

## Acción de cumplimiento y obligatoriedad de las normas que establezcan gastos

*Las buenas leyes no constituyen por sí solas un buen gobierno. Lo que importa, sobre todo, es que estas leyes buenas sean observadas. No hay, pues, buen gobierno, sino donde se obedece la ley, y donde la ley a que se obedece está fundada en la razón*

(ARISTÓTELES, *Política*, IV, 6).

*La ilegalidad mina sordamente al Estado, al modo que los pequeños gastos muchas veces repetidos concluyen por minar las fortunas*

(ARISTÓTELES, *Política*, V, 7).

### 1. QUÉ HACER CUANDO LAS LEYES NO SE CUMPLEN

Nos preciamos y algunos nos reconocen aún como pueblo de leyes y tradiciones democráticas. Sin embargo, en nuestro país ha hecho carrera la práctica, más profunda y extendida, de la violación de la ley. El signo de nuestro tiempo de crisis no es propiamente el respeto de las leyes, sino la corrupción de las instituciones y la inminente disolución del organismo social que eclosiona en un alzamiento sordo contra la legalidad.

La contradicción galopante entre legalidad formal e ilegalidad real no ha podido ser remediada por los medios ordinarios de la acción estatal. Los mecanismos de ejecución y control de la legalidad han fallado o, en el mejor de los casos, han resultado ser defectuosos y tardíos. Está claro que, en tratándose de defender el Estado de Derecho, los primeros llamados a velar por su imperio son las autoridades. Ocurre sin embargo que la renuencia del Estado a aplicar sus propias leyes forma parte de la cotidianidad, y que las autoridades, mediante actos u omisiones, habitualmente se abstienen de ejecutar la ley. En nuestro país el Estado ha venido a convertirse en el principal infractor de la ley. Grave es esta anomalía, pues cuando el Estado tolera o propicia la cultura de la ilegalidad, resulta empresa de titanes exigir a la sociedad que acate la ley.

El constituyente de 1991 reconoció que la vigencia de la legalidad está muy lejos de ser en Colombia una realidad, y centró su atención en dos aspectos esenciales: de una parte, la evidente insuficiencia de los medios estatales ordinarios para hacer respetar la legalidad y, de otra, la responsabilidad ostensible de las autoridades en el desconocimiento de la ley. Y he aquí,

entonces, la acción de que trata el artículo 87 de la Constitución, que se suma a otras acciones públicas con tradición en Colombia, que plantean un contencioso objetivo, como son la acción de inexequibilidad y la de nulidad. La novedosa acción del artículo 87 constitucional procura llevar a la realidad práctica una condición elemental en el Estado de Derecho: que las leyes y los actos de la administración, esto es, las normas que integran el ordenamiento jurídico positivo, no sólo tengan una vigencia formal sino que de verdad se apliquen.

Lo excepcional de esta acción radica en que se ha diseñado para esgrimirla en contra de las autoridades, para exigir del Estado que aplique sus propias normas. Es demandante o actor cualquier ciudadano y su contraparte, como demandado ante los tribunales, el Estado. La acción de cumplimiento no procede en contra de los particulares, porque para someter su conducta a la legalidad existe precisamente todo el aparato establecido de la justicia, además del poder coactivo y sancionatorio de las autoridades administrativas.

La defensa *in extremis* de la legalidad es ahora confiada a los jueces, vía acción de cumplimiento. Si esta nueva acción judicial llegara a dejar resquicios a la ilegalidad, si no fuera contundente en su capacidad para imponer a las autoridades el cumplimiento de las normas jurídicas vigentes en todas las hipótesis, sin excepción alguna, será de temer que la enfermedad ya no tenga cura. Fallida esta acción, no restaría medio alguno, ordinario ni extraordinario, capaz de obligar a la autoridad al cumplimiento fiel y riguroso de las leyes. Si la acción de cumplimiento no puede ser igualmente eficaz en todos los casos de violación de la ley por parte de las autoridades, ello equivaldría a reconocer

que en nuestro sistema jurídico existen leyes que no obligan a pesar de su vigencia y validez. Nuestro sistema jurídico negaría, entonces, los supuestos elementales del Estado de Derecho, esto es, que la ley obliga, que el Estado es el primero en quedar sujeto a la ley, y que es deber de las autoridades asegurar su ejecución.

Según veremos en seguida, la acción de cumplimiento no tiene, en la ley 393 de 1997 que la regula (“Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”), la eficacia y contundencia que pregonaba la norma constitucional. En efecto, la ley 393 introdujo una condición consistente en que la acción de cumplimiento no procede con relación a normas que establezcan gastos. La Corte Constitucional, al declarar la constitucionalidad de esta norma legal<sup>1</sup>, no sólo ha inutilizado parcialmente la acción de cumplimiento en uno de sus aspectos más significativos, sino que pone en tela de juicio la vigencia del principio del Estado de Derecho, al imposibilitar jurídicamente que los ciudadanos exijan a las autoridades el respeto íntegro de la legalidad. Según más adelante se explicará, para la Corte Constitucional existen algunas leyes y actos administrativos que, a pesar de estar vigentes, no son de obligatoria aplicación, tesis que explícitamente produce perplejidad.

Por su parte el Consejo de Estado, tribunal máximo de lo contencioso administrativo, al cual corresponde fallar en definitiva las causas que se siguen por la acción de cumplimiento, enfrentado a casos concretos de desobedecimiento de la ley e inaplicación contraria a la ley de actos administrativos por parte de las autoridades, se ha visto precisado a apartarse de la doctrina de la Corte Constitucional, para restablecer la legalidad allí donde se ha quebrantado por acción o por omisión. No

deseando entrar en conflicto con la posición asumida por la Corte Constitucional, las diversas salas de conocimiento del Consejo de Estado han resuelto interpretar arduamente cada caso y elaborar teoría propia anclada directamente en los principios y reglas constitucionales.

## 2. EL ESCENARIO DE LA CONTROVERSIA

El artículo 87 de la Constitución consagra una acción judicial especial, denominada posteriormente por la ley de desarrollo como “acción de cumplimiento”<sup>2</sup>, en los siguientes términos:

«Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

«En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido».

Como puede apreciarse, es una norma de gran simplicidad y concisión que se compone de los siguientes elementos básicos:

- Se consagra una acción pública, al facultar a «toda persona» para acudir ante la autoridad judicial en demanda de justicia.
- El objeto de la acción consiste en «hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo».
- El presupuesto de la acción consiste en renuencia de la «autoridad» al «cumplimiento del deber omitido».
- El destinatario de la acción o sujeto pasivo procesal es la autoridad renuente en general.
- La sentencia con la cual concluye la acción judicial podrá ordenar a la autoridad que cumpla el deber omitido.

La ley 393 de 1997 (“Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución

Política”), al desarrollar, precisar y reglamentar la norma constitucional introduce sin embargo una polémica excepción al alcance de la acción en el el parágrafo del artículo 9º que dice así: «Parágrafo. La acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos».

La reacción contra la norma no se hizo esperar, lo cual es comprensible si se observa que parece vulnerar la Constitución Política no de cualquier y discutible manera, sino en las cuatro dimensiones que la doctrina reconoce en el contenido de toda norma constitucional<sup>3</sup>. En cuanto concierne a la dimensión puramente normativa, la excepción de estirpe legal no parece encontrar sustento constitucional, pues la Carta Política no prevé ni autoriza, ni expresa ni tácitamente, restricciones al puntual cumplimiento de las leyes y actos administrativos por razón de su contenido (en este caso las normas que «establezcan gastos») ni por ningún otro motivo. Desde el punto de vista filosófico-político la ley se enfrenta ideológicamente a la Constitución Política, en cuanto avala el eventual incumplimiento de las leyes, cuyo obligatorio y general acatamiento es principio esencial del orden constitucional y procura eficaz garantía en el artículo 87<sup>4</sup>. La ley vulnera la Constitución, además, en su dimensión ética, pues introduce una ambigüedad sobre la obligación política de acatamiento a la ley que trasciende a la percepción leve que autoridad y ciudadano tienen de sus deberes constitucionales. En fin, el fallo no se aviene con la realidad de crisis institucional en que vive la sociedad de nuestros días, y por ello colisiona con la Constitución, también, en su dimensión sociológica.

Sometido el asunto por demanda ciudadana al estudio de la Corte Constitucional, ésta se pronunció, en decisión dividida,

mediante la sentencia C-157/98 del 21 de abril de 1998<sup>5</sup>, que dio lugar a numerosos salvamentos de voto. La sentencia se pronuncia con relación a distintos cargos formulados a la ley y, con relación al parágrafo del artículo 9º que nos ocupa, decidió que era conforme con la Carta Política.

### 3. DEL OBJETO Y FINALIDAD DE LA ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO

Aun cuando del artículo 87 de la Constitución se desprende claramente que el objeto de la acción allí establecida es obligar a las autoridades renuentes a «hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo», la localización de la norma dentro del capítulo 4 del Título II de la Carta, relativo a “Protección y aplicación de los derechos”, ha hecho pensar que la acción de cumplimiento forma parte de aquella familia de acciones constitucionales concebidas para la protección efectiva de los derechos.

Luego de inciertas divagaciones, la doctrina y la jurisprudencia se han puesto de acuerdo en que el objeto de la acción de cumplimiento no es propia ni necesariamente la protección de determinados derechos constitucionales, sino simplemente obtener de la autoridad la aplicación de una ley o un acto administrativo. El presupuesto de esta acción no es entonces la transgresión de ningún derecho, sino simplemente el desacato de la autoridad a la ley o la inaplicación de un acto administrativo. En el fondo, de lo que se trata con esta acción es velar por el cumplimiento de un principio constitucional: el Estado de Derecho<sup>6</sup>.

En este aspecto, puramente teórico, la sentencia de la Corte se muestra indecisa y contradictoria. Inicialmente postula que

«...con el fin de garantizar la efectividad de los derechos, el Constituyente de 1991 consagró diversos mecanismos para su protección; uno de ellos es la acción de cumplimiento».

En este momento de la sentencia, la acción es entonces mecanismo para proteger los derechos constitucionales. Sin embargo, más adelante la Corte se rectifica de manera inconsciente, pues no hace de ello consideración especial, para afirmar que «La acción de cumplimiento está orientada a darle eficacia al ordenamiento jurídico a través de la exigencia a las autoridades y a los particulares que desempeñen funciones públicas, de ejecutar materialmente las normas contenidas en las leyes y lo ordenado en los actos administrativos, sin que por ello deba asumirse que está de por medio o comprometido un derecho constitucional fundamental».

Ha cambiado la posición. Ahora la acción es un mecanismo para imprimir eficacia al ordenamiento jurídico, y ya no guarda relación con la protección de derechos constitucionales. Finalmente el pensamiento de la Corte se desplaza para concluir en el extremo opuesto de su inicial postura: «La acción de cumplimiento no se consagró como instrumento para proteger derechos fundamentales».

La Corte, a partir de un error inicial, gradualmente va descubriendo la verdad y precisando el concepto, pero falla en armonizar el texto para conferirle la requerida unidad ideológica, por lo que en su discurso van quedando desperdigadas afirmaciones antitéticas que inficionan el fallo de cierta incoherencia y ambigüedad. Se le anota a la Corte, sí, el mérito de la reflexión analítica gracias a la cual corrige progresivamente su pensamiento sobre un punto doctrinario. Empero, una cuidadosa atención a la redacción final del texto le habría permitido

llegar directamente al punto, sin extravío ni contradicción.

#### 4. EL ESTADO DE DERECHO ES EN NUESTRA CONSTITUCIÓN UN PRINCIPIO “TÁCITO”

Ocurre hasta en las mejores familias. Nuestra moderna Constitución, rica en los principios y valores que proclama el constitucionalismo contemporáneo, inadvertidamente omitió la mención de este principio esencial, que es puerta de entrada a la moderna civilización política, el Estado de Derecho. No se encuentra expresamente formulado en ningún artículo o inciso, y sólo es posible atribuirlo al arsenal axiológico de nuestra Carta Política mediante prolija interpretación.

Las elaboradas consideraciones de la Corte en su sentencia C-157/98 sobre la finalidad de la acción de cumplimiento nos llevan a descubrir que en nuestra Carta Política no quedó consagrado el principio del Estado de Derecho. Lo que nuestra moderna Constitución consagra con nombre propio es el Estado Social de Derecho (artículo 1º). Ciertamente es que este principio aparece históricamente, como un paso más, dentro de la línea evolutiva de la clásica concepción del Estado de Derecho y que, en cierta forma, ha venido a absorber todos sus elementos característicos. Sin embargo, las dos nociones obedecen a orientaciones específicas que les otorgan una relativa autonomía conceptual, motivo por el cual suelen coexistir en los estatutos constitucionales.

En el escrutinio del “objeto y finalidad” de la acción de cumplimiento, la Corte Constitucional sostiene que «La referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los

actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo».

Para la Corte, de alguna manera, el imperio objetivo de la ley es una emanación de la idea de justicia que permea a todo el ordenamiento jurídico, social y económico. Por ello estima que la acción de cumplimiento obedece no solamente al propósito de asegurar la efectividad material de las normas jurídicas, sino que es desarrollo y expresión de los valores que alienta el Estado Social de Derecho. De ahí la conclusión conforme a la cual «...el referido derecho (el derecho de ejercer la acción de cumplimiento) se nutre del principio constitucional de la *efectividad de los derechos* (subrayo), que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traduce en leyes y actos administrativos, toda persona, como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial».

Una vez más se relaciona aquí la acción de cumplimiento con la «efectividad de los derechos», tesis que la propia Corte Constitucional desecha en la misma sentencia, según ya se anotó. En cuanto se refiere a todo lo que es «anejo al Estado Social de Derecho», no se justifica entrar en tan complejas disquisiciones, que si bien demuestran versación en los distintos dominios de la teoría constitucional, generan confusión. Bien se sabe que no es lo mismo legalidad

que justicia, y cuando la norma constitucional objeto de interpretación no ha querido mezclarlas, en nada ayuda a su comprensión y aplicación divagar sobre sus posibles íntimas y últimas relaciones.

El pensamiento de la Corte Constitucional resulta oscuro cuando atribuye a la acción de cumplimiento el aseguramiento del valor de la «justicia económica y social», cuando lo que procura esta peculiar acción es obtener un efecto puramente funcional, cual es la vigencia objetiva de las normas jurídicas, en abstracción de cualquier tipo de valoración. Por ello no resulta válida la directa vinculación que la Corte hace de la acción de cumplimiento con el principio constitucional del Estado Social de Derecho. La vigencia y efectividad material de las leyes, objeto indiscutible de la acción de cumplimiento según precisión que hace la misma sentencia, no coincide necesariamente con el objeto del Estado Social de Derecho, consistente según palabras de la Corte Constitucional en «crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad». Obviamente, entendemos que se trata de conceptos que no riñen entre sí, pues se complementan y concurren a la realización de los fines más elevados de la organización política, como son igualdad, justicia, democracia y libertad, pero no puede pasarse por alto que cada principio e institución tiene, dentro del sistema constitucional, su propio espacio de acción y funciones precisas y determinadas.

Lo cierto es que, al situarse la Corte en este punto y encontrar que no podía sustentar la acción de cumplimiento en el principio del Estado de Derecho, debió recurrir al más próximo y afín, para lo cual debió hacer un especial esfuerzo dialéctico. Estas disquisiciones de la sentencia pueden atribuirse,

como ya se anotó, a que el Estado de Derecho no forma parte del elenco de los principios fundamentales en nuestra Constitución. Por cierto, tampoco se encontraba consagrado en la Constitución anterior. Naturalmente la Constitución de 1991 abunda en alusiones al principio de legalidad, pero siempre con referencia específica a determinadas autoridades o instituciones. El principio del Estado de Derecho en la Constitución de 1991 se encuentra fragmentado y disperso en todas esas referencias parciales y no quedó recogido en una norma determinada<sup>7</sup>.

Estado de Derecho y Estado Social de Derecho son principios que, aun cuando concurrentes en la concepción contemporánea de la legalidad social y democrática, obedecen a dos lógicas distintas, a dos dimensiones de la legalidad. Como bien se sabe, el imperio de la ley es un corolario del Estado de Derecho, como lo son también la legalidad de la administración y la garantía de los derechos y libertades fundamentales. A su turno, la noción históricamente posterior de Estado Social de Derecho se caracteriza por otra categoría de valores. Así, a pesar de la subsunción del Estado de Derecho dentro del Estado Social de Derecho, la doctrina suele hacer una distinción muy importante entre las dos nociones<sup>8</sup>.

Las constituciones también distinguen los dos principios. En la Constitución colombiana no encontramos una proclamación directa del Estado de Derecho como la que encontramos, por ejemplo, en el preámbulo de la Constitución española, según la cual el constituyente de 1978 expresa su voluntad de «...consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular»<sup>9</sup>.

Numerosas son en nuestra Constitución las disposiciones que, de una u otra manera, reflejan el principio de legalidad, el imperio de la ley, la obligatoriedad de las leyes, pero ninguna de ellas suple suficientemente el principio del Estado de Derecho. No quisiera pensar que el olvido del Estado de Derecho y del principio de legalidad en nuestro recientemente revisado texto constitucional sea una proyección del inconsciente colectivo de una sociedad que, por hábito, se ha vuelto refractaria al cumplimiento de la ley.

##### 5. SI LA NORMA ESTABLECE GASTOS, NO OBLIGA

De los diversos puntos que desata la sentencia nos interesa comentar el atinente a la restricción introducida por la ley a la acción de cumplimiento cuando se trate de normas que establezcan gastos. La Constitución, al consagrar esta acción, no dispuso que se ejercería en los términos que fijara la ley. A pesar de ello, la ley condicionó el precepto constitucional a supuestos que no emanan de éste, ni expresa ni tácitamente. Surge entonces la siguiente pregunta: ¿Está permitido a la ley, en ausencia de habilitación constitucional, extender o recortar el alcance de la norma superior, condicionarla o variar su sentido?

La Corte Constitucional ofrece dos soluciones opuestas a este interrogante fundamental. Lo notable es que dicho giro doctrinario no ocurre en el transcurso del tiempo o por renovación de las magistraturas, circunstancia que acarrea normalmente una evolución del pensamiento de toda corporación judicial, sino que acaece en la misma sentencia C-157/98 al decidir sobre la constitucionalidad de diversos artículos de la ley 393 de 1997. Inicialmente

sostiene la sentencia que está vedado a la ley restringir el alcance de la norma constitucional y declara la inconstitucionalidad parcial de los artículos 5º y 2º. Pero sostiene lo contrario, al pasar al punto relacionado con las normas que establezcan gastos, y su fallo es de constitucionalidad. A continuación se analizan las dos posiciones.

##### *Primera tesis: la restricción legal es inconstitucional*

La sentencia, al estudiar el tercer cargo a la norma legal acusada de inconstitucionalidad, resuelve una cuestión evidente y simple: en tanto que la Constitución establece que la acción de cumplimiento procede contra cualquier “autoridad renuente” al cumplimiento de una ley o un acto administrativo, la ley reduce o restringe el sujeto pasivo o destinatario de la acción a la autoridad “administrativa”. La norma legal en cuestión dice: «La acción de cumplimiento se dirigirá contra la autoridad *administrativa* a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo».

Sin dificultad alguna la Corte advirtió que la ley introducía un elemento restrictivo de la norma constitucional, que era no solamente ajeno, sino contrario a la letra del mandato superior, amén de sus principios y valores.

En tributo a la claridad de la infracción constitucional, no siendo del caso entrar en mayores disquisiciones, concluyó la Corte: «En consecuencia, teniendo en cuenta que la norma no excluye a ninguna autoridad de la acción, como tampoco califica a la autoridad o sujeto contra el cual se dirige la pretensión correspondiente, la expresión “administrativa” contenida en el artículo

5º de la ley 393 de 1997 es contraria al ordenamiento constitucional (artículo 87), razón por la cual se declarará inexecutable...».

Igualmente, al declarar inexecutable el inciso final del artículo 2º, la Corte Constitucional fijó el siguiente principio doctrinario, sin duda de buena ley, y que bien habría podido orientar la totalidad del fallo: «...no es admisible que el legislador haya establecido unos condicionamientos, que no se deducen del texto constitucional y que indudablemente restringen el ejercicio de la acción de cumplimiento...».

Es evidente que la ley, al desarrollar el precepto constitucional, carece por completo de facultad para condicionarla a supuestos distintos de los previstos en la Carta Política y, especialmente, para extender o recortar su alcance. Admitir lo contrario sería tanto como afirmar que una disposición constitucional puede ser reformada por la ley. Tan sólido criterio se quebrantó, sin embargo, casi a renglón seguido, cuando la sentencia pasó a decidir sobre las normas que establecen gastos.

### *Segunda tesis: la restricción legal es constitucional*

La ley 393 de 1997 se caracteriza, en general, por una no bien disimulada reticencia hacia la acción de cumplimiento, concisa y brevemente consagrada en el artículo 87 de la Constitución. Menudea la ley en variaciones y exigencias ajenas a la previsión constitucional, que en su mayor parte suprimió la Corte con incontestables razones. Sin embargo, cuando la sentencia llega al estudio del párrafo del artículo 9º, la línea de decisión toma un giro vertiginoso e inesperado. Recordemos que esta norma dice así: «Párrafo. La acción regulada en la presente ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos».

Para resolver este caso era de esperarse la repetición del principio ya declarado por la sentencia, según el cual no es admisible que la ley introduzca condicionamientos ajenos a la norma constitucional «y que indudablemente restringen el ejercicio de la acción de cumplimiento». En lugar de ello la sentencia emprende un tortuoso ejercicio de hermenéutica, desafortunado por sus inconsistencias y errores, y sobre todo por el contenido de la decisión, que vulnera en su médula la vigencia del Estado de Derecho.

La norma acusada no es de naturaleza procesal

La Corte Constitucional sustenta inicialmente su decisión de declarar executable el párrafo del artículo 9º de la ley 393 de 1997 en las siguientes razones: «La Corte no encuentra que la Constitución impida al legislador encargado de darle *desarrollo procesal* a la acción de cumplimiento, contemplar algunas restricciones que sean necesarias para tipificarla de manera adecuada de suerte que responda a la concepción que surge de aquella».

En primer lugar, debe observarse que la norma legal no trata de un simple «desarrollo procesal a la acción de cumplimiento», porque afecta a la institución no en aspectos de trámite sino en lo sustancial. Cuando la ley dispone que en determinados casos de excepción no procede la acción de cumplimiento, vulnera la concepción constitucional de la acción en su contenido y alcance, regula aspectos que van más allá del simple rito o formalidad que debe seguirse para el ejercicio de cualquier acción judicial. Este no es un problema de Derecho Procesal sino de Derecho sustantivo. La ley altera esencialmente el diseño constitucional de la



acción, le modifica sus elementos típicos y por tanto le cambia su estructura, nada de lo cual habría ocurrido si se hubiera limitado a ordenar los pasos de procedimiento necesarios para ejercitarla.

La restricción, en este caso, no contribuye a «tipificar» la acción de cumplimiento, como afirma la Corte, sino al contrario, la desnaturaliza, la enerva, le resta la fuerza que la Constitución quiso imprimirle. Es de temer que, con base en este criterio, la Corte habría encontrado constitucional cualquiera otra restricción, como por ejemplo, que en lugar de una acción al alcance de toda persona, la ley hubiera agregado la fórmula “de nacionalidad colombiana” con el objeto de excluir a los extranjeros, restricción que formaría parte de aquellas «necesarias para tipificarla de manera adecuada de suerte que responda a la concepción que surge de aquella».

#### Teoría de las leyes y actos administrativos que carecen de obligatoriedad

A continuación se adentra la Corte en una tesis según la cual no todas las normas obligan, siendo en su opinión un ejemplo claro el de las leyes que ordenen gastos y el de la propia ley de presupuesto.

«Es evidente que si el requisito constitucional para estimar una acción de cumplimiento se concreta en la omisión de un deber, escapa a esta acción la impugnación de *conductas que carezcan de obligatoriedad*, máxime en los casos en los cuales la Constitución concede un margen de libertad de acción o atribuye a un órgano una competencia específica de ejecución condicionada.

«Las órdenes de gasto contenidas en las leyes, por sí mismas, no generan constitucionalmente a cargo del Congreso o de la

administración, correlativos deberes de gasto. No puede, en consecuencia, extenderse a este componente de las normas legales, la acción de cumplimiento. La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la Constitución Política, no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley de presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 Constitución Política).

«Finalmente, las partidas incorporadas en la ley anual de presupuesto, no corresponden a gastos que “inevitablemente” deban efectuarse por la administración, puesto que ese carácter es el de constituir “autorizaciones máximas de gasto”. El artículo 347 de la Carta Política, en punto a las apropiaciones del presupuesto precisa que en ellas se contiene “la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”. De ninguna manera se deriva de la Constitución el deber o la obligación de gastar, aun respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso».

Cierto es que la Constitución ordena incluir en la ley de presupuesto las leyes que decreten gastos, como condición para que las correspondientes partidas den lugar a erogación con cargo al tesoro (artículos 345 y 436 de la Constitución Política). Ahora bien, ya incorporadas esas leyes en la ley anual de presupuesto, los respectivos gastos adquieren la validez y obligatoriedad que se predica de toda ley, incluida esta especialísima que es la anual de presupuesto, y sobre todo ésta, porque es la ley más importante que cada año expide el Congreso y rige en la república.

### Error de la Corte al citar el artículo 347 de la Carta

La sentencia invoca erróneamente el artículo 347 de la Carta para sustentar su teoría. Sostiene que de esta norma se desprende la no obligatoriedad de las apropiaciones presupuestales, porque allí dice que en dichas apropiaciones se contiene “la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”. La Constitución atribuye aquí a dichas partidas apenas el carácter de pretensión, posibilidad o expectativa. Esto es cierto, pero únicamente porque el artículo 347 no se refiere a la *ley* de presupuesto sino tan solo al *proyecto de ley* de presupuesto y, claro está, este proyecto, como todos los demás que estudia el Congreso de la República, no obliga y sólo contiene pretensiones o expectativas, pues aún no se ha convertido en ley de la república.

La sentencia de la Corte atribuye a la ley del presupuesto, equivocadamente, la precariedad que es propia de todo proyecto, en tanto que proyecto, pero parece escapársele que la precariedad de los proyectos de ley no se proyecta a la norma una vez ésta ha sido aprobada, sancionada y promulgada. De ahí que las tesis de la sentencia sobre las partidas presupuestales como «autorizaciones máximas de gasto» (noción absolutamente extraña al lenguaje constitucional), sobre la no obligatoriedad de las normas presupuestales («De ninguna manera se deriva de la Constitución el deber o la obligación de gastar, aun respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso») y sobre el poder discrecional de las autoridades para aplicar las normas (leyes y actos administrativos) relacionadas con gasto, desafían el sentido común, oscurecen la inteligencia del orden constitucional y ponen en grave predicamento el principio de legalidad.

La acción de cumplimiento, obviamente, no procede con relación a simples proyectos de ley. Pero cuando el proyecto se convierte en ley, ésta obliga y «los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva», por el hecho de quedar recogidos en ley, se vuelven obligatorios. Si a la postre el Gobierno observa que no podrá realizar todos los gastos inicialmente presupuestados, para no continuar vinculado al compromiso legal de gasto, deberá promover la modificación de la ley de presupuesto, que es lo que rutinariamente ocurre en todas las vigencias fiscales.

### Teoría sobre la constitucionalidad de ciertas restricciones de origen legal

No desconoce la Corte que la ley demandada introduce restricciones a la norma constitucional. Es un hecho inocultable y, como tal, aceptado por la sentencia. Procede, sin embargo, a elaborar una dudosa teoría sobre las restricciones inconstitucionales y constitucionales de la cual nada queda claro. La “restricción constitucional” se caracteriza en la sentencia así: «De la ausencia literal de restricciones aplicables a un enunciado constitucional, no se sigue siempre que la limitación de orden legal sea en todo caso inconstitucional, puesto que la misma puede resultar imperiosa a partir de una interpretación sistemática de la Constitución. En el campo de los derechos fundamentales, las restricciones o limitaciones que se originen en la ley, en principio no se rechazan, sino que su validez se hace depender de que las mismas no afecten su núcleo esencial y que, además, sean razonables y proporcionadas».

Brilla por su ausencia, sin embargo, el ejercicio de interpretación sistemática de la Constitución con el cual se compromete el fallo, indispensable para demostrar que

era «imperiosa» la restricción de la ley al enunciado constitucional. Únicamente de esta manera cabría concluir que el asunto en estudio versa sobre una «restricción constitucional» y no sobre una de carácter inconstitucional. Tampoco demuestra el fallo de la Corte la razonabilidad y proporcionalidad de la restricción legal (argumentos había para al menos intentarlo), ni se ocupa de identificar el núcleo esencial del derecho en cuestión, para cerciorarse de que no había sido lesionado por la norma demandada. Sin ánimo de molestar, debe señalarse además que en esta parte el análisis vuelve a extraviarse por los predios de los derechos fundamentales, a pesar de que la sentencia ya acordó que «la acción de cumplimiento no protege derechos constitucionales en forma específica».

#### *La sentencia de la Corte no logra cerrar el debate constitucional*

El salvamento de voto<sup>10</sup> critica certeramente el razonamiento sinuoso y débil de la mayoría de la Corte Constitucional en este caso, y toca algunos de los puntos que aquí se han expuesto, cuando señala que «la norma de menor jerarquía entra a distinguir donde no lo hizo el Constituyente», observa que «la norma legal disminuye drásticamente el alcance del mandato superior y cambia su sentido» y advierte que «el precepto legal introduce una excepción a la regla general», sin tener en cuenta que «la única autoridad facultada para introducir excepciones a una norma es aquella que la expidió».

Leyendo desprevenidamente la sentencia, y teniendo en cuenta ase-veraciones suyas precedentes, era de esperar que la Corte, al contrastar la excepción legal sobre gastos con el artículo 87 de la Carta, hubiera sostenido que «la norma [constitucional]

no excluye a ninguna» circunstancia del derecho de ejercer la acción, y que, «como tampoco califica» los casos en que no procede, la disposición legal es contraria a la Constitución. Y, sobre todo, debía haber reiterado que «...no es admisible que el legislador haya establecido unos condicionamientos, que *no se deducen* del texto constitucional y que indudablemente *restringen el ejercicio* de la acción de cumplimiento».

Hasta lo aquí dicho podemos resumir nuestro punto de vista en las siguientes ideas. El artículo 9º de la ley 393 de 1997 no contiene una norma procesal ni contribuye a «tipificar» la acción de cumplimiento, porque eso lo hizo ya la propia Constitución. La ley, por el contrario, la adultera. De otra parte no es posible enarbolar en el Estado de Derecho ninguna teoría que pregone la carencia de obligatoriedad de las leyes, ni siquiera en casos excepcionales, a menos que la propia Constitución así lo haya previsto en forma expresa (lo cual sería en todo caso rarísimo). Es importante recordar que, en virtud del principio de supremacía constitucional, la norma fundamental debe quedar al resguardo de abusos legislativos que pretendan modificarla arbitrariamente, y que la eficaz garantía de este principio es una de las misiones fundamentales de la jurisdicción constitucional. Finalmente, la restricción legal a un precepto constitucional no es regla general sino evento excepcional y requiere de sustentación y demostración convincente y exhaustiva.

#### 6. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DISIENTE DISCRETAMENTE

Así como la jurisdicción constitucional vela por la supremacía de la Constitución, el contencioso administrativo se encuentra especialmente instalado en la celosa

vigilancia del principio de legalidad. En este ámbito es antigua y consolidada su experiencia. Resulta explicable entonces que, habiendo sido comisionado por la ley para conocer, además, de las acciones de cumplimiento de las leyes y de los actos administrativos, el juez administrativo hubiera recurrido a su propio arsenal jurisprudencial. Y que, viéndose abocado a resolver casos concretos y reales de incumplimiento de normas que establecen gastos, hubiera desarrollado la acción de cumplimiento más allá de los límites que a su alcance le atravesó la ley con anuencia de la jurisdicción constitucional.

Resulta interesante observar de qué manera la jurisprudencia del Consejo de Estado se ha ido apartando en esta materia no sólo de los criterios doctrinarios sentados por la Corte Constitucional sino, además, de la parte resolutive del propio fallo, para ordenar a las autoridades, ya en varias oportunidades, el cumplimiento de normas que han establecido gastos. El hecho es que al juez administrativo le cuesta trabajo creer, por razones de su oficio, que una ley o un acto administrativo pueda carecer de obligatoriedad. Ello no es conforme con su formación, con la propia idea que tiene de su misión como juez, de su visión del Derecho Público, de su responsabilidad frente a la conservación congruente del ordenamiento jurídico.

La jurisprudencia del Consejo de Estado, sin hacer demasiado ruido en esta oportunidad, ha venido abriendo una brecha importante a la doctrina que la Corte Constitucional sintetizó así en su sentencia C-157/98: «En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el

Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan».

Pues bien, son ya varias las sentencias del Consejo de Estado que ordenan a la autoridad competente incorporar en la ley de presupuesto un gasto, y también las que le ordenan ejecutar una partida incluida en el presupuesto. A estas decisiones ha llegado la corporación por caminos de interpretación que apuntan a la elaboración de una doctrina constitucional propia, si bien lo ha hecho manifestando que no se aparta de la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Empero, la disidencia del Consejo de Estado es radical y evidente si, como enseña se ilustra, donde la Corte dijo no, el Consejo ha dicho sí.

*1. El juez administrativo ordena que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto*

El artículo 86 de la ley 30 de 1992 ordena a las administraciones centrales de la nación, departamentos y municipios, incrementar todos los años, «en pesos constantes», los aportes que hacen a la universidad pública<sup>11</sup>. Ha sido irregular y accidentada la aplicación de esta norma. O bien el ejecutivo no ha incluido los incrementos que ordena la ley en sus proyectos de presupuesto, o los incrementos propuestos han sido inferiores a la fórmula legal, o la respectiva corporación pública simplemente no los ha aprobado.

Luego de inadmitir varias demandas sobre esta materia en obediencia estricta a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Consejo de Estado resolvió conocer en el fondo de tales acciones y condenar a la administración en el sentido de que adelanten todos los trámites necesarios para que las transferencias o aportes

que hacen a la universidad pública se hagan en consonancia con lo que ordena la ley 30 de 1992<sup>12</sup>.

La Universidad Nacional de Colombia obtuvo fallo favorable en una demanda suya en la que pretendía la aplicación de esta norma. La sentencia concluye que la ley 30 no es una norma que establece propiamente un gasto, en el sentido de la prohibición legal, sino una norma que prescribe de qué manera se deben elaborar los presupuestos. Refuerza esta consideración en razones político-constitucionales, e invoca particularmente la defensa de la universidad pública y su significación social en un país que pugna por su desarrollo en condiciones de adversidad por la crisis económica: «En conclusión, las prescripciones del artículo 86 de la ley 30 de 1992, cuyo cumplimiento se demanda, no son una norma ordenadora de gasto sino criterios legales de orden presupuestal fundados en principios constitucionales y, por ende, tienen plena fuerza vinculante. Su desconocimiento implicaría que, a la postre, la universidad pública desaparezca bajo el peso de la asfixia económica, lo cual sería funesto para una sociedad que busca con desespero un destino mejor».

La suerte está echada. La acción de cumplimiento sí es de recibo en materia presupuestal y aun en el caso de que el gasto ni siquiera se haya presupuestado. El juez administrativo, habiéndose persuadido de la inaplicación de la ley, ordenará a la autoridad renuente reelaborar el presupuesto para que en él quede incluida la partida que ordena la ley. Con todo, el Consejo de Estado intenta matizar su diferencia con la Corte Constitucional en los siguientes términos: «Precisa la Sala que la prosperidad de la acción no significa ordenación de gasto, por cuanto este ya había sido ordenado, pero en forma inapropiada, esto

es, sin el estricto cumplimiento de los criterios legales de apropiación».

Estas sutiles palabras no resuelven la cuestión, porque al enmendar la sentencia una «inapropiada» ordenación del gasto, la prosperidad de la acción viene a adquirir relevancia precisamente en materia de ordenación de gasto. Paso seguido, la sentencia procede a condenar así: «Se ordena al Gobierno Nacional constituido para estos efectos por el señor Presidente de la República, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Director del Departamento Nacional de Planeación, para que en el término de dos (2) meses, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, realice los trámites y tome las decisiones correspondientes para que se dé cabal cumplimiento al artículo 86 de la ley 30 de 1992, en relación con los aportes del presupuesto nacional apropiados para la Universidad Nacional de Colombia correspondientes al año de 1998. Lo cual debe hacerse efectivo en la vigencia fiscal de 1999, de conformidad con los estrictos y precisos términos expuestos en la parte motiva de esta sentencia, los cuales igualmente serán aplicados en las sucesivas asignaciones».

## *2. El juez administrativo ordena que la partida incluida en el presupuesto se ejecute*

En un principio el Consejo de Estado, procurando seguir el pensamiento de la Corte Constitucional, admitió que la restricción legal a la acción de cumplimiento únicamente opera cuando se trate de gastos «ordenados pero no incluidos» aún en el presupuesto. En cambio, sostuvo la corporación, dicha prohibición no se predica respecto de la «ejecución» del presupuesto. En el primer caso el gasto no es aún legalmente exigible o aplicable, pero en

el segundo sí y procede por tanto la acción de cumplimiento: «En otros términos, si la norma con fuerza material de ley o el acto administrativo implican un gasto, *la limitante legal no es predicable cuando se trata de la ejecución presupuestal*, como que no puede el intérprete soslayar que el parágrafo declarado exequible es, cuanto lo primero, norma exceptiva y, además, ha de tener presente que el razonamiento y la argumentación expuestas por la Corte se contraen única y exclusivamente al respeto de las competencias y la aplicación de los principios en materia de facción presupuestal»<sup>13</sup>.

«Una vez elaborado un presupuesto o apropiado el gasto, la vocación natural de estos es la de ser efectivamente destinados a la satisfacción de la función social para el cual están concebidos. Esta sola reflexión sugiere, al intérprete, el análisis de la pretensión de cumplimiento en concreto, pues que *una vez ordenado, presupuestado y apropiado el gasto, todas las autoridades encargadas de su ejecución han de cumplirlo* y ello, desde la óptica de la norma constitucional contenida en el artículo 87 de la Carta Política, impone su cumplimiento»<sup>14</sup>.

La última aseveración transcrita no hace el menor caso de las tesis expuestas por la Corte Constitucional sobre las partidas presupuestales como «autorizaciones máximas de gasto», ni sobre la discrecionalidad del gobierno para ejecutar el presupuesto. En orden a encontrar la procedencia de la acción de cumplimiento en este caso, el Consejo de Estado remontó los obstáculos de la ley y la sentencia de la Corte Constitucional, apelando a la directa interpretación de las normas y principios de la Carta Política.

En un caso posterior, cursado en la Sección Primera del Consejo de Estado, la administración departamental del Chocó

debía cancelar a la Contraloría Departamental, por concepto de auditaje, la suma de 300 millones de pesos, conforme a partida incluida en el presupuesto departamental y contando el departamento con recursos para pagar. Ante la renuencia al pago, se demandó ante el Tribunal Administrativo del Chocó por incumplimiento de la ley 330 de 1996 y la ordenanza 005 de 1996. El Tribunal ordenó al gobernador girar a la Contraloría el dinero adeudado en el término de cinco días.

Al conocer de este asunto en segunda instancia, la Sección Primera del Consejo de Estado<sup>15</sup> interpretó la prohibición del parágrafo del artículo 9º de la ley 393 de 1997 en el sentido de que esta se refiere, únicamente a los gastos decretados por el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales, que aún no forman parte del respectivo presupuesto. Sin embargo, encuentra la corporación que en este caso se trata de un gasto ya incorporado al presupuesto, que escapa a la restricción de la ley 393 de 1997 y cuya ejecución es por tanto exigible. En consecuencia, el Consejo de Estado confirmó el fallo de primera instancia.

## CONCLUSIÓN

Para la Corte Constitucional «el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente» se quebranta si, en el marco de la acción de cumplimiento, se faculta al juez para dos eventos, a saber: «para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto», o para «que la partida que en ésta se contempla se ejecute». El Consejo de Estado sostiene exactamente lo contrario, y en la práctica ha permitido que la acción de cumplimiento se tramite y prospere cuando las normas establezcan

gastos, y precisamente en las hipótesis que proscribire la Corte Constitucional. Son ya varias las sentencias del contencioso administrativo en las que ha ordenado a las autoridades competentes incorporar en el presupuesto un gasto previsto en la ley, y donde ha ordenado también que una partida contemplada en el presupuesto se ejecute. Por su parte, las diversas administraciones condenadas por el Consejo de Estado han acatado y cumplido sus fallos, sin que hubiera ocurrido el «descalabro del sistema presupuestal» profetizado por la Corte.

Aparte del interés doctrinario envuelto en las dos posiciones, la situación genera interrogantes en cuanto al alcance de los fallos que profiere la Corte Constitucional dentro de la actividad jurisdiccional. Es de anotar que ni la Corte Constitucional ni el Consejo de Estado han podido sustentar consistentemente sus posiciones desde el punto de vista jurídico. Las principales razones esgrimidas por una y otra parte han sido de contenido social y político. El Consejo de Estado no ha querido plantear a la Corte Constitucional una abierta controversia sobre esta cuestión, lo cual no le ha impedido oponerse radicalmente con sus fallos a la sentencia C-157/98 de la Corte Constitucional. De hecho, y para todo efecto práctico, el Consejo de Estado ha desarrollado sus propias razones para establecer que el parágrafo del artículo 9º de la ley 393 de 1997 es inconstitucional.

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA  
Departamento de Derecho Constitucional  
Universidad Externado de Colombia

1. Sentencia C-157/98 del 21 de abril de 1998.

2. En el artículo 2º de la ley 393 de 1997, que dice: «Principios. Presentada la demanda, el trámite de la acción de cumplimiento se desarrollará en forma oficiosa y con arreglo a los principios de publicidad,

prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y gratuidad».

3. RODOLFO LUIS VIGO. *Interpretación Constitucional*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1993, p. 46.

4. Entre muchas otras cosas cabe preguntar en qué queda entonces el segundo inciso del artículo 4º de nuestra Constitución, según el cual «Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades».

5. Actuaron como ponentes los magistrados Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

6. Por varias razones, esta acción tiene un carácter eminentemente político. En primer lugar, la acción de cumplimiento, al igual que las acciones de inexecutableidad y nulidad, persigue no propiamente la protección de determinados derechos subjetivos, sino asegurar la integridad y eficacia del ordenamiento jurídico, lo cual la localiza en el ámbito del interés general. En segundo lugar, al autorizar la Constitución su empleo a toda persona, la ha colocado a disposición del público, de la sociedad política en general. Finalmente y en tercer lugar, por definición constitucional la acción de cumplimiento entraña el ejercicio del derecho de participación política, uno de cuyos elementos consiste en «Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley» (numeral 6 del artículo 40 de la Carta, sobre derechos de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político).

7. El artículo 4º dice que es deber de los nacionales y extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, pero la norma se refiere tan solo a los habitantes, sin incluir en esta obligación expresamente a las autoridades. El artículo 95 dice que «toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes», pero la norma carece de la universalidad propia del principio del Estado de Derecho. Según el artículo 121, «ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye la Constitución y la ley», pero únicamente consigna el principio de legalidad con relación al ejercicio de las funciones públicas. El artículo 122, cuando dice que «No habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento y para proveer los de carácter remunerado se requiere que están contemplados en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente», expresa también la idea de legalidad, en forma restringida, con relación a los empleos públicos. En

el artículo 189, numerales 10 (facultad de promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento) y 11 (ejercer la potestad reglamentaria mediante, la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes), encontramos referencias a la función ejecutiva de las leyes en cabeza del Presidente que, si bien son manifestación del Estado de Derecho, están muy lejos de expresar cabalmente este principio, lo cual también ocurre con el artículo 230, conforme al cual «Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley».

8. PABLO LUCAS VERDÚ. *Estado liberal de Derecho y Estado Social de Derecho*. Universidad de Salamanca, 1955; MANUEL GARCÍA PELAYO. *Las transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1994; ELÍAS DÍAZ. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Taurus, 1992, etc.

9. Ello sin perjuicio del principio del Estado social y democrático de Derecho, proclamado en el artículo 1º, numeral 1, y del principio de legalidad que se establece en el artículo 9, numeral 3 de la Constitución española.

10. Suscrito por los magistrados Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo y Vladimiro Naranjo Mesa.

11. El artículo 86 de la ley 30 de 1992 dice: «El presupuesto de las universidades nacionales, departa-

mentales y municipales, estará constituido por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento de inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales y oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales que signifiquen siempre año por año un incremento en pesos constantes tomando como base los presupuestos de renta y gastos vigentes a partir de 1993».

12. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 11 de febrero de 1999. Sección Tercera. Ponente Juan de Dios Montes Hernández. Exp. ACU-579.

13. Esta última afirmación no es exacta porque, según vimos arriba, la Corte Constitucional sostiene: «facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente...».

14. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 25 de enero de 1999. Sección Tercera. Ponente Daniel Suárez Hernández. Exp. ACU-552. Pronunciamiento reiterado en sentencia del 4 de febrero de 1999. Sección Tercera. Ponente Daniel Suárez Hernández. Exp. ACU-573.

15. CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 29 de enero de 1998. Consejero ponente Juan Alberto Polo.