Gobierno y a la de los congresistas, a quienes está restringida la capacidad de dar impulso a proyectos de ley en ciertas áreas, sin que pueda decirse que el criterio que inspira la

restricción sea infalible o que haya aportado mejoría en el funcionamiento de las instituciones.

Se propone modificar sustancialmente lo que dispone el artículo 79 de la Carta respecto a la iniciativa en la formulación de las leyes, particularmente lo preceptuado en los párrafos e incisos 2 y 3. Hasta el año de 1945 los miembros de las Cámaras posaron de iniciativa para incoar cualquier proyecto de ley, pero el acto legislativo número 1 de ese año modificó el artículo 73 (Hoy 79) en el sentido de reservar para los ministros del despacho la iniciativa en la presentación de proyectos contentivos de códigos, estatuto del presupuesto nacional, planes y programas económicos y división territorial. Luego, la reforma de 1968 eliminó la restricción respecto de los códigos pero la acentuó en aquellos proyectos que impliquen gastos del Estado. Con esas limitaciones, en puridad, los congresistas quedaron privados de toda iniciativa de proponer reordenamientos jurídicos reguladores de las actividades del Estado, puesto que no existe acto, movimiento u operación de esa entidad que no cause una erogación del Tesoro. Y se extremó más todavía al trasladar al Gobierno la iniciativa de proyectos referentes al nuevo sistema de legislación delegada que denominan "leyes marco". Todo este cercenamiento de atribuciones inherentes al Congreso se compensó con la habilitación de los vituperados auxilios parlamentarios y con la facultad de poner exenciones personales del impuesto sobre la renta y complementarios a lo cual se agregó la obligación de incorporar, sin modificaciones, en el proyecto de presupuesto, el que para funcionamiento del Congreso elaboran las mesas directivas. De seguro los historiadores encontrarán en estas modificaciones del artículo 79, el origen del deterioro en que entró el prestigio y credibilidad de nuestro Organismo Legislativo y que los constituyentes de 1991 nos corresponde encontrar innovaciones que lo rescaten.

Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales; dos instancias capaces de refrenar la demagogia y manirrotismo parlamentarios." (Gaceta Constitucional N°67, Sábado 4 de mayo de 1991, pág 5).

(5) Una función del Congreso es derogar las leyes (CP art. 150-1). El Gobierno objeta que ello se haya hecho en relación con el artículo 163 de la ley 5ª de 1992. Si la derogación se ha realizado de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución, no cabe formular ningún reparo a la acción del legislativo que elimina una disposición del ordenamiento jurídico previamente creada por él mismo. Las circunstancias que abonen la conveniencia, oportunidad o constitucionalidad de un precepto legal, no impiden que en cualquier momento pueda ser derogado por otra norma de la misma jerarquía.

## **DECISION**

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, oído el concepto del Viceprocurador General de la Nación y cumplidos los trámites que prevé el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,



## RESUELVE

1) Declarar FUNDADA la objeción presidencial respecto del párrafo transitorio del artículo 38 del Proyecto de Ley No. 48/93 Cámara, 154/93 Senado, "Por el cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto".

2) Declarar INFUNDADA la objeción presidencial respecto del artículo 69 del Proyecto de Ley N° 48/93 Cámara, 154/93 Senado, salvo en lo que hace relación con su último inciso, respecto del cual se declara FUNDADA la objeción. El anotado inciso del artículo 69 del proyecto que viola la Constitución Política, es del siguiente tenor:

"Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, el Fondo Prestacional del Sector Salud tendrá las siguientes características:

- a. Sus recursos son inembargables;
- b. Podrá celebrarse fiducia pública para la gestión de sus recursos y el cumplimiento de las funciones financieras, actuariales y de ejecución que demande su operación;
- c. Con cargo a sus recursos se financiarán todas las acciones conducentes a establecer el valor actuarial de la deuda, sus gastos de administración y a la auditoria que exija su gestión y manejo;
- d. Los rendimientos financieros del Fondo se aplicarán al saneamiento del pasivo de que tratan las disposiciones legales pertinentes."

3) Declarar INFUNDADAS las objeciones presidenciales respecto de los artículos 18 y 71 del Proyecto de Ley N° 48/93 Cámara, 154/93 Senado.

4) Dése aplicación a lo previsto en el artículo 167 de la Constitución.

**Notifíquese, Cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.**

**JORGE ARANGO MEJIA**

**Presidente**

**Continuación firmas, sentencia C-490 de 1994**

**ANTONIO BARRERA CARBONELL**

**Magistrado**

**CARLOS GAVIRIA DIAZ**

**Magistrado**

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**

**Magistrado**

**FABIO MORON DIAZ**

**Magistrado**

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO**

**Magistrado**

**HERNANDO HERRERA VERGARA**

**Magistrado**

**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**

**Magistrado**

**VLADIMIRO NARANJO MESA**

**Magistrado**

**MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO**

**Secretaria General**