

C-337-93

Sentencia No. C-337/93

LEY ORGANICA-Concepto

Las leyes orgánicas reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política. Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO

Los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto.

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

La Corte encuentra que el precepto de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas.

PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL

El principio de equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos ordinarios que el Estado pretende realizar durante la vigencia presupuestal respectiva no corresponde a lo preceptuado en el artículo 347 de la Constitución. En esta última disposición queda establecida la obligación para el Gobierno Nacional de incluir en el proyecto de ley anual de presupuesto todos los gastos que espera realizar en el período fiscal. Esta flexibilidad que indudablemente representa un avance en la técnica legislativa presupuestal, desvirtúa sin embargo el antiguo principio de la paridad de ingresos y gastos en materia presupuestal.

LEY ORGANICA DEL PLAN-Naturaleza

La ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra-orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes -incluso las orgánicas. Por la esencia misma de la ley del Plan, resulta obvio que deban contemplarse presupuestos plurianuales, ya que en ella necesariamente se prevén propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como programas y proyectos de inversión pública nacional que, como consecuencia lógica del ejercicio de planeación propio del desarrollo de todo Estado, exige que el Gobierno de turno contemple diversas metas económicas que deberán cumplirse en el transcurso de varias anualidades.

PRESUPUESTO-Modificación/FUENTES DE FINANCIACION-Modificación

La modificación del presupuesto, de acuerdo con el artículo 352 superior, sólo puede hacerla

la Ley Orgánica del Presupuesto. La facultad de modificar las fuentes de financiamiento no está contemplada en la Ley 38 de 1989, de suerte que no se cumple lo exigido por el artículo 352 de la Carta. No es una ley anual de presupuesto, sino la correspondiente Ley Orgánica la que puede modificar las fuentes de financiación.

DELEGACION DE FUNCIONES/SUPERINTENDENTE-Ordenación del gasto

El requisito de la ley previa para delegar funciones presidenciales, e incluso para que las autoridades administrativas puedan, a su vez, delegarlas en sus subalternos, se cumplen en el presente caso en cuanto posibilita la delegación en los superintendentes, funcionarios adscritos a un Ministerio, y que tienen una relación de vinculación o dependencia del respectivo Ministro. Las Superintendencias tienen el carácter de unidades ejecutoras, puesto que sus actividades específicas se realizan dentro de sectores que corresponden a la órbita de acción de determinados Ministerios. Esta delegación en el caso del artículo 82 se refiere específicamente a la ordenación del gasto, la cual es materia propia de una ley anual de presupuesto, por estar directamente relacionada con la ejecución del mismo; si el gasto tiene efecto normativo por consiguiente guarda concordancia con la Ley de Presupuesto. La delegación de que trata el artículo 82 debe entenderse como una delegación temporal, es decir, que opera durante la vigencia anual de dicha ley y corresponde, por ende, al año fiscal de 1993.

Es inexecutable el acápite final del artículo 84 que dice: "La enajenación de estos bienes podrá adelantarse a través de contratos de fiducia o de administración fiduciaria". Para la Corte es claro que en este caso la norma constituye una materia ajena al contenido propio de una ley de presupuesto, como lo sostiene el demandante, y por consiguiente es violatoria del artículo 158 de la Carta. El Decreto-Ley 222 de 1983, en su artículo 147, que regula la forma como debe efectuarse la enajenación y permuta de inmuebles, no contempla, en efecto, que dicha enajenación pueda adelantarse a través de contratos de fiducia o de administración fiduciaria. Por consiguiente, debe la Corte recalcar que los contratos a que se refiere el art. 84 no se podrán celebrar con fundamento en la actualización de valores a que alude la norma, sino conforme a las normas vigentes de contratación administrativa.

RETIRO DEL SERVICIO-Compensación

La norma se refiere primordialmente a un aspecto laboral, por cuanto su esencia se relaciona con los planes de retiro compensado por parte de las entidades estatales, en virtud de los cuales se puede modificar las plantas de personal. Se trata entonces de un asunto que no guarda relación con los asuntos propios de una ley anual de presupuesto, según lo señalado anteriormente. Por ello, resulta notoria la contradicción existente entre la disposición acusada y la materia de que trata la ley sub-examine, vulnerándose así el artículo 158 superior. Una vez declarada la inexecutable del Decreto 1660 por parte de esta Corte, desaparece el fundamento jurídico que legitima a las entidades estatales para realizar planes de retiro compensado e incluir las partidas respectivas en cada uno de sus presupuestos.

SERVICIOS PUBLICOS-Prestación

Si bien la prestación de un servicio público abarca el interés general, no siempre el interés general debe relacionarse con la prestación de un servicio público. En consecuencia, el

asunto sub-examine, por razones de especialidad, debe analizarse bajo los preceptos de la norma que se ocupa específicamente del tema: la prestación de los servicios públicos inherentes a la finalidad social del Estado por parte de una entidad particular.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO-Aplicación inmediata/NORMA LEGAL TRANSITORIA-Improcedencia

Para la aplicación inmediata de las normas relativas al presupuesto general de la nación y al Plan nacional de desarrollo, el constituyente desafortunadamente no se ocupó de consagrar dentro de las normas transitorias, como debió haberlo hecho, alguna que permitiera al actual Gobierno cumplir con los mandatos contenidos en la Carta Política. Debe esta Corporación advertir que la falta de disposición expresa no le permite al Congreso ni al Gobierno establecer, mediante una ley o un decreto, una norma transitoria encaminada a resolver un asunto que correspondía hacerlo al propio Constituyente.

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA

El principio según el cual a los particulares se confiere un amplio margen de iniciativa, al paso que los servidores públicos deben ceñirse estrictamente a lo autorizado por la Constitución y la ley, está recogido en el texto constitucional en su artículo 6. Es a todas luces contrario al principio, suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. Los servidores públicos tan sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

DEBERES SOCIALES DEL ESTADO/ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE-Imprevisión

Si no se cumplen los deberes esenciales, es obvio que no hay integridad; y si la Corte no procura dicha integridad, estaría faltando a su misión. Por tanto, ante la aparente imposibilidad que se observa en el caso estudiado de cumplir el Estado con sus deberes sociales esenciales, por una imprevisión de la Asamblea Nacional Constituyente que no consagró una norma transitoria adecuada que permitiera desarrollar inmediatamente el sistema presupuestal y el de planeación, es jurídicamente coherente que esta Corporación reconozca la facultad que le asiste al Gobierno para cumplir, con base en las normas constitucionales, especialmente los artículos 365 y 366 superiores, con los deberes inaplazables en materia social; facultad que resulta provisional y subsidiaria, toda vez que se debe llevar a cabo hasta el próximo período presidencial, el cual, naturalmente, debe dar inmediato cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 339, 340, 341 y 342 de la Carta, y a todas las demás normas que se relacionen con el plan nacional de desarrollo y el sistema nacional presupuestal.

GASTO PUBLICO SOCIAL

La disposición en comento exige que sea la ley orgánica de presupuesto la encargada no solo de definir qué se entiende por gasto público social, sino que además debe establecer los criterios o la "reglamentación" para que se pueda tener en cuenta la distribución territorial de este gasto, de acuerdo con lo preceptuado en el inciso segundo de la citada disposición. La Corte entiende que esta última atribución la debe cumplir la ley orgánica, pues, de acuerdo con lo que se ha sostenido en este pronunciamiento, resulta contrario a la naturaleza de la ley anual de presupuesto el que se ocupe de la reglamentación de una serie de asuntos que resultan ajenos a su finalidad y que, por el contrario, son propios de la ley orgánica mencionada. Por tanto, y ante una nueva situación de imposibilidad jurídica que permita cumplir con un mandato constitucional, carece de fundamento lógico exigir que la ley anual de presupuesto se someta a una serie de requisitos que deben estar señalados en la ley orgánica, y que ni siquiera han sido definidos por el legislador. La ley anual de presupuesto, debía contemplar, como en efecto lo hizo, las partidas prioritarias que hacen parte del gasto público social y, por ende, de las finalidades sociales del Estado.

ESTAMPILLA-Creación

La recaudación de la estampilla de que tratan las normas en comento, no corresponde a los asuntos propios de los que se debe ocupar una ley anual de presupuesto. Adicionalmente, se considera que la función de recaudar las tasas contenidas en la leyes anteriormente citadas, además de tratarse de una función que podría ser desarrollada por la ley orgánica de ordenamiento territorial, corresponde propiamente a las atribuciones que la Carta Política le asigna al Presidente de la República. De acuerdo con la función de la Corte de guardar la integridad de la Carta Política, y con base en el inciso segundo del artículo 22 del decreto-ley 2067 de 1991, que faculta a la Corporación a "fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, sí ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso", deberá, con base en las anteriores consideraciones, declararse la inexecutable de las disposiciones acusadas, no sólo por contradecir el artículo 158 superior, sino por ocuparse además de asuntos propios del Presidente de la República, violándose así el artículo 136 (inciso 1o.), en concordancia con el 189 (numeral 20o.) del Estatuto Superior.

LEY-Contenido/CONGRESO DE LA REPUBLICA/INDEMNIZACION LABORAL-Improcedencia

La disposición que se estudia se refiere a materias completamente ajenas a una ley de presupuesto, toda vez que el artículo 113 de la ley sub-examine se relaciona con asuntos de índole netamente laboral, como es el de la pensión de jubilación de los empleados del Congreso de la República y las correspondientes indemnizaciones. Lo anterior contradice en forma evidente el mandato del artículo 158 constitucional que demanda una relación armónica respecto del contenido de las leyes que expida el órgano legislativo. Se atenta de manera flagrante contra los principios constitucionales, pues, de un lado, se consagra una retroactividad, la cual, al no referirse a un asunto de orden penal, desconoce los mandatos fundamentales de nuestro orden jurídico, además de vulnerar el artículo 29 de la Carta que solo permite que sea la ley que relacione con aspectos punitivos, la que pueda aplicarse de preferencia, "aun cuando sea posterior".

Ref: Expediente D-296

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 65, 76, 82, 84, 92, 98, 99, 104, 107, 113, 114 y 115 de la Ley 21a. de 1992.

Actor: Jorge García Hurtado

Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Aprobado según Acta No.

Santafé de Bogotá., diecinueve (19) de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge García Hurtado, en su calidad de tal y de Veedor del Tesoro Público, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Carta Política, demandó la inexecutable de los artículos 65, 76, 82, 84, 92, 98, 99, 104, 107, 113, 114 y 115 de la ley 21a. de 1992.

Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte y simultáneamente se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El tenor literal de las disposiciones demandadas es el siguiente:

“ARTICULO 65. Cuando en la vigencia fiscal las fuentes de financiación no permitan la ejecución de programas calificados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como prioritarios, mediante resolución motivada el Director General del Presupuesto podrá sustituir las fuentes de financiación sin alterar la cuantía del gasto a nivel de numerales ni crear nuevas fuentes de recursos.

“ARTICULO 76. Cuando los organismos y entidades requieran celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales deberán cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS.

“ARTICULO 82. Los Ministros del Despacho podrán delegar la ordenación del gasto en los Superintendentes.

“ARTICULO 84. Los organismos y entidades del orden nacional, con fundamento en la actualización de valores de activos no corrientes y en especial de los bienes inmuebles realizada durante 1992, deberán programar para la vigencia de 1993 la venta de los mencionados activos que no sean necesarios para el desempeño de sus funciones. La enajenación de estos bienes podrá adelantarse a través de contratos de fiducia o de

administración fiduciaria.

“ARTICULO 92. Las entidades que requieran efectuar planes de retiro colectivo compensado podrán efectuar dentro de su presupuesto las transferencias que requieran con el fin de cubrir los costos de estos planes, previo concepto favorable del Consejo Superior de Política Fiscal - CONFIS.

“Aprobado el respectivo plan, la planta de personal de la entidad u organismo deberá ser modificada con el fin de suprimir los cargos que no sean necesarios y así ajustarla a los nuevos requerimientos.

“ARTICULO 98. De conformidad con los artículos 350 y 366 de la Constitución Política las partidas que componen el gasto público social incluido en el presente presupuesto, se distribuye en millones de pesos, así:

Educación

\$ 1.026.324.606.998

Salud

\$ 619.987.149.000

Agua potable y saneamiento ambiental

\$ 65.839.859.000

Cultura, deporte y recreación

\$ 42.418.874.440

Seguridad Social

\$ 2.053.562.305.466

Vivienda Social

\$ 232.503.381.299

Total Gasto Público Social Nacional

\$ 4.040.636.176.203

“ARTICULO 99. Los institutos y entidades del orden nacional, recaudarán obligatoriamente la estampilla ‘Pro-facultad de Medicina y Ciudadela Universitaria’. Según ley 66 de 1982, ley 77 de 1985 y ley 50 de 1989, en el Departamento del Tolima. En el mismo sentido se procederá en el caso de la estampilla ‘Pro-Ciudadela Universitaria de la Universidad del Atlántico’.

“ARTICULO 104. Los institutos y entidades de orden nacional recaudarán obligatoriamente la estampilla Pro-Instituto Universitario de Cundinamarca, ITUC. Igualmente

recaudarán la estampilla de la Universidad del Valle.

“ARTICULO 107. Para la prestación de los servicios públicos de educación y salud a cargo de los organismos y entidades del Estado, conforme lo dispuesto por los artículos 44, 46, 49, 67 y 365 de la Constitución Nacional, se podrá celebrar contratos con entidades privadas de cualquier naturaleza con sujeción a las reglas generales de contratación entre particulares, sin perjuicio de que puedan pactarse cláusulas propias de la contratación administrativa.

“De conformidad con lo señalado en el artículo 341 de la Constitución Política, corresponde al gobierno la elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo. Mientras se expiden las normas y leyes pertinentes sobre la materia y dado el actual período de transición constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Regionales y seccionales aprobados por la Rama Ejecutiva del poder público serán criterios auxiliares para las actuaciones de las Ramas del Poder Público en aquellos casos en que sea necesario contar con dichos planes”.

“ARTICULO 113. Los empleados del Congreso Nacional (Senado y Cámara) que a la promulgación del Decreto 1076 de 1992 tenían el derecho adquirido a la pensión de jubilación, en concordancia con las disposiciones legales vigentes por la edad y el tiempo de servicio, recibirán su correspondiente indemnización de que trata el artículo 18 de la ley 4 de 1992, sin incompatibilidad alguna.

“Parágrafo. Este artículo surte efecto inmediato y se cumplirá dentro de la vigencia fiscal de 1992 una vez sancionada la presente ley y deroga toda disposición contraria.

“ARTICULO 114. La asignación presupuestal de \$5.753 millones destinada a vestuario y dotación de docentes administrativos, adeudados en años anteriores se utilizará en la ampliación de plazas docentes en los departamentos y en los municipios y distrito capital.

“La modificación debe hacerse contracreditando las transferencias del Ministerio de Educación (Sección 2201, numeral 3, transferencias) y acreditando el programa (2407, subprograma 001 del fondo MEM, por el valor antes mencionado).

“ARTICULO 115. Los \$15.000 millones con destino a los programas de bienestar familiar, hogares comunitarios, quedará de la siguiente forma:

“1.\$5.000 millones para atender los programas de microempresas de los hogares comunitarios y de las asociaciones de dichos hogares. Estos irán al ICBF - Ministerio de Salud.

“2.\$5.000 millones a mejorar el aporte que reciben como beca a través del ICBF.

“3.\$5.000 millones que deberán ir al Ministerio de Trabajo - I.S.S. para atender los riesgos de maternidad, enfermedad profesional y enfermedad general”.

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el demandante que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 150-9,

158, 211, 287, 288, 339, 340, 341, 342, 346, 346, 352 y 355 de la Constitución Política.

B. Fundamentos de la demanda

El actor procede a señalar los fundamentos de la demanda de cada uno de los artículos, así:

- Artículo 65

A juicio del demandante la disposición acusada vulnera el artículo 352 de la Constitución Nacional, debido a que señala una sustitución de las fuentes de financiación previstas en el presupuesto y radica en cabeza del Director del Presupuesto llevar a cabo dicha operación presupuestal mediante resolución motivada, situaciones que no están reguladas por la Ley Orgánica del Presupuesto, la cual, al tenor del artículo de la Constitución citado, está encargada de regular las etapas presupuestales de preparación, aprobación, ejecución y modificación. Además, según el accionante, la norma acusada resulta inconstitucional por otorgarle al Ministerio de Hacienda la función de calificar los programas prioritarios, función que primero, no “está consagrada ni en la Constitución ni en la ley”, y segundo, significaría la modificación de la voluntad del Congreso demostrada en la ley anual del presupuesto por un acto inferior jerarquía, como lo es la requerida resolución motivada. Al respecto, el actor se refiere el artículo 63 de la Ley 38 de 1989 donde se consagra la forma técnica y legal de efectuar las operaciones de modificación cuando sea necesario en la ejecución presupuestal reducir o aplazar apropiaciones en razón del menor producto de las rentas y recursos incorporados al presupuesto.

- Artículo 76.

El demandante afirma que la norma en comento viola el artículo 346 de la Constitución Nacional y el artículo 10o. de la Ley 38 de 1989, donde se consagra el principio de la anualidad, el cual es la “regla de oro de la presupuestación”, pues, prevé que el CONFIS autorizará compromisos que afectaran varias vigencias fiscales hacia el futuro. Según su entender, de acuerdo al principio de anualidad se apropia para atender erogaciones de una determinada vigencia fiscal, la cual no es otra que el año fiscal respectivo, y la Ley Orgánica del Presupuesto no ha desarrollado la expedición de presupuestos plurianuales afectando vigencias futuras, a más de que la Ley 38 de 1989 determina las funciones del Consejo Superior de Política Fiscal y en ningún numeral le otorga facultad para autorizar compromisos que cubran varias vigencias fiscales ni de reglamentar esta materia.

- Artículo 82

Para el accionante también el artículo en cuestión transgrede el artículo 211 de la Constitución Nacional, pues, de acuerdo con el mismo, es una ley particular la que debe señalar las funciones que el Presidente puede delegar. Con esto, finaliza el demandante, “se confirma lo extraño de la inclusión de la norma atacada en la ley anual del presupuesto de 1993”.

- Artículo 84

Considera el actor que se vulnera el artículo 150 numeral 9o. de la Carta Política, donde se establece que corresponde al Congreso conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar

contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales, ya que dichas autorizaciones deben ser precisas a casos específicos y no genéricas como es el caso de la norma acusada. Además afirma que dentro de una ley de carácter temporal como la del presupuesto no es viable autorizar al Gobierno para programar la venta de activos corrientes, y en especial de bienes inmuebles de los organismos y entidades del orden nacional, así como tampoco para facultarlo que dichas enajenaciones se realicen a través de contratos de fiducia o de administración fiduciaria, so pena de hacer “negatoria la previsión del numeral 9o. del artículo 150 de la Constitución Nacional, cercenando una facultad del Congreso”.

De otro lado, para el demandante, la disposición impugnada viola el artículo 158 de la Carta al incluir en una ley de presupuesto una materia que es ajena a su contenido, pues, lo previsto en el artículo demandado no forma parte del manejo presupuestal propiamente dicho, argumento que refuerza agregando que si al Congreso, por atribución propia le corresponde conceder este género de autorizaciones, “resulta obvio que la materia que regula el artículo 84 acusado, es ajena al contenido de una ley de presupuesto”.

- Artículo 92

Para el demandante esta norma desconoce el artículo 158 de la Constitución Política, pues, trata de un tema laboral que no debería formar parte de una ley de presupuesto. Además como los planes de retiro compensado dispuestos en el artículo demandado fueron declarados inexequibles por la Corte Constitucional; el actor opina que se quebranta el artículo 346 superior, por no tener la partida para efectuar el referido plan sustento legal.

- Artículo 98

También opina el actor que se menoscaba el artículo 350 de la Constitución, pues no se incorporó al presupuesto la distribución territorial del gasto público social y no se tuvo en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas. Luego afirma que la ley anual de presupuesto incurre en imprecisiones con relación al monto del gasto social. Finalmente, agrega que la norma en cuestión no definió ni clasificó el gasto público social ni tampoco los gastos en ella relacionados.

- Artículos 99 y 104

El demandante opina que transgreden los artículos 211, 287 y 288 de la Constitución Nacional, pues, ambos regulan una materia que es propia de la ley orgánica del ordenamiento territorial.

- Artículo 107

El accionante argumenta que con el artículo 107 se está dejando sin efecto las normas constitucionales 339, 340, 341, 342 y 355, relacionados con el plan nacional de desarrollo, el Consejo Nacional de Inversiones, los organismos departamentales de planeación y la prohibición de decretar auxilios, y que no se puede invocar un período de transición constitucional para dejar de cumplir los preceptos de la Carta Fundamental.

A juicio del actor, la Constitución no exige ningún imposible físico o técnico para implantar el Plan Nacional de Desarrollo, siendo así imperativo cumplir el texto superior.

En cuanto al acápite de la norma acusada que consagra la facultad de celebrar contratos con entidades privadas de cualquier naturaleza afirma el impugnante que se viola el inciso 2o. del artículo 355 superior, pues este en efecto, permite la celebración de contratos con entidades privadas toda vez que las mismas sean de “reconocida idoneidad” y no de “cualquier naturaleza”. Esta situación, agrega, además que viola los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto, puede acarrear como consecuencia una dictadura fiscal y la comisión de eventuales peculados. Esto ocurre, concluye, por el afán del Congreso en despenalizar los auxilios lo cual nuevamente se hace manifiesto al dejarle la puerta abierta al ejecutor para que a través de actos suyos pueda canalizar recursos contrariando lo dispuesto por el artículo 355 de la Constitución Política, y desconociendo de paso, el artículo 89 de la Ley 38 de 1989, referente a la responsabilidad fiscal.

- Artículo 113

A juicio del actor este artículo viola el artículo 158 de la Carta Política, debido a que la materia regulada en el mismo es ajena a una ley anual de presupuesto. En efecto, para el demandante resultan extraños al Estatuto Fundamental aquellos aspectos que regulen prestaciones sociales, su incompatibilidad y efectos. En cuanto a este último aspecto el impugnador considera que al haberse previsto el efecto inmediato de la norma acusada, así como su carácter retroactivo a la vigencia fiscal de 1992, se transgrede el principio de la anualidad presupuestal consagrado en los artículos 346 y 347 de la Constitución Nacional.

- El artículo 114

El actor estima que este artículo vulnera el artículo 158 de la Constitución, al tratar una materia ajena al adecuado manejo del presupuesto de 1993. A su juicio, la disposición contiene dos fallas: una, que la deuda expuesta se refiere a vestuario y dotación de docentes; la otra, corresponde a la orden legal para ampliar la planta de docentes en los departamentos, municipios y distrito capital. Ambas, afirma, destinan gastos a fines no previstos en la ley de apropiaciones, toda vez que no se tienen en cuenta los términos del artículo 7o. de la Ley 38 de 1989. Finalmente, el actor señala que con referencia a la ley de apropiaciones la antedicha previsión para ampliar la planta de docentes debió aprobarse en la sección correspondiente a las ramas del poder público y entidades especiales y no en el acápite correspondiente a las disposiciones generales del presupuesto.

- Artículo 115

El demandante afirma que se transgrede el artículo 158 de la Constitución del mismo modo como lo hizo el artículo 114 demandado, atrás mencionado. En efecto, las cuantías de recursos allí previstas modifican apropiaciones de la misma ley de presupuesto, lo cual a su juicio, no puede llevarse a cabo dentro de la órbita de las disposiciones generales del presupuesto, so pena de efectuar un procedimiento ajeno a un acertado manejo presupuestal para la vigencia de 1993, en detrimento del artículo 7o. de la Ley 38 de 1989.

Dentro del término de fijación en lista, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su apoderado, doctor Antonio José Nuñez Trujillo, presentó un escrito justificativo de la constitucionalidad de las normas demandadas de la Ley 21 de 1992, en el cual se exponen los siguientes argumentos:

- Artículo 65

El apoderado del Ministerio de Hacienda inicia su argumentación afirmando que la Ley 21 de 1992 se expidió con base en el artículo 346 de la Constitución Política. Prosigue señalando que la sustitución de fuentes de financiación, figura necesaria para evitar que recursos que estén sustentando un gasto prioritario, queden paralizados debido a la eventual falta de captación de los ingresos programados en el presupuesto o al menos por su no ingreso, en el tiempo que se esperaba durante la vigencia fiscal, no vulnera el artículo 352 de la Carta Fundamental.

Señala que la substitución de las fuentes de financiación se efectúa sin afectar la cuantía del gasto a nivel de numerales ni crear nuevas fuentes de recursos, respetando la voluntad del Congreso y dando cumplimiento a los artículos 346 y 366 superiores, además de ordenar el manejo presupuestal y así evitar la parálisis de la administración.

Finalmente, a juicio del apoderado, es al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en virtud del artículo 2o. del Decreto 2112 de 1992 al que le corresponde la dirección y desarrollo de la política económica y fiscal del país, por lo cual debe conocer el comportamiento de los ingresos y la urgencia de los gastos, de lo que se sigue que quien pueda determinar cuándo las fuentes de financiación pueden interrumpir la ejecución de programas prioritarios para así sustituir las fuentes de financiación ajustando el presupuesto, es la referida cartera. Lo estipulado en el artículo acusado, agrega el apoderado, es desarrollo de la función de índole ejecutiva dispuesta en el artículo 2o. del Decreto 2112 de 1992, además de que corresponde a esa cartera determinar las prioridades del artículo 366 de la Constitución Nacional en cuanto a gasto público social se refiere.

Así pues, concluye el apoderado, optar porque sea el legislador el que entre a establecer el detalle de la ejecución presupuestal, es desvirtuar la distribución de competencias entre las ramas del poder público en contravención de los artículos 136 y 366 de la Constitución Nacional.

- Artículo 76

El apoderado manifiesta que el procedimiento de las vigencias futuras encuentra su sustento legal en el Título XII, Capítulo 2 de la Constitución, donde al regularse lo correspondiente a la plurianualidad se reconoce expresamente la existencia de compromisos y actividades del Estado que desbordan el año calendario. Luego explica que con el mecanismo de las vigencias futuras no se están adquiriendo compromisos por encima de cada vigencia fiscal y el pago de los mismos se sujeta a las respectivas apropiaciones.

En lo que se refiere al cargo de la inexistencia de un Plan Nacional de Desarrollo, el apoderado acepta que es cierto que el Gobierno está constreñido por no contar con esa herramienta, por lo cual se ha hecho indispensable que el Congreso autorice la adopción de medidas temporales, alternativas como son el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversión, que sirven para adaptar los contratos de la administración a los planes de largo, mediano y corto plazo. Agrega que la competencia del CONFIS resulta legítima, al estar integrado por autoridades económicas encargadas de estos oficios. Finalmente, argumenta que el CONFIS, al comprometer vigencias posteriores, no desconoce el principio de la

anualidad. Además señala que el andamiaje fáctico de las finanzas públicas demanda este tipo de acciones, las cuales se hacen previendo el comportamiento futuro de ciertos factores señalando los límites de cada compromiso estatal, para así evitar que se comprometan vigencias fiscales posteriores en forma desordenada.

- Artículo 82

Con apoyo en jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, el apoderado arguye que el artículo demandado, donde se prevé la delegación de la ordenación del gasto en las Superintendencias, no es contrario al artículo 158 de la Constitución Política, como quiera que lo ordenado en él refleja la voluntad del legislador para facilitar la ejecución del presupuesto, con lo que se demuestra que es esta una materia conexas con la presupuestal. Acto seguido afirma que con apoyo del artículo 211 de la Carta, la ordenación del gasto dispuesta por tales dependencias está permitido; y nuevamente con fundamento de un fallo de la Corte Suprema de Justicia, sostiene que la función de ejecución administrativa no está supeditada a la circunstancia de que el ente respectivo sea persona jurídica -siendo este un principio rector de la ordenación del gasto-.

- Artículo 84

A juicio del apoderado del Ministerio de Hacienda, esta disposición no transgrede los artículos 150-9 y 158 superiores, pues la posibilidad de los entes estatales para enajenar activos innecesarios para el cumplimiento de sus funciones, busca no sólo una mayor operatividad de los mismos sino la consecución de recursos para atender los gastos de la administración para financiar sus obligaciones, aspecto que es propio de una ley anual de presupuesto. Añade que tal atribución de todos modos no hubiera sido necesaria pues las normas generales ya la contemplan, y con ello sólo se procura liquidar los activos que no tengan relación con el servicio. Así pues, se cumple con los fines del Estado -artículo 2o. de la C.P.- y con lo preceptuado en el artículo 122 de la Constitución. Finalmente el apoderado es categórico en resaltar que la Ley 21 de 1992 no se trata de una ley de autorizaciones.

- Artículo 92

El interesado señala que esta norma no es violatoria de los artículos 158 y 346 de la Constitución Nacional, toda vez que se hizo en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución, dentro del proceso establecido como corolario de la modernización del Estado, y que requiere adecuar la planta de personal de las entidades del orden nacional a las nuevos requerimientos constitucionales, lo que implica necesariamente algunas operaciones presupuestales, por lo cual no se trata de una materia ajena a una ley de presupuesto.

- Artículo 98

El apoderado sostiene que esta disposición no quebranta el artículo 341 de la Constitución Nacional, pues a pesar de la seria carencia de un Plan Nacional de Inversiones como consecuencia, de la inexistencia de la Ley Orgánica de Planeación, la Constitución debe ser desarrollada en estas materias y por lo tanto, es posible realizar el gasto público correspondiente con las respectivas limitaciones constitucionales y legales. Añade que el Plan Nacional de Desarrollo no existe porque la nueva Constitución entró en vigencia cuando

ya había pasado la oportunidad del Gobierno para someterlo a consideración del Congreso, según los términos del mismo estatuto. Así pues, no se le puede exigir al Gobierno un requisito inexistente y como consecuencia paralizar el funcionamiento de la administración. Agrega el apoderado, con sustento en una jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia a la luz de la Constitución anterior, que el Plan no es condicionante de un gasto público y tampoco de la ley de presupuesto.

Como segundo término, el apoderado considera que la norma demandada no viola el artículo 350 de la Constitución Nacional, pues, en este texto constitucional se señala expresamente que la ley de apropiaciones debe tener un componente denominado gasto público social, y como la Ley 21 de 1992 parcialmente demandada es de apropiaciones, debe tener ese componente y más si tiene en cuenta su distribución en rubros como la educación, la salud, agua potable, cultura, etc., derechos garantizados por el artículo 366 de la Constitución Nacional en cuanto fines esenciales del Estado, además de estar garantizados por otros artículos de la Constitución como derechos fundamentales. Luego el apoderado, afirma que no se ha formulado una clasificación presupuestaria única y universalmente aceptada, pues, los enfoques del análisis fiscal pueden ser diversos y requerir variadas formas de distribución de datos. A este respecto menciona dos tipos de clasificación presupuestal: la institucional y la funcional. La primera reúne el conjunto de organismos que hacen parte del presupuesto; la segunda reúne los conceptos que representan la finalidad del servicio del Estado. Así pues, dentro de la clasificación del presupuesto nacional, se incluyen las llamadas claves funcionales, cuya definición se encuentra en documento anexo a esta demanda. Entonces, el artículo demandado no tiene imprecisiones, pues los rubros del gasto público allí contemplados incluyen las aludidas claves funcionales.

- Artículos 99 y 104

Según el apoderado, estos artículos no infringen los artículos 211, 287 y 288 de la C.P., toda vez que estos preceptos constitucionales no tienen relación con la materia objeto de examen. Además los mismos no están creando tasa alguna, ni contribución, ni obligación impositiva, sino que consolidan un mecanismo de recaudo, tema propio a una ley anual de presupuesto por tener que ver con la ejecución del ingreso.

- Artículo 107

El apoderado sostiene que este artículo no contraviene al artículo 355 de la Constitución Nacional, pues en el artículo acusado se establece un mecanismo de ejecución presupuestal para la prestación de los servicios públicos de educación y salud, el cual debe llevarse a cabo a pesar de que no exista el Plan Nacional de Desarrollo. De igual modo los contratos de que trata esa norma, están regulados por los Decretos 777, 802 y 1403 de 1992, expedidos con base en el inciso 2o. del artículo 355 de la C.N. El doctor Núñez insiste que la ausencia del Plan Nacional de Desarrollo donde se contemplan todos los gastos del Estado, no puede llevar a la parálisis del mismo, ya que de todos modos, la Constitución prevé otras fuentes de gasto público diferentes al Plan de Desarrollo. De esta forma resulta imperativa la inclusión de los gastos previstos en el artículo demandado, a pesar de no estar ordenado por el Plan, toda vez que el Estado debe cumplir sus fines esenciales como lo son la salud o la asistencia social, contando para ello en determinados casos con la colaboración de los particulares.

Argumenta que la referida norma constitucional permite que los programas y actividades de competencia contractual no estén necesariamente particularizados en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes seccionales para que sean impulsados, sino lo que ordena es que estén acordes con ellos, y como dicho Plan no ha sido aprobado, es imposible realizar la comparación impuesta por el artículo 355 de la Constitución Política.

- Artículo 113

Según el apoderado, la norma en comento no es violatoria de los artículos 158, 346 y 347 superiores, toda vez que en la ley de apropiaciones es procedente incluir las partidas necesarias para el funcionamiento de las ramas del poder público.

- Artículo 114

A juicio del apoderado, este artículo, no contraría el artículo 158 de la C.P., pues en él se procura la adecuada utilización de “unas asignaciones ociosas dentro de la ley de apropiaciones” con el fin de dar cumplimiento al artículo 67 de la C.P. referente a la educación.

- Artículo 115

En el parecer del apoderado del Ministerio de Hacienda, no se transgrede el artículo 158 de la C.N., como quiera que se busca distribuir unos recursos para proteger derechos fundamentales de sectores marginados, siendo así una materia pertinente a la ley anual de presupuesto.

V. CONCEPTO FISCAL

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 241-4 de la Constitución Política, dentro del término legal y con mira en los argumentos que posteriormente se pasan a exponer, el Procurador General de la Nación, solicita a la H. Corte Constitucional que en relación con la Ley 21 de 1992, se hagan los siguientes pronunciamientos:

- 1.- INHIBIRSE de fallar de fondo sobre el artículo 115, por ineptitud sustantiva de la demanda, ante la ausencia de su concepto de violación.
- 2.- Declarar EXEQUIBLES los artículos 65, 76, 82, 84, 92, 98, 99, 104 y 107.
- 3.- Declarar INEXEQUIBLES los artículos 113 y 114 del referido ordenamiento legal.

El Procurador sustenta su decisión con base en los argumentos que se resumen a continuación:

- Artículo 115

Dicho Despacho solicita a la H. Corte Constitucional, se abstenga de efectuar el análisis de este artículo, debido a que el actor no expone las razones de la violación del mismo.

- Artículo 107

El Procurador considera que bajo parámetros constitucionales resulta evidente la satisfacción de los fines del Estado por parte de la Hacienda Pública en lo atinente a su rango, por lo cual deviene válido todo el ordenamiento jurídico que regule la materia, a la vez que sirve de orientador en el manejo de la hacienda pública. Criterio que, a juicio suyo, requiere un análisis más teleológico que exegético, so pena de encontrarse el Estado maniatado en pleno tránsito constitucional por una interpretación literal.

a.- El artículo 365 de la C.N., autoriza al Estado para la prestación indirecta de servicios públicos -constituyendo la salud y educación, servicios públicos, según los artículos 49 y 67 de la C.N., -mediante la celebración de contratos con los particulares, teniendo la ley que reglamentar esta materia. Según el Procurador, lo dispuesto en el artículo acusado es una facultad para que el Gobierno suscriba contratos con ese fin.

b.- El artículo 107 demandado, invoca derechos fundamentales estipulados constitucionalmente, cuya efectividad es uno de los fines esenciales del Estado, y deben ser cumplidos ininterrumpidamente. Agrega ese Despacho que al legislador corresponde la reglamentación de lo correspondiente a la prestación indirecta de los servicios públicos, mediante la celebración de contratos con particulares, conforme al artículo 365 de la C.P., lo cual se cumplió con la expedición de la Ley 21 de 1992. En cuanto a las previsiones del inciso 2o. del artículo 355 superior, considera que son de carácter general por lo que el Gobierno no puede reglamentar esta materia, quedándole intacta de todos modos al legislador la facultad establecida en el artículo 365 de la C.N. Luego cita un fallo del Consejo de Estado donde se declara la nulidad del decreto 777 de 1992, por medio del cual se reglamenta el inciso 2o. del artículo 355 de la C.P., fundándose entre otras consideraciones, por la necesidad perentoria de que exista la ley del Plan Nacional del Desarrollo, antes de que se pueda hablar de la celebración de los aludidos contratos, cuestión que a juicio del Procurador no concierne al artículo 365 de la C.N., y aún menos al conjunto de la Hacienda Pública.

Con base en los anteriores argumentos, a juicio del jefe del Ministerio Público, existen razones jurídicas y prácticas para afirmar que la actividad estatal en la actual transición constitucional no depende de la ley del Plan Nacional de Desarrollo. Jurídicas, porque el artículo 341 de la C.N., estipula un plazo de 6 meses para que el Gobierno presente el proyecto del plan nacional de desarrollo al inicio de cada período presidencial, cuestión que a este Gobierno le era imposible realizar y muchos menos al Congreso aprobar, por encontrarse precluído este plazo cuando entró en vigencia la actual Carta Constitucional que lo ordenaba. Además la elaboración y expedición de la ley del plan no está detalladas en la Constitución, pues se ordena que ellos deben desarrollarse por una ley orgánica que aún no se ha expedido. Acto seguido, el Procurador añade que como el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto general de la nación atendido al marco del plan nacional de desarrollo y el Congreso aprobarlo manteniendo la concordancia con la Ley Orgánica del Presupuesto, de aceptarse la tesis del doctor García Hurtado, no se podía efectuar ningún gasto público de inversión hasta 1995, fecha en la cual se puede llegar a contar con la ley del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual sería inadmisibles.

Por estas razones el Procurador considera que el constituyente de 1991, no previó la

aplicación inmediata de las normas de planeación, mientras que el logro de los fines esenciales del Estado, a los cuales se puede acceder entre otras formas mediante la contratación administrativa, no admite “aplazamiento o excusa alguna”, criterio que refuerza con un fallo de ésta Corporación. Concluye el Procurador afirmando que el inciso del artículo acusado se ajusta a la Constitución, queriendo de esta forma el legislador evitar la parálisis de la administración pública para que el Estado cumpla con los fines esenciales por los que fue constituido.

- Artículo 113

La vista fiscal considera que los cargos formulados por el actor son procedentes, por ser la materia que se regula en el artículo demandado extraña a la presupuestal, toda vez que se relaciona con la compatibilidad entre la pensión de jubilación de los empleados del Congreso y las indemnizaciones contenidas en el artículo 18 de la Ley 4a. de 1992. Además, para el Procurador, tal previsión transgrede el artículo 346 C.P., y el artículo y el artículo 7o. literal c) de la Ley 38 de 1989, como quiera que dispone su efecto inmediato y cumplimiento dentro de la vigencia fiscal de 1992, en contravención del principio de anualidad y de la disposición donde se afirma que la ley del presupuesto rige únicamente para el año fiscal para el cual se expide.

- Artículo 114

El Procurador considera que esta norma contraría el artículo 345 de la C.N. donde se prescribe que no puede hacerse erogación que no este prevista en la ley de apropiaciones.

A juicio de este Despacho, y como un argumento adicional a la inconstitucional de esta norma, se afirma que también se viola el artículo 351 C.N., donde se prevé el principio laboral de la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos estatuidos por normas laborales y la intangibilidad de sus derechos adquiridos, como lo es su vestuario y dotación. Cita luego un acápite de esta Corporación donde se señala la naturaleza constitucional de estos principios mínimos, los cuales no necesitan la expedición de una ley para que se cumpla con su estricta observancia.

- Artículo 65

Luego admite que el manejo presupuestal frente a la nueva Constitución se ha hecho más flexible con la prescripción de las rentas de destinación específica, no siendo la operación referida propiamente una modificación presupuestal, ciñéndose a lo dispuesto por la Ley Orgánica y la Carta Fundamental.

- Artículo 76

Para ese Despacho el cargo contra esta norma tampoco debe prosperar so pena de desconocer el artículo 339 de la C.P., referente a la planificación, ya que el Estado no podría emprender proyectos de gran envergadura (mega-proyectos) sino que se le obligaría a planear micro proyectos onerosos por estar su ejecución restringida a una vigencia fiscal, lo que causaría un manejo indelicado de las finanzas públicas como el retraso del desarrollo económico del país.

- Artículo 82

El Procurador señala que, en cuanto a la ordenación del gasto, diversos fallos de la Corte Suprema de Justicia proferidos bajo la Constitución anterior, han variado los criterios para el otorgamiento legal de dicha facultad de tal modo que para ser ordenador del gasto no se requiere que un ente determinado cuente con personería jurídica. Así, pues, las facultades de administración delegadas por la ley, como son las de gestión, ejecución y disposición presupuestal en organismos ajenos a la rama ejecutiva se han entendido como ajustados a la Carta. Agrega luego, que la ordenación del gasto es materia correspondiente a una ley anual de presupuesto por estar relacionada con su ejecución, y que conforme al artículo 211 de la C.P., corresponde a la ley señalar las funciones delegables, teniendo la ley anual de presupuesto jerarquía de ley por más que su vocación sea efímera. Así las cosas, el artículo demandado no quebranta la ley suprema toda vez que la delegación allí prevista tenga el mismo término que la vigencia de la Ley 21 de 1992, es decir el año fiscal de 1993. Concluye el Procurador precisando el carácter de unidades ejecutoras de las Superintendencias, ya que realizan actividades específicas dentro de órbitas que pertenecen a los Ministerios.

- Artículo 84

El Procurador considera que la enajenación de activos no corrientes previstos en este artículo tampoco es una materia ajena a la ley anual de presupuesto, ya que ellos, al estar dentro de la categoría "otros recursos de capital", forman parte del presupuesto de rentas de la Nación según lo ordenado por el artículo 7o. de la Ley 38 de 1989 y el manual de programación presupuestal de 1993. Luego define los activos antes señalados, como aquellos inmuebles y equipos que no son de fácil realización o venta, y con base en ello, argumenta que al ordenar la norma acusada la venta de estos activos considerados como innecesarios para el cumplimiento de las funciones de organismos del orden nacional, busca que los mismos recauden sumas para atender sus propios gastos y así conseguir una mayor operatividad como resultado.

- Artículo 92

A juicio del Procurador, la norma en cuestión es exequible, siempre y cuando se ciña a lo previsto por el Artículo Transitorio 20 de la C.P., es decir, a los ajustes de las plantas de personal de los organismos de la rama ejecutiva, esta vez mediante el sistema de retiro compensado, a pesar de que dicho sistema hubiera sido declarado inexecutable en la evaluación del Decreto 1660 de 1991, por esta Corporación. Acto seguido, añade que en armonía con el objetivo previsto en el literal b) del artículo 2o. del Decreto 411 de 1990 para el CONFIS, es viable que esta institución autorice a las entidades la realización de traslados - que no transferencias- en sus respectivos presupuestos toda vez que sea para conseguir el fin arriba señalado. De este modo, concluye el Procurador, es lógico que la aprobación de los planes de retiro conlleve, la modificación de las respectivas plantas de personal, pues, esto permitirá su ajuste con el Presupuesto General de la Nación.

- Artículo 98

En opinión de ese Despacho, el artículo acusado no transgrede el artículo 352 de la C.N., si se tiene en cuenta que la clasificación del gasto allí empleada es de carácter funcional

institucional, con lo cual no se presentarían inconsistencias en las cifras contenidas por la norma en cuestión.

- Artículo 99 y 104

El Procurador considera que los preceptos establecidos en estos artículos no crean tributo alguno, solamente ordenan a los institutos y entidades del orden nacional, la recaudación de estampillas, situación propia a una ley anual de presupuesto como quiera que se refiere a la ejecución del ingreso público.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Competencia

Por dirigirse la demanda contra disposiciones que forman parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre la constitucionalidad de los artículos acusados, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Política.

2. Consideraciones generales

Estima esta Sala prudente, antes de entrar a estudiar cada uno de los artículos acusados por el actor, analizar brevemente algunos temas propios de la hacienda pública contenidos en nuestro Estatuto Fundamental, con el fin de contar con los elementos de juicio necesarios para decidir acerca de la constitucionalidad de las normas demandadas por el ciudadano Jorge García Hurtado.

2.1 Naturaleza del presupuesto y de la Ley Orgánica del Presupuesto

La función presupuestal resulta connatural al desarrollo político de la sociedad, la cual cada vez exige un mayor control a los aspectos relativos a las finanzas públicas, como manifestación de un principio democrático que requiere de un mecanismo mediante el cual se estiman los ingresos y se autorizan los gastos, lo que, a su vez, constituye un mecanismo de participación de la sociedad civil en el manejo fiscal.

El presupuesto de cualquier Estado, pues, se concibe como acto de autoridad soberana, toda vez que en él se involucra la voluntad general. Y esto hace que no sólo se haga un cómputo anticipado de los ingresos, sino que se autoricen los gastos públicos, los cuales, para un mayor control, deben ser para un período determinado, pues sobre la determinación puede haber una mayor precisión y una concepción científica en materia fiscal. Por lo anterior resulta pertinente traer a colación la definición dada por el profesor Esteban Jaramillo, por cuanto refleja la naturaleza del presupuesto del Estado: "Acto de la autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado".¹

En cuanto a la naturaleza de la función de la ley anual de presupuesto, se trata de un estimativo de los ingresos fiscales más una estimación y autorización de los gastos públicos que, normalmente cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.²

2.1.1 Concepto de Leyes Orgánicas

Se trata de unas leyes que tienen unas características especiales, esto es, gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (Art. 151).

Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151).

La importancia de estas leyes es la que justifica que sean limitadas sólo a los temas que le asigne la Constitución y que requieran, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de una y otra Cámara, de acuerdo con lo previsto en la norma fundamental citada.

2.1.2 La Ley Orgánica del Presupuesto

Según el Estatuto Superior, la ley de presupuesto que cada año expide el Congreso debe sujetarse, en todo, a lo normado por la ley orgánica de la materia (Art. 349 C.P.).

La Ley 38 de 1989 es, en la actualidad, el Estatuto Orgánico del Presupuesto³, 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.

El aspecto más relevante de la Ley 38 de 1989, y que es una novedad, es el sistema presupuestal, que está constituido por un plan financiero a dos o más años de plazo, por un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la nación (art. 3). Sobre este aspecto comenta Juan Camilo Restrepo:

“Desde luego el propósito de la innovación es plausible: se trata de armonizar el proceso presupuestal con el marco más amplio de los programas macroeconómicos, y asegurar así la compatibilidad de la política fiscal con la política monetaria, cambiaria y crediticia”.⁴

La sistematización implica, por lo menos, dos aspectos: en primer lugar, se sienta el principio del proceso presupuestal, es decir, un conjunto de actos coordinados que se dirigen a un mismo fin determinado y determinante, a la vez, de dichos actos; en segundo lugar, todo el proceso presupuestal se armoniza con el proceso de planeación, de tal manera que convergen, el uno y el otro. Esa es la razón por la cual la Ley 38 de 1989, introduce un principio: el de planificación, que consiste en que, de conformidad con el artículo 9o. de la ley mencionada, el Presupuesto General de la Nación deberá reflejar los planes de largo, mediano y corto plazo. En consecuencia, para su elaboración se tomarán en cuenta los objetivos de los planes y programas de desarrollo económico y social, el plan financiero y el plan operativo anual de inversiones, y la evaluación que de éstos se lleve a cabo conforme a las disposiciones consagradas en el Estatuto Orgánico y en su reglamento.

Hay también otros presupuestos que consagra la Ley 38 de 1989. Ellos son el de la anualidad, el de universalidad⁵, el de equilibrio presupuestal⁶, el de programación integral y el de la inembargabilidad.

En este orden de ideas, los principios consagrados en el Estatuto orgánico de presupuesto, son precedentes que condicionan la validez del proceso presupuestal, de manera que al no ser tenidos en cuenta, vician la legitimidad del mismo. No son simples requisitos, sino pautas determinadas por la ley orgánica y determinantes de la ley anual de presupuesto.

Por tanto, es conveniente señalar los aspectos más relevantes de cada uno de los principios presupuestales.

a) El principio de anualidad

La estimación de los ingresos y la autorización de los gastos públicos se debe hacer periódicamente cada año, del 1o. de enero al 31 de diciembre, integrando la unidad de cómputo determinada temporalmente en un período de tiempo. Es la renovación anual de la intervención del Congreso en las materias fiscales, de modo que sientan la permanencia y continuidad de la potestad legislativa en tales asuntos. Este principio hace parte de nuestro ordenamiento jurídico debido a la función de control político integral del Congreso, pues a medida que éste se consolidó, reclamó para sí la intervención en los asuntos fiscales, de manera periódica y continua. Su objetivo principal es facilitar la labor de armonizar la gestión presupuestal con otras actividades que tienen lugar también dentro del marco anual. El principio de la anualidad tiene, pues, la ventaja de acomodar la gestión.

b) El principio de la universalidad

Según Marcel Waline, este principio consiste en que todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, figuren en un presupuesto⁷. Y es lógico que así sea, pues la sistematización exige una estimación global, que abarque como un todo cada una de las partes fiscales. Su consagración obedece a que se vio la necesidad de una concepción total, puesto que el control político-fiscal exige la universalidad y no la parcialidad, en aras de la objetividad, controlando el todo, se controlan las partes, pero no lo contrario. El control político y operativo del presupuesto se puede realizar efectivamente, siempre y cuando todos los ingresos y gastos figuren allí. La finalidad, pues, no es otra que la efectividad del control.

Sin embargo, debe la Corte reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad del principio anteriormente citado:

“La Corte encuentra que el precepto de universalidad no se aviene con el actual artículo 347 de la carta Política. El mencionado principio se predica únicamente del gasto y no de los ingresos o rentas”.⁸

c) Principio de unidad de Caja

Consiste en que la totalidad de los ingresos públicos debe recibirse sin previa destinación a un fondo común desde donde se asignan a la financiación del gasto público. Sin este principio hay una desorientación del gasto público, y entonces se hace poco viable destinar el gasto hacia las áreas prioritarias. Se necesita, pues, una libertad para destinar el gasto a lo más conveniente, según las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Se busca que la actividad presupuestal pueda ejercer con amplitud su función de orientar el gasto público hacia las áreas que estime prioritarias, sin que encuentre los ingresos preorientados hacia la financiación de determinados gastos.⁹

d) El principio del equilibrio presupuestal

Significa que los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de una Nación, son iguales a la totalidad del gasto público. Este es el concepto de la Hacienda Pública clásica que tuvo en cuenta la misión Kemmerer en 1922.

“Sin embargo -advierte Restrepo-, con el correr del tiempo, el uso del crédito se fue generalizando como instrumento normal de financiación presupuestal, no ya para financiar gastos extraordinarios, sino para atender cualquier tipo de gasto público (...). El propósito implícito en la formulación original del principio del equilibrio presupuestal (evitar el excesivo uso del endeudamiento público) ha pasado a convertirse en una mera expresión formal” .¹⁰

Si no se acude a este principio, hay riesgo de un desorden presupuestal, en donde no existe armonía entre el ingreso y el gasto, lo cual conduce a que el control político ejercido sea inoperante y sin razón de ser. Lo que se busca entonces es evitar el endeudamiento público no proporcionado con la capacidad económica del Estado, como medida de prudencia política y de seguridad económica.

Al igual que en el caso del principio de la universalidad, conviene reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado acerca de la inconstitucionalidad del principio al cual se hace referencia. Sobre el particular, manifestó la Corte:

“El principio de equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos ordinarios que el Estado pretende realizar durante la vigencia presupuestal respectiva no corresponde a lo preceptuado en el artículo 347 de la Constitución. En esta última disposición queda establecida la obligación para el Gobierno Nacional de incluir en el proyecto de ley anual de presupuesto todos los gastos que espera realizar en el período fiscal. Esta flexibilidad que indudablemente representa un avance en la técnica legislativa presupuestal, desvirtúa sin embargo el antiguo principio de la paridad de ingresos y gastos en materia presupuestal”.¹¹

e) El principio de la programación integral

Es un principio nuevo consagrado en el artículo 13 de la Ley 38 de 1989, que señala: “Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes”. Consiste en contemplar la relación causal entre inversión y funcionamiento, de suerte que deben considerarse simultánea e integralmente y no como fases aisladas. Su consagración se fundamenta en el hecho de que sin este principio no hay unidad en el gasto público, el cual, si bien es cierto contempla distintos fines, éstos se hallan vinculados armónicamente, de suerte que la inversión, en última instancia, se hace con miras a un eventual funcionamiento; y el funcionamiento supone una inversión. Con la programación integral se pretende evitar que los programas de inversión omitan contemplar explícitamente los compromisos de funcionamiento que ellos acarrearán, lo que se ha convertido, con el correr de los años en un factor de desestabilización de las finanzas públicas.

f) El principio de la inembargabilidad

El artículo 16 de la ley orgánica del presupuesto, señala que “las rentas y recursos incorporados en el presupuesto general de la Nación son inembargables. La forma de pago de las sentencias a cargo de la Nación se efectuará de conformidad con el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo y demás disposiciones legales concordantes”. De acuerdo con lo estipulado en el artículo transcrito, se tiene que son inembargables las rentas y recursos incorporados en el presupuesto nacional. El principio de la inembargabilidad se justifica porque se cuenta con esas rentas y recursos para una inversión o funcionamiento que requiere la Nación para satisfacer el interés general. Con ello se logra la efectividad del cumplimiento presupuestal, pues así como no hay título jurídico alguno que tenga validez frente al interés general. Esta Corporación ha sostenido, y lo reitera, que la embargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto nacional es procedente cuando se trata de sentencias que han condenado a la Nación o a entidades del Estado, habiendo transcurrido un lapso superior a los dieciocho (18) meses, contados a partir de la ejecutoria de la providencia (art. 177 C.C.A.).

Cabe destacar sin embargo, que este principio de la inembargabilidad no es absoluto, ya que con base en él no puede, por ejemplo, desconocerse un derecho fundamental. Así lo expresó esta Corporación en la sentencia C-546 del 1o. de octubre de 1992, cuando señaló:

“La inembargabilidad absoluta de los recursos del Presupuesto General de la Nación afecta particularmente el derecho que tienen las personas al pago de las pensiones legales”, lo cual, de acuerdo con la providencia, desconoce lo prescrito por el artículo 53 inciso tercero del Estatuto Superior, que establece en su inciso tercero:

“El Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales”.

Y en el inciso final, el mismo artículo 53 agrega:

“La ley (...) no puede menoscabar (...) los derechos de los trabajadores”.

Igualmente, la Corte considera que en materia laboral, “la inembargabilidad desconoce el principio de la igualdad material, al convertirse en un obstáculo para el ejercicio del derecho. Esta situación, que hipotéticamente puede ser la de cualquier trabajador vinculado con el Estado, se pone de manifiesto de manera más dramática en los siguientes eventos:

“A) Un pensionado del sector privado estaría en mejores condiciones que un pensionado de la Caja Nacional de Previsión Social.

“B) Un pensionado de una entidad pública con liquidez (Caja de Previsión del Congreso, Presidencia, Militares), estaría también en mejor posición que un pensionado de la Caja.

“C) Un acreedor de la Nación en virtud de sentencia estaría mejor garantizado que un acreedor de la Nación en virtud de una resolución administrativa que le reconoce una pensión”¹².

Es decir, el principio de la inembargabilidad es un criterio de seguridad presupuestal, que vela por la existencia de recursos, que son de interés general, pero nunca puede atentar, ni ser causa del desconocimiento de cualquier derecho fundamental, pues no hay título jurídico contra la validez y eficacia de los derechos fundamentales.

2.2 La ley orgánica del Plan

De acuerdo con el inciso tercero del artículo 342 de la Constitución Política, “el plan nacional de inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin la necesidad de la expedición de leyes posteriores”.

Como ya lo señaló la Corte:

“diferente de la ley del plan es la ley orgánica del plan general de desarrollo, a que hacen referencia los artículos 151 y 342 de la Carta Política, incluyéndola dentro de su género, y aclarando que su propósito es la reglamentación del procedimiento de planeación y la sujeción de los presupuestos a los planes, la determinación de las funciones de los consejos nacional y territoriales de planeación que integran el sistema nacional de planeación y la participación ciudadana en la elaboración de los planes. Con ella se ha querido establecer el procedimiento de discusión, elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, incluidos los territoriales. La ley orgánica control unifica el procedimiento de planeación. Aquí existe una semejanza con el proceso presupuestal. Pero es parcial, pues el proceso de planificación en todos los estratos territoriales conforma un sistema institucionalizado a través de los consejos de planeación, encabezados por el Consejo Nacional de Planeación”.¹³

Es cierto que esta ley del Plan es del género de las orgánicas, pero, en estricto sentido, es de una especie superior; por ello es supra-orgánica, por cuanto, por mandato constitucional, tiene prelación sobre las demás leyes -incluso las orgánicas-.

El Plan nacional de desarrollo, según lo dispone la Constitución, estará conformado por una

parte general y un Plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. La parte general contendrá los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. A su vez, el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución (art. 339 C.P.).

Estos propósitos y objetivos nacionales deben estar desarrollados por la acción estatal, que al respecto estará determinada por la ley del Plan, de suerte que se señalan las metas y, sobre todo, las prioridades a mediano plazo. Asimismo, debe preverse las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

Es de la naturaleza del plan de inversiones públicas -de acuerdo con el artículo 399 superior- establecer presupuestos plurianuales. Pero debe agregarse que dicha característica es por la función propia de la ley del Plan y por ello la plurianualidad se refiere a los principales programas y proyectos de inversión pública nacional, donde es necesario especificar los recursos financieros para su ejecución.

Por la esencia misma de la ley del Plan, resulta obvio que deban contemplarse presupuestos plurianuales, ya que en ella necesariamente se prevén propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como programas y proyectos de inversión pública nacional que, como consecuencia lógica del ejercicio de planeación propio del desarrollo de todo Estado, exige que el Gobierno de turno contemple diversas metas económicas que deberán cumplirse en el transcurso de varias anualidades. Es imposible planear un desarrollo armónico e integral sobre la base de una anualidad absoluta, ya que la labor de planear el desarrollo sugiere la previsión de metas a largo plazo para establecer los propósitos de mediano y corto plazo, como medidas coordinadas para llegar al fin. Sin la plurianualidad, el proceso presupuestal no estaría en armonía con el proceso de planeación, lo cual contraviene el espíritu de la Carta.

3. La materia

Hechos los anteriores planteamientos sobre aspectos generales relativos a la materia de que tratan las normas acusadas ante esta Corte, a continuación se ocupa ella de analizar cada una de las disposiciones demandadas, respecto de su exequibilidad o inexecuibilidad frente a la Carta Política.

- Artículo 65

La modificación del presupuesto, de acuerdo con el artículo 352 superior, sólo puede hacerla la Ley Orgánica del Presupuesto. Esta ley ha previsto en su artículo 63, la forma legal y técnica de realizar las operaciones tendientes a reducir o aplazar apropiaciones en razón al menor producto de las rentas y recursos incorporados en el presupuesto, sin necesidad de acudir a los procedimientos de la norma demandada.

Sustituir las fuentes de financiación -tal como lo prevé el artículo 65 acusado -

necesariamente, en el caso que ocupa a esta Corte- implica la modificación del presupuesto, por dos razones: primera, porque el acto presupuestal opera sobre unas fuentes de financiación previstas, con las cuales se cuenta como fundamento del cálculo o cómputo anticipado, que es el presupuesto. Y en segundo lugar, porque el acto de sustituir el fundamento general la modificación de lo que se deriva de él.

Ahora bien, la facultad de modificar las fuentes de financiamiento no está contemplada en la Ley 38 de 1989, de suerte que no se cumple lo exigido por el artículo 352 de la Carta. En consecuencia, esta Corporación considera que el demandante tiene razón cuando anota que no es procedente aplicar la facultad a que hace referencia el artículo 65 de la Ley 21 de 1992, para que le ejerza el Director General del Presupuesto, a la luz de la normatividad vigente.

Es claro entonces, que el artículo 65 de la ley impugnada no es exequible, por contravenir el contenido del artículo 352 de la Constitución Política, lo que deja en evidencia que no es una ley anual de presupuesto, sino la correspondiente Ley Orgánica la que puede modificar las fuentes de financiación.

- Artículo 76

Hoy en día con el avance técnico de la materia presupuestal, y al incorporarse el principio de planeación -que, por naturaleza implica el cómputo a largo plazo-, la anualidad del presupuesto deja de ser un principio absoluto, para ser simplemente un punto de referencia, mas no de cálculo determinado al rigor de un periodo inmodificable. El presupuesto, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 38 de 1989, puede ser plurianual siempre y cuando tenga la aprobación del Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS).

Y es razonable que así suceda, por cuanto es un hecho que si la actividad presupuestal debe estar acorde con la planeación, es lógico que el presupuesto al reflejar las pautas de planeación, deba contemplar la plurianualidad, desarrollando así el proceso fiscal, compuesto de sucesivas etapas.

Es así como cada año el presupuesto de apropiaciones cuenta con partidas a las cuales se pueda imputar el gasto que se proyecte realizar dentro de esa vigencia, aun cuando hayan sido previstos con anterioridad, con lo cual se cumple lo dispuesto en el Decreto Ley 222 de 1983, artículo 46.

- Artículo 82.

El artículo 211 de la Carta Política determina la delegación de funciones por parte de las altas autoridades del Estado, encabezadas por el Presidente de la República, remitiendo a la ley tanto el señalamiento de las funciones que éste puede delegar -entre otros en los superintendentes-, y la fijación de las condiciones para que las autoridades administrativas, -entre ellas los ministros-, puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. El tenor de la norma es el siguiente:

“Artículo 211.- La delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario, cuyos actos o resoluciones podrá siempre reformar o revocar

aquel reasumiendo la responsabilidad consiguiente”.

Estima la Corte que el requisito de la ley previa para delegar funciones presidenciales, e incluso para que las autoridades administrativas puedan, a su vez, delegarlas en sus subalternos, se cumplen en el presente caso en cuanto posibilita la delegación en los superintendentes, funcionarios adscritos a un Ministerio, y que tienen una relación de vinculación o dependencia del respectivo Ministro. Las Superintendencias tienen el carácter de unidades ejecutoras, puesto que sus actividades específicas se realizan dentro de sectores que corresponden a la órbita de acción de determinados Ministerios. Esta delegación en el caso del artículo 82 se refiere específicamente a la ordenación del gasto, la cual es materia propia de una ley anual de presupuesto, por estar directamente relacionada con la ejecución del mismo; si el gasto tiene efecto normativo por consiguiente guarda concordancia con la Ley de Presupuesto. La delegación de que trata el artículo 82 debe entenderse como una delegación temporal, es decir, que opera durante la vigencia anual de dicha ley y corresponde, por ende, al año fiscal de 1993.

- Artículo 84

El demandante argumenta que el artículo citado viola los artículos 150-9 y 158 de la Carta, toda vez que al Congreso, por medio de una ley especial, le corresponde conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. Por tanto, según él, no puede establecerse dentro de una ley anual de presupuesto, una facultad que es propia de una norma especial.

En cuanto a la primera parte del artículo 84 demandado, considera la Corte se ajusta a la Constitución, por cuanto la enajenación de que trata la norma, por una parte es materia propia de una ley de presupuesto, y por tanto no es violatoria del artículo 158 superior, y por otra parte ella se basa en una autorización general que se confiere en el artículo 146 del Estatuto Contractual de la Nación y sus entidades descentralizadas (Decreto Ley 222 de 1983), cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 146.- DE LOS INMUEBLES QUE SE PUEDEN VENDER O PERMUTAR. Sin perjuicio de lo dispuesto por leyes especiales, los predios rurales y urbanos que las entidades a que se aplica este estatuto no requieran para su servicio, podrán ser dados en venta o permutados”.

La norma sub-examine no vulnera pues el artículo 150 num. 9 de la Carta que, en términos generales, faculta al Congreso para “conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales”, y dispone que el Gobierno debe rendir periódicos informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. Estima la Corte que este numeral debe concordarse con el numeral 14 del artículo 150, así como con el inciso final del mismo, que disponen:

“14.- Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa”.

“.....”

“Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional”.

Debe señalarse que el estatuto general vigente, fue el expedido por medio del Decreto-Ley 222 de 1983, del cual hace parte el artículo 146 antes citado.

Por el contrario, considera la Corte y así lo declarará en la presente sentencia, que es inexecutable el acápite final del artículo 84 que dice: “La enajenación de estos bienes podrá adelantarse a través de contratos de fiducia o de administración fiduciaria”. Para la Corte es claro que en este caso la norma constituye una materia ajena al contenido propio de una ley de presupuesto, como lo sostiene el demandante, y por consiguiente es violatoria del artículo 158 de la Carta. El Decreto-Ley 222 de 1983, en su artículo 147, que regula la forma como debe efectuarse la enajenación y permuta de inmuebles, no contempla, en efecto, que dicha enajenación pueda adelantarse a través de contratos de fiducia o de administración fiduciaria. Por consiguiente, debe la Corte recalcar que los contratos a que se refiere el art. 84 no se podrán celebrar con fundamento en la actualización de valores a que alude la norma, sino conforme a las normas vigentes de contratación administrativa.

- Artículo 92

Considera esta Corporación que la norma en comento se refiere primordialmente a un aspecto laboral, por cuanto su esencia se relaciona con los planes de retiro compensado por parte de las entidades estatales, en virtud de los cuales se puede modificar las plantas de personal. Se trata entonces de un asunto que no guarda relación con los asuntos propios de una ley anual de presupuesto, según lo señalado anteriormente. Por ello, resulta notoria la contradicción existente entre la disposición acusada y la materia de que trata la ley sub-examine, vulnerándose así el artículo 158 superior.

El tema de los planes de retiro compensados, fue analizado exhaustivamente por esta Corporación, la cual, mediante sentencia No. C-479 del 13 de agosto de 1992, declaró inexecutable en todas sus partes el decreto 1660 de 1991, que contemplaba el retiro colectivo compensado bajo sistemas especiales. En el referido pronunciamiento, la Corte advirtió cómo el trabajo es un principio informador del Estado social de derecho, considerado por la Carta como uno de los fundamentos de la misma, al lado de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que integran la sociedad y la prevalencia del interés general (art. 1o. Constitución Política).

Sobre las razones que motivaron la decisión de la Corporación, conviene citar las siguientes:

“Considera la Corte que el principio general en materia laboral para los trabajadores públicos es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo.

“Esta estabilidad, claro está, no significa que el empleado sea inamovible, como si la administración estuviese atada de manera irreversible a sostenerlo en el puesto que ocupa aún en los casos de ineficiencia, inmoralidad, indisciplina o paquidermia en el ejercicio de las funciones que le corresponden, pues ello conduciría al desvertebramiento de la función

pública y a la corrupción de la carrera administrativa. En nada riñen con el principio de estabilidad laboral la previsión de sanciones estrictas, incluida la separación o destitución del empleado, para aquellos eventos en los cuales se compruebe su inoperancia, su venalidad o su bajo rendimiento. Pero esto no se puede confundir con el otorgamiento de atribuciones omnímodas al nominador para prescindir del trabajador sin relación alguna de causalidad entre consecuencia y el mérito por él demostrado en la actividad que desempeña” (negritas fuera del texto original).

Y posteriormente, al referirse a una de las disposiciones del Decreto declarado inexecutable, se agrega:

“Aplicado todo lo dicho al literal a) del artículo 4o. del Decreto 1660 de 1991, resulta palmaria su oposición a la Carta Política, pues, lejos de brindarse al trabajo especial protección estatal, se desconoce el derecho a permanecer en él; se rompe con el criterio de estabilidad en el empleo que la Constitución ha plasmado como principio mínimo fundamental a favor de los trabajadores, por cuanto el sólo hecho de haber sido objeto de sanción anterior se erige como motivo suficiente para que, de modo unilateral el agente del empleador ordene la separación del empleado por vía de insubsistencia; se propicia la transacción sobre derechos ciertos e indiscutibles, como los de carrera, en cuanto la norma autoriza la desvinculación a cambio de la indemnización; se convierten en renunciables los beneficios mínimos establecidos en las normas de carrera; se hace prevalecer la formal expresión de que esta insubsistencia no es sancionatoria, sobre la realidad incontestable de un nuevo castigo al trabajador por faltas ya sancionadas, como se ha demostrado en esta providencia”.

Debe entonces señalarse que, una vez declarada la inexecutable del Decreto 1660 por parte de esta Corte, desaparece el fundamento jurídico que legitima a las entidades estatales para realizar planes de retiro compensado e incluir las partidas respectivas en cada uno de sus presupuestos. Lo anterior, referido exclusivamente a los planes de retiro compensado de que trata el Decreto 1660, cuyos alcances no hacen relación a las previsiones consignadas en el artículo transitorio 20 de la Carta Política. Cabe mencionar para estos propósitos, que desaparecido el origen causal que establecía el retiro colectivo mediante el sistema de compensación, cesa todo efecto que pueda tener validez jurídica, ya que al ser inexecutable la causa, también lo será el efecto. Y, además, es conocido que la ley de apropiaciones no puede incluir ningún gasto sin ley preexistente, o por mandamiento judicial o destinado a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo (Cfr. art. 346 C.P.).

Considera la Corte que el artículo 92 de la Ley sub-examine es también violatorio del artículo 125 de la Carta Política, cuyo inciso segundo determina taxativamente las causales para el retiro de los cargos de carrera:

“Artículo 125.”

“El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño de su empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o en la Ley”.

Debe la Corte hacer un severo llamado de atención sobre el hecho de que la norma sub-

examine no sólo vulnera, los derechos de los trabajadores, sino que intenta desconocer el principio de la cosa juzgada constitucional, al pasar por alto la decisión de esta Corporación adoptada en la sentencia antes citada. En este caso se incurre, además, en una manifiesta violación del artículo 243 superior, el cual dispone claramente:

“Artículo 243.- Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional, hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.

“Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

- Artículo 107

Por razones de claridad jurídica y con el fin de lograr un mejor análisis de los temas de presupuesto y planeación contenidos en el Estatuto Fundamental, esta Corte procederá en primer lugar a analizar el artículo 107 de la ley sub-examine, para posteriormente, y con base en los argumentos que a continuación se esbozan, entrar a estudiar el artículo 98 también demandado.

El inciso primero de la norma acusada autoriza a las entidades y organismos del Estado que tengan la responsabilidad de prestar los servicios públicos de educación y salud para que, de conformidad con los artículos 44, 46, 49, 67, y 365 de la Carta Política, celebren contratos con entidades de carácter privado destinados a desarrollar las actividades anteriormente mencionadas. Sobre el punto, el actor considera que esta disposición contraviene el artículo 355 de la C.P., por cuanto no se cumplen con los requisitos allí establecidos, como es el caso de la obligación de incluir los programas que desarrollen las entidades sin ánimo de lucro dentro de los planes de desarrollo. Al respecto, esta Corporación comparte la tesis del señor Procurador General de la Nación en el sentido de que los postulados de la disposición sub-examine no se encuadran dentro del marco jurídico de que trata el artículo 355 de la Carta Política, y, por tanto, deben estudiarse con base en los parámetros contenidos en el artículo 365 constitucional.

El artículo 107 se refiere a la prestación de los servicios públicos de educación y salud (arts. 49 y 67 superiores), esto es, a la atención por parte del Estado de unos derechos fundamentales que requieren de la protección no sólo de los organismos o entidades públicas, sino de toda la sociedad en general. Igualmente, la norma hace alusión a los artículos constitucionales relativos a los derechos de los niños (art. 44) y a la asistencia de las personas de la tercera edad (art. 46). Con el fin de establecer un marco jurídico que permita la debida atención de los servicios públicos señalados, la norma demandada se remite al artículo 365 de la Carta que prevé:

“Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios (...)”.

La disposición constitucional citada permite que el legislador sea únicamente quien defina

cuáles servicios públicos podrán ser prestados “directa o indirectamente” por el Estado. Por tanto, puede concluirse que el Congreso, mediante la ley sub-examine, desarrolló este postulado superior y, en consecuencia, autorizó al Gobierno para contratar con particulares la prestación de los servicios públicos de salud y educación.

Para esta Corporación, la materia de que trata el artículo acusado, esto es, la prestación de los servicios públicos de educación y salud por parte de entidades de naturaleza privada, se enmarca dentro de los parámetros del artículo 365 superior y, por ende, no es posible asimilarlo a los presupuestos contenidos en el artículo 355 de la Carta, tal como lo pretende el actor. Cabe, para efectos de una mayor claridad, examinar brevemente los alcances de las normas constitucionales citadas. Como ya se ha establecido, el artículo 365 C.P., se refiere a la prestación de los servicios públicos por parte del Estado, los cuales pueden ser contratados con una entidad particular, de acuerdo con lo que establezca la ley. Por su parte, el inciso segundo del artículo 355 superior, permite que el Gobierno celebre “contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de adelantar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo”, correspondiéndole al Gobierno Nacional la reglamentación de esta materia.

En primer lugar, debe señalarse que el artículo 365 se ocupa de los servicios públicos que debe prestar el Estado, mientras que el 355 hace alusión a los contratos que el Estado puede celebrar con el propósito de impulsar programas y actividades de interés público. Se establece entonces una primera diferencia entre una y otra norma: el servicio público y el interés público.

Sobre el interés público, resulta pertinente transcribir el concepto del tratadista Jean Rivero:

“Como ser social, el hombre no puede bastarse a sí mismo: el libre juego de las iniciativas privadas le permiten atender a algunas de sus necesidades, gracias a la división del trabajo y a los intercambios; pero existen otras, de las más esenciales, que no pueden recibir satisfacción por esta vía, sea porque siendo comunes a todos los miembros de la comunidad, ellas exceden por su amplitud las posibilidades de cualquier particular -como la necesidad de la seguridad nacional-, sea porque su satisfacción no permita, por su naturaleza, obtener ganancias, de tal manera que nadie se ofrecerá a asegurarla. Estas necesidades, a las cuales la iniciativa privada no puede responder, y que son vitales para la comunidad entera y para cada uno de sus miembros, constituyen el dominio propio de la administración: es la esfera del interés público (...).

“El motor de la acción administrativa, por el contrario, es esencialmente desinteresado: es la búsqueda del interés general, o de la utilidad pública, o en una perspectiva más filosófica, del bien común.

“El interés general no es, pues, el interés de la Comunidad, considerada como una entidad distinta de aquellos que la componen y superior a ellas; es, simplemente un conjunto de necesidades humanas -aquellas a las cuales el juego de las libertades no atiende de manera adecuada, y cuya satisfacción condiciona sin embargo el cumplimiento de los destinos individuales-. La delimitación de lo que compete el interés general varía con las épocas, las estructuras sociales, los elementos psicológicos y las técnicas; pero si el contenido varía, la

finalidad permanece igual: la acción administrativa tiende a la satisfacción del interés general".¹⁴

Sin entrar a analizar exhaustivamente la materia -por escapar a los propósitos de este pronunciamiento-, cabe señalar que hoy en día, tanto la doctrina como la jurisprudencia, se apartan del criterio orgánico para definir el servicio público, pues, eventualmente, un particular puede desarrollar alguna actividad encaminada a la satisfacción del interés general.

Finalmente, esta Corporación considera oportuno remitirse a lo dicho por el profesor Rivero acerca de la relación entre el servicio público y el interés público o general:

"Crear un servicio público, es afirmar que el interés general estaría comprometido en caso de no satisfacción de la necesidad social correspondiente, y que la intervención de una persona pública es indispensable para atenderla.

"Pero el interés general no está reducido a los servicios públicos solamente. Asimismo, un gran número de actividades privadas concurren poderosamente a la satisfacción de necesidades de interés general; (...)"¹⁵ (negrillas fuera de texto original).

De las anteriores consideraciones se puede concluir que si bien la prestación de un servicio público abarca el interés general, no siempre el interés general debe relacionarse con la prestación de un servicio público. En consecuencia, el asunto sub-examine, por razones de especialidad, debe analizarse bajo los preceptos de la norma que se ocupa específicamente del tema: la prestación de los servicios públicos inherentes a la finalidad social del Estado por parte de una entidad particular (art. 365 C.P.).

Conviene, entonces, examinar si el inciso primero de la norma acusada cumple con los requisitos de constitucionalidad exigidos por la Carta Política. Como ya se ha señalado, la ley puede autorizar al Gobierno Nacional para prestar los servicios públicos en forma indirecta mediante la celebración de contratos con comunidades organizadas o con particulares. Dentro de las normas legales a las que se ha hecho referencia, debe citarse el artículo 24 de la ley 10 de 1990, que faculta a las entidades estatales la contratación de servicios de salud con personas de derecho privado.

En efecto dicha Ley, por medio del cual se reorganizó el Sistema Nacional de Salud, establece en su artículo 24:

"Artículo 24.- CONTRATACION O ASOCIACION PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD. Previa autorización del Ministerio de Salud, cuya competencia podrá ser delegada en las direcciones seccionales, o locales, todas las entidades públicas que tengan la responsabilidad de prestar servicios de salud, podrán contratar con personas privadas especializadas en servicios de salud, inscritas en el registro especial que, para el efecto se organizará, en desarrollo de las facultades de que trata el artículo 1o. de esta Ley, la prestación de servicio público de salud, siempre y cuando, se respeten los principios consagrados en el artículo 3o. Estos contratos, no requerirán requisito distinto a los exigidos para la contratación entre particulares.

“Los contratos podrán prever la prestación de servicios en forma gratuita o subsidiada, de acuerdo al respectivo plan o programa de salud, y con base en el régimen tarifario adoptado por el Ministerio de Salud.

“Autorízase, igualmente, para los efectos de desarrollar el principio de integración funcional, a todas las entidades públicas que presten servicios de salud, para asociarse entre sí y con entidades o personas privadas que tengan por objeto la prestación de servicios de salud, a fin de crear y organizar nuevas entidades con el mismo objeto, a las cuales, se podrán transferir recursos, por parte de las entidades públicas para la ejecución de programas o proyectos. La asociación requerirá, también, autorización previa del Ministerio de Salud, y que las entidades privadas estén inscritas en el registro especial a que se refiere el inciso primero.

“Parágrafo. Las instituciones de seguridad social o de previsión social, y las Cajas de Compensación o de subsidio familiar, podrán, directamente o, en desarrollo del sistema de contratación o de asociación, de que trata este artículo, prestar servicios de salud, y adelantar programas de nutrición para personas que no sean legalmente beneficiarias de sus servicios”.

En cuanto al inciso segundo del artículo 107 acusado, el actor estima que se han violado los artículos 339, 340 y 341 de la Constitución, por cuanto, en su sentir, “El mandato de la Carta (art. 339) no exige ningún imposible físico o técnico para la implantación del Plan Nacional de Desarrollo; y estando vigente el texto constitucional, es de obligatorio cumplimiento”. Ante esta situación, el demandante estima que el Gobierno no puede hacer caso omiso al mandato constitucional citado y mucho menos puede establecer una norma que permita un régimen transitorio en materia constitucional, cuando ello no ha sido autorizado expresamente por la Carta Política. Al respecto esta Corporación estima conveniente analizar la disposición en comento bajo dos puntos de vista: el régimen de transición constitucional y la obligatoriedad del Gobierno de cumplir con los mandatos de los artículos superiores relativos al Plan nacional de desarrollo.

Respecto del primer tema, cabe señalar que para el asunto sub-examine, esto es, la aplicación inmediata de las normas relativas al presupuesto general de la nación y al Plan nacional de desarrollo, el constituyente desafortunadamente no se ocupó de consagrar dentro de las normas transitorias, como debió haberlo hecho, alguna que permitiera al actual Gobierno cumplir con los mandatos contenidos en la Carta Política. Debe esta Corporación advertir que la falta de disposición expresa no le permite al Congreso ni al Gobierno establecer, mediante una ley o un decreto, una norma transitoria encaminada a resolver un asunto que correspondía hacerlo al propio Constituyente. Resulta, entonces, contrario a la Constitución, que una norma legal -como es el caso del asunto que se estudia- establezca, “dado el actual período de transición constitucional”, que “el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Regionales y seccionales aprobados por la rama ejecutiva del poder público serán criterios auxiliares para las actuaciones de las Ramas del Poder Público en aquellos casos en que sea necesario contar con dichos planes”. Dentro de un ordenamiento jurídico, el cual debe estar siempre enmarcado bajo del concepto de Estado de derecho, no es posible ni permisible que una norma legal llene un vacío constitucional, cuando la misma Carta no ha establecido esa viabilidad jurídica. Permitir lo anterior sería desconocer el artículo 4o. que

establece: “La Constitución es norma de normas(...)”.

Por otra parte, para la Corte no es de recibo el argumento de que el Gobierno puede perfectamente atender una serie de asuntos relacionados con el tema en cuestión, por cuanto la Constitución no prohíbe expresamente dicha actuación. Considera, entonces, esta Corporación oportuno pronunciarse acerca de la denominada “cláusula general de competencia”, la cual establece que el funcionario público únicamente puede hacer aquello que le está expresamente permitido.

El principio según el cual a los particulares se confiere un amplio margen de iniciativa, al paso que los servidores públicos deben ceñirse estrictamente a lo autorizado por la Constitución y la ley, está recogido en el texto constitucional en su artículo 6, que prescribe:

“Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

Lo anterior equivale a dar por sentado que mientras los particulares pueden hacer todo aquello que no les esté expresamente prohibido por la Constitución y la ley, los funcionarios del Estado tan sólo pueden hacer lo que estrictamente les está permitido por ellas. Y es natural que así suceda, pues quien está detentando el poder necesita estar legitimado en sus actos, y esto opera por medio de la autorización legal.

Es a todas luces contrario al principio señalado, suponer que al no estar algo expresamente prohibido, bien sea para el legislativo, o para cualquiera otra rama del poder público, sus integrantes pueden hacerlo, porque esta prerrogativa es exclusiva de los particulares. Los servidores públicos tan sólo pueden realizar los actos previstos por la Constitución, las leyes o los reglamentos, y no pueden, bajo ningún pretexto, improvisar funciones ajenas a su competencia. Esto, como una garantía que la sociedad civil tiene contra el abuso del poder por parte de aquellos servidores. Es una conquista que esta Corporación no puede soslayar, no sólo por el esfuerzo que la humanidad tuvo que hacer para consagrarla efectivamente en los textos constitucionales, sino por la evidente conveniencia que lleva consigo, por cuanto es una pieza clave para la seguridad del orden social justo y para la claridad en los actos que realicen los que detentan el poder público en sus diversas ramas.

La inversión del principio es contraproducente desde todos los puntos de vista: desde el constitucional, porque extendería al servidor público una facultad connatural a los particulares, con lo cual introduce un evidente desorden, que atenta contra lo estipulado en el Preámbulo de la Carta y en el artículo 2o. de la misma; también desde el punto de vista de la filosofía del derecho, por cuanto no es proporcionado otorgar al servidor público lo que está adecuado para los particulares; y desde el punto de vista de la conveniencia, resulta contraproducente permitir la indeterminación de la actividad estatal, porque atenta contra el principio de la seguridad jurídica que es debido a la sociedad civil.

El respeto por el principio enunciado es una necesidad derivada de la supremacía material de la Constitución, que significa que el orden jurídico depende totalmente de ella. La Constitución es el origen de toda la actividad jurídica que se desarrolla dentro del Estado;

por tanto, es superior a todas las formas de actividad estatal, ya que de la Norma de normas se derivan todas las formas de validez; de ahí que la Constitución es norma fundamental.

De una manera más precisa -explica Georges Burdeau¹⁶- la superioridad material de la Constitución resulta del hecho de que ella organiza las competencias; ella es necesariamente superior a los individuos -los gobernantes- que están investidos de esas competencias. Por consiguiente, los gobernantes no pueden ir en sus actos contra la Constitución, sin despojarse, al mismo tiempo, de su investidura jurídica.

Ahora bien, una vez establecido que no es jurídicamente posible que una norma de menor jerarquía que la Constitución, se encargue de regular asuntos que la misma Carta Política no contempla, cabe estudiar si le asiste la razón al actor en el sentido de que el Gobierno está obligado a atender los mandatos constitucionales relativos al plan nacional de desarrollo, según lo señalan las diferentes disposiciones superiores.

De acuerdo con el artículo 341 de la C.P., el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso el Plan nacional de desarrollo, “dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo”. Se trata, entonces, de un mandato destinado a cumplir su objetivo a partir del próximo cuatrenio presidencial, pues resulta un hecho notorio el que el actual Gobierno no podía, por imposibilidad fáctica, cumplir con este presupuesto constitucional. Adicionalmente, no es posible exigir que en los momentos actuales se presente un plan de desarrollo, no sólo porque se desconocería el mandato contenido en la norma citada, sino porque, además, la misma naturaleza del Plan lo impide, por cuanto debe prever a mediano y largo plazo el desenvolvimiento de los aspectos más importantes de la economía nacional, lo cual desvanece cualquier intento “ad-hoc” para llenar ese vacío.

Es imposible, por tanto, que exista en este momento un Plan nacional de desarrollo. De igual forma, resulta jurídicamente cuestionable exigirle en estos momentos al Gobierno que se someta a las normas constitucionales que se remiten a la existencia del mencionado Plan mediante su presentación al Congreso. Resulta, entonces, aplicable al caso sub-examine el aforismo que dice que “nadie está obligado a lo imposible”. Lo anterior se justifica por cuatro razones:

a) Las obligaciones jurídicas tienen un fundamento en la realidad, ya que operan sobre un plano real; de ahí que realizan siempre una acción o conservan una situación, según sea una obligación de dar o hacer -en el primer caso- o de no hacer -en el segundo-. Ese es el sentimiento de operatividad real de lo jurídico. Lo imposible, jurídicamente no existe; y lo que no existe no es objeto de ninguna obligación; por tanto, la obligación a lo imposible no existe por ausencia de objeto jurídico.

b) Toda obligación debe estar proporcionada al sujeto de la misma, es decir, debe estar de acuerdo con sus capacidades; como lo imposible rebasa la capacidad del sujeto de la obligación, es desproporcionado asignarle a aquél una vinculación con un resultado exorbitante a su capacidad de compromiso, por cuanto implicaría comprometerse a ir en contra de su naturaleza, lo cual resulta a todas luces un absurdo.

c) El fin de toda obligación es construir o conservar -según el caso- el orden social justo. Todo orden social justo se basa en lo existente o en la probabilidad de existencia. Y como lo

imposible jurídicamente resulta inexistente, es lógico que no haga parte del fin de la obligación; y lo que no está en el fin no mueve al medio. Por tanto, nadie puede sentirse motivado a cumplir algo ajeno en absoluto a su fin natural.

d) Toda obligación jurídica es razonable. Ahora bien, todo lo razonable es real o realizable. Como lo imposible no es real ni realizable, es irracional, lo cual riñe con la esencia misma de la obligación.

De acuerdo con lo anterior, es irracional pretender que el Estado deje de cumplir con los deberes esenciales a él asignados -que son, además, inaplazables- por tener que estar conforme con las exigencias de uno o varios preceptos constitucionales que, en estas circunstancias, resultan imposibles de cumplir.

“Aquello que es deber, es siempre derecho; y no puede ser deber, aquello que no sea derecho”.¹⁷

Se demuestra fácilmente la verdad de este aserto -continúa el autor citado-, advirtiendo que si en un sistema dado una acción aparece como obligatoria para cierto sujeto, en el mismo sistema no debe ser posible el que se ponga impedimento a dicho acto por parte de los demás. Si un impedimento tal fuese legítimo, el sistema se disolverá en máximas incompatibles y por esto no valdría para dirigir el obrar; no sería, pues, un sistema ético. Por tanto, aquello que respecto a un sujeto es jurídicamente necesario, es en el orden objetivo, jurídicamente posible. O dicho en otras palabras: “cada uno tiene siempre el derecho de cumplir con su deber”.¹⁸

Todo fin exige un medio proporcionado para su realización. De ahí que es natural que si el Estado tiene unos deberes esenciales, tenga también unos derechos para cumplir su misión. Aquí, pues, los deberes son el título jurídico de los derechos consecuenciales. En otras palabras, si existe un deber esencial e inaplazable, existe también el derecho a cumplir con ese deber, el cual está prescrito a cargo del Estado. Luego el Estado, y en este caso el Gobierno, cuenta con un título jurídico válido para realizar las acciones pertinentes encaminadas a la realización de los propósitos -que a su vez son deberes estatales- contenidos en los artículos 2o, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 53, 61, 67, 69, 79 y 366 de la Carta Política, entre otros.

La Corte reconoce, sin embargo, que en este caso y ante el vacío jurídico existente, el derecho que permite al Estado el cumplimiento de sus deberes no está expreso. Pero como el deber si lo está, hay, por lo menos una facultad tácita como derivación natural de un deber que no sólo es irrenunciable, sino -se repite- inaplazable, pues así como el Constituyente quiso que las normas referentes al plan nacional de desarrollo se aplicaran a partir del próximo período presidencial, también quiso y exigió que el Estado cumpliera con sus deberes esenciales consagrados en los artículos señalados. Se trata, pues, de un claro caso en que es aplicable el artículo 4o. de la ley 153 de 1887 que señala: “Los principios del derecho natural y las reglas de la jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos”.

Adicionalmente, debe esta Corporación señalar que el presente pronunciamiento se basa, como todos los de la Corte, en el deber constitucional de guardar la integridad y supremacía

de la Carta Política, según lo prescribe el artículo 241 superior. Lo anterior supone que la Corte tiene, pues, una doble misión unificada en guardar la supremacía integral de la Constitución, que consiste no solamente en garantizar la efectividad de ésta como “norma de normas” (art. 4o. C.P.), sino en la permanencia incólume del Estatuto Superior como un todo integral.

Integridad comprende, según el Diccionario de la Lengua Española, el calificativo de íntegro; a su vez, íntegro es “aquello a que no falta ninguna de sus partes”. Luego la integridad de la Constitución significa la concurrencia de todas los preceptos que conforman la Carta Fundamental. y, de modo particular, los principios, derechos y deberes consagrados en ella. Luego la Corte debe velar porque los deberes esenciales al Estado Social de Derecho consagrados en los artículos 2o., 42, 44, 46, 47, 48, 49, 67 y 79 superiores, entre otros, no dejen de ser cumplidos, en virtud de la guarda de la integridad que tiene supremacía sobre cualquier otra consideración de tipo jurídico.

Si no se cumplen los deberes esenciales, es obvio que no hay integridad; y si la Corte no procura dicha integridad, estaría faltando a su misión. Por tanto, ante la aparente imposibilidad que se observa en el caso estudiado de cumplir el Estado con sus deberes sociales esenciales, por una imprevisión de la Asamblea Nacional Constituyente que no consagró una norma transitoria adecuada que permitiera desarrollar inmediatamente el sistema presupuestal y el de planeación, es jurídicamente coherente que esta Corporación reconozca la facultad que le asiste al Gobierno para cumplir, con base en las normas constitucionales, especialmente los artículos 365 y 366 superiores, con los deberes inaplazables en materia social; facultad que resulta provisional y subsidiaria, toda vez que se debe llevar a cabo hasta el próximo período presidencial, el cual, naturalmente, debe dar inmediato cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 339, 340, 341 y 342 de la Carta, y a todas las demás normas que se relacionen con el plan nacional de desarrollo y el sistema nacional presupuestal.

En conclusión, debe esta Corporación declarar la exequibilidad parcial del artículo 107 acusado, toda vez que el inciso segundo de la citada norma se considera inconstitucional de acuerdo con las razones anotadas en esta providencia.

- Artículo 98

El actor considera que la norma en comento vulnera los artículos 341 y 350 constitucionales, pues, en su sentir, la ley anual de presupuesto se expidió sin haber dado cumplimiento a los requisitos exigidos en relación con el Plan nacional de inversiones, por cuanto tanto el Congreso como el Gobierno están obligados a “atender la pronta expedición de la ley del Plan, para que pueda ser legalmente viable, tanto la ley anual de presupuesto, como otras leyes que guardan relación con el Plan Nacional de Inversiones”. “Constituye, en consecuencia -asegura él-, prerequisite para la expedición del presupuesto anual dentro de un necesario orden jurídico”. Adicionalmente, el demandante señala que se desconocen los requisitos exigidos por el artículo 350 superior, toda vez que la ley acusada no hace referencia a la definición que la ley orgánica de presupuesto debe hacer del gasto público social, y tampoco incorpora la distribución territorial de ese gasto, lo cual debe hacerse, entre otras consideraciones, con base en el número de personas con necesidades básicas

insatisfechas.

Como ya se ha señalado, esta Corporación reconoce la importancia de contar con un sistema que permita articular los conceptos de planeación y de la técnica presupuestal, los cuales deben servir como soporte jurídico al desarrollo de las políticas económicas y sociales del Estado. Igualmente, se ha manifestado -a propósito de la demanda contra el artículo 107 de la ley sub-examine- que, ante la imposibilidad jurídica y fáctica para el Gobierno de presentar el Plan nacional de desarrollo a que hacen referencia los artículos 339, 340 y 341 superiores, no es de recibo exigir que el actual Gobierno se someta a estos mandatos constitucionales, toda vez que, en primer lugar -se repite- nadie está obligado a lo imposible y, en segundo lugar, resultaría contra la naturaleza misma de la ley del Plan y de las atribuciones propias de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, el que en estos momentos se tramitara y se expidiera una ley relativa al tema en cuestión.

Por otra parte, el constituyente, preocupado porque el Estado colombiano tuviera un esquema más horizontal que vertical, esto es, que sirviera como soporte económico y social de las personas, en vez de acudir a ellas cuando se presentara una emergencia o una necesidad, quiso que la Carta Política contara con un capítulo especial denominado "Finalidad Social del Estado"¹⁹, donde se consideró que se debían incluir los temas de los servicios públicos, la seguridad social y la salud. Dentro de las exigencias de tipo económico que esta transformación exigía, se encontraba la de establecer un gasto público con prioridad social, de manera que el Estado se vinculara a todos los sectores de la sociedad y permitiera un acceso económico y eficaz a sus servicios.

Dentro de las normas constitucionales que se refieren a este asunto y que obligan al Estado a garantizar los medios económicos que le permitan el cumplimiento de estos deberes, está el artículo 350 que prevé:

"La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

"En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según la reglamentación que hará la ley.

"El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones".

La disposición en comento exige que sea la ley orgánica de presupuesto la encargada no solo de definir qué se entiende por gasto público social, sino que además debe establecer los criterios o la "reglamentación" para que se pueda tener en cuenta la distribución territorial de este gasto, de acuerdo con lo preceptuado en el inciso segundo de la citada disposición. La Corte entiende que esta última atribución la debe cumplir la ley orgánica, pues, de acuerdo con lo que se ha sostenido en este pronunciamiento, resulta contrario a la naturaleza de la ley anual de presupuesto el que se ocupe de la reglamentación de una serie de asuntos que resultan ajenos a su finalidad y que, por el contrario, son propios de la ley

orgánica mencionada.

Adicionalmente, cabe recordar que el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley No. 130 de 1992, “por el cual se modifica y se complementa la ley orgánica de presupuesto”. Como es de público conocimiento, el órgano legislativo todavía no ha expedido esta ley, la cual tiene entre otros propósitos, el de desarrollar el artículo 350 superior. Por tanto, y ante una nueva situación de imposibilidad jurídica que permita cumplir con un mandato constitucional, carece de fundamento lógico exigir que la ley anual de presupuesto se someta a una serie de requisitos que deben estar señalados en la ley orgánica, y que ni siquiera han sido definidos por el legislador.

Resulta, también, pertinente advertir que la obligación de las ramas ejecutiva y legislativa, en cuanto al tema en cuestión, se limita a cumplir con el mandato contenido en el artículo 366 constitucional el cual prevé:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Lo anterior significa que la ley de apropiaciones, esto es, la ley anual de presupuesto, debía contemplar, como en efecto lo hizo, las partidas prioritarias que hacen parte del gasto público social y, por ende, de las finalidades sociales del Estado. Basta, entonces, con repasar las asignaciones contenidas en el artículo demandado para establecer que el legislador sí cumplió con la orden constitucional en comento. Y resultaba lógico que ello fuera así, pues asuntos como la salud, la educación, el saneamiento ambiental y al agua potable, merecen la completa atención por parte del Estado, por cuanto no sólo se trata de unos deberes a él asignados, que por su naturaleza son inaplazables, sino que también hacen parte -de una forma u otra- de los derechos constitucionales de los que son titulares todas las personas que residan o se encuentren en nuestro país.

Finalmente, debe advertirse que la Corte comparte los argumentos del apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el sentido de que la clasificación del gasto contenido en la norma demandada reviste la característica de ser funcional y no institucional, de forma tal que no existen inconsistencias en las cifras allí consagradas, lo cual resulta, entonces, ajustado al mandato del artículo 352 constitucional.

Por las razones señaladas en este acápite, esta Corporación encuentra que el artículo 98 de la ley sub-examine, se encuentra ajustado a la Constitución Política.

- Artículos 99 y 104

Considera el demandante que estas disposiciones violan los artículos 211, 287 y 288 superiores, por cuanto, en su parecer, la materia regulada corresponde a tareas que son propias de la ley orgánica de ordenamiento territorial, esto es, a la distribución de competencias entre la Nación y sus entidades territoriales.

Por otro lado, sin embargo, estima la Corte que la recaudación de la estampilla de que tratan las normas en comento, no corresponde a los asuntos propios de los que se debe ocupar una ley anual de presupuesto, según se ha podido establecer en este pronunciamiento. Adicionalmente, se considera que la función de recaudar las tasas contenidas en la leyes anteriormente citadas, además de tratarse de una función que podría ser desarrollada por la ley orgánica de ordenamiento territorial, corresponde propiamente a las atribuciones que la Carta Política le asigna al Presidente de la República. En efecto, el numeral 20 del artículo 189 superior dispone:

“Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(.....)

20. Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con la leyes”.

De acuerdo con la función de la Corte de guardar la integridad de la Carta Política (art.241 C.P.), y con base en el inciso segundo del artículo 22 del decreto-ley 2067 de 1991, que faculta a la Corporación a “fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, sí ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”, deberá, con base en las anteriores consideraciones, declararse la inexecutable de las disposiciones acusadas, no sólo por contradecir el artículo 158 superior, sino por ocuparse además de asuntos propios del Presidente de la República, violándose así el artículo 136 (inciso 1o.), en concordancia con el 189 (numeral 20o.) del Estatuto Superior.

- Artículo 113.

El demandante señala que la norma acusada transgrede los artículos 158 y 346 de la Carta Política, por cuanto, en primer lugar, se establecen prerrogativas de orden laboral que resultan ajenas a una ley anual de presupuesto y, en segundo término, se consagra una retroactividad que atenta contra los postulados universales del derecho y contra el principio de la anualidad, característico de este tipo de leyes.

En este caso, la Corte considera que les asiste la razón al accionante y al Procurador General de la Nación, en el sentido de que la disposición que se estudia se refiere a materias completamente ajenas a una ley de presupuesto, toda vez que el artículo 113 de la ley sub-examine se relaciona con asuntos de índole netamente laboral, como es el de la pensión de jubilación de los empleados del Congreso de la República y las correspondientes indemnizaciones a que hace referencia el artículo 18 de la ley 4a. de 1992. Lo anterior contradice en forma evidente el mandato del artículo 158 constitucional que demanda una relación armónica respecto del contenido de las leyes que expida el órgano legislativo.

Por otra parte, para esta Corporación el párrafo de la norma en comento atenta de manera flagrante contra los principios constitucionales, pues, de un lado, se consagra una retroactividad, la cual, al no referirse a un asunto de orden penal, desconoce los mandatos fundamentales de nuestro orden jurídico, además de vulnerar el artículo 29 de la Carta que solo permite que sea la ley que relacione con aspectos punitivos, la que pueda aplicarse de

preferencia, “aun cuando sea posterior”.

Por lo demás, debe la Corte hacer un severo cuestionamiento sobre la disposición contenida en el artículo 113 de la ley sub-examine, que se declarará inexecutable, el cual, con justificada razón, ha causado alarma en la opinión pública nacional. Para la Corte no tiene presentación, y constituye un abuso de poder, que atenta contra el tesoro público, el que se hayan establecido las indemnizaciones, de que trata el artículo, en un país empobrecido, en el cual amplios sectores marginados se debaten en condiciones de miseria, y otros muchos, particularmente de las clases medias y bajas, están imposibilitados para obtener este tipo de beneficios, que constituirían un privilegio exorbitante y claramente discriminatorio dentro del sector público colombiano. Decisiones como ésta causan desconcierto en la opinión pública, en momentos en que se vive un proceso de transición constitucional, uno de cuyos resortes ha sido la depuración y el fortalecimiento del órgano legislativo, y no se compadecen con el propósito del Constituyente de 1991 de racionalizar el gasto público a nivel de todos los órganos del poder del Estado.

- Artículo 114.

Esta Corporación considera que la materia a que se refiere el artículo mencionado, no corresponde a la esencia de una ley anual de presupuesto, porque extralimita su contenido. Es obvio que en el presente caso la deuda se refiere al vestuario y dotación de docentes, aspectos que resultan ajenos a la materia presupuestal y, por ende, violatorios del artículo 158 superior.

Por otra parte, la Corte acoge el argumento de la vista fiscal en el sentido de que la norma acusada desconoce beneficios mínimos establecidos a favor de los trabajadores en las normas laborales, las cuales, como reiteradamente lo ha manifestado esta Corporación²⁰, son irrenunciables. Al modificar una partida destinada para dotación y vestuario, se estaría suprimiendo el sustento jurídico-económico que le permitía a los trabajadores gozar del derecho de suministro de calzado y vestido, según lo dispone el artículo 7o. de la ley 11 de 1984 que prevé:

“Todo patrono que habitualmente ocupe uno (1) o más trabajadores permanentes deberá suministrar cada cuatro (4) meses, en forma gratuita, un (1) par de zapatos y un (1) vestido de labor al trabajador cuya remuneración mensual sea hasta dos (2) veces el salario mínimo más alto vigente. Tiene derecho a esta prestación el trabajador que en las fechas de entrega de calzados y vestido haya cumplido más de tres (3) meses al servicio del empleador”.

Adicionalmente, el gasto de que trata la norma en estudio, se destina a fines no previstos en la ley de apropiaciones, desconociéndose así el artículo 345 constitucional, ya que, en primer lugar, al referirse la apropiación a la planta de personal docente en los departamentos, municipios y el distrito capital, el gasto respectivo debe ser aprobado por parte del Congreso en la sección correspondiente y no en las disposiciones generales del presupuesto; y, en segundo lugar, el gasto se destina a un objeto no previsto en la ley de apropiaciones y no se encuentra sustentado en una ley anterior, en un crédito judicialmente reconocido o en uno decretado por el mismo órgano legislativo.

En consecuencia, y con base en el artículo 22 del decreto 2067 de 1991, deberá declararse la

inexequibilidad de la disposición en mención, por resultar violatoria de los artículos 53, 158 y 345 de la Carta Política.

- Artículo 115.

En cuanto a la impugnación de esta norma, la Corte no comparte los argumentos del señor Procurador respecto de que el demandante no expuso las razones de la violación del artículo citado, pues el actor, dentro de la demanda, sustenta así la presunta vulneración de la disposición en comento:

“El artículo 115 de la ley 21 de 1992 viola también el artículo 158 de la Constitución Política.

“El mismo cargo, la misma concepción de transgresión (sic) de la ley que se le ha hecho al anterior artículo, es decir, el 114, cabe para esta norma.

“En efecto este artículo 115 viola el precepto 158 de la Constitución Política porque la cuantía de recursos que distribuye modifica apropiaciones de la misma ley de presupuesto, procedimiento que resulta ajeno a todo manejo presupuestal acertado para la vigencia de 1993. Al menos, dentro de la órbita de las disposiciones generales del Presupuesto no cabe una determinación de tal naturaleza (...).

Para esta Corte, los argumentos del interesado no son de recibo, toda vez que la disposición acusada no es violatoria del artículo 158 superior, pues, por su naturaleza, la ley sub-examine es la que contiene el presupuesto general de la nación específico para una vigencia fiscal determinada, según el principio de anualidad ya comentado. En particular, esta ley contempla el cálculo de los ingresos públicos que se proyecta ejecutar para atender a las necesidades y a los deberes del Estado, lo cual es propio a la razón de ser de la ley anual de presupuesto y, por ello, no puede considerarse que la norma en comento trate sobre temas ajenos a los que le competen.

Por otra parte, debe señalarse que el artículo demandado distribuye unos recursos destinados a los programas de bienestar familiar y hogares comunitarios entre una serie de partidas con el fin de dar cumplimiento a los deberes esenciales que le han sido asignados por la Carta Política, como son la seguridad social, los derechos de los niños, la protección a la mujer, etc. En conclusión, la norma demandada cumple con la función propia de una ley anual de presupuesto y responde a los mandatos constitucionales relacionados con el gasto público social.

DECISION:

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, Sala Plena, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

PRIMERO: Declarar EXEQUIBLES los artículos 76, 82, 98 y 115 de la ley 21 de 1992.

SEGUNDO: Declarar INEXEQUIBLES los artículos 65, 92, 99, 104, 113 y 114 de la Ley 21 de

1992, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: Declarar EXEQUIBLE la primera parte del artículo 84 de la Ley 21 de 1992. “Los organismos y entidades del orden nacional, con fundamento en la actualización de valores de activos no corrientes y en especial de los bienes inmuebles realizada durante 1992, deberán programar para la vigencia de 1993 la venta de los mencionados activos que no sean necesarios para el desempeño de sus funciones”. Declarar INEXEQUIBLE la última parte del artículo 84. “La enajenación de estos bienes podrá adelantarse a través de contratos de fiducia o de administración fiduciaria”.

CUARTO: Declarar EXEQUIBLE la primera parte del artículo 107 de la Ley 21 de 1992: “Para la prestación de los servicios públicos de educación y salud a cargo de los organismos y entidades del Estado, conforme lo dispuesto por los artículos 44, 46, 49, 67 y 365 de la Constitución Nacional, se podrá celebrar contratos con entidades privadas”. Declarar INEXEQUIBLE el resto del artículo 107 mencionado: “De cualquier naturaleza con sujeción a las reglas generales de contratación entre particulares, sin perjuicio de que puedan pactarse cláusulas propias de la contratación administrativa.

“De conformidad con lo señalado en el artículo 341 de la Constitución Política, corresponde al gobierno la elaboración y presentación del Plan Nacional de Desarrollo. Mientras se expiden las normas y leyes pertinentes sobre la materia y dado el actual período de transición constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Regionales y seccionales aprobados por la Rama Ejecutiva del poder público serán criterios auxiliares para las actuaciones de las Ramas del Poder Público en aquellos casos en que sea necesario contar con dichos planes”.

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado Ponente

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2RESTREPO Juan Camilo. HACIENDA PUBLICA. Santafé de Bogotá; Universidad Externado de Colombia, 1992, pág. 229 y ss.

3Ver. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-478. 6 de agosto de 1992, en la cual se advierte: “A manera de conclusión del examen de los principios consagrados en la Ley 38 de 1989, se advierte que salvo los de universalidad y de equilibrio presupuestal, los demás son coherentes con el Título XII de la Constitución”.

4RESTREPO Juan Camilo. Obra citada. Pág.212.

5Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-478

6Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-478

7Citado por RESTREPO Juan Camilo. Obra citada. Pág. 203

8 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992.

9Citado por RESTREPO Juan Camilo. Obra citada. Pág. 204

10Cfr. Ibídem; pág. 205

11 Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992

12 Sentencia No. C-456 del primero (1o.) de octubre de 1992.

13 Ibídem. Pág. 78.

14RIVERO Jean. DERECHO ADMINISTRATIVO. Universidad Central de Venezuela; Caracas, 1984, Traducción de la 9a. edición; págs. 10 y 11

15Ibídem, pág. 474

16BURDEAU George. DROIT CONSTITUTIONEL París, 1972; pág. 74

17 DEL VECCHIO Giorgio. FILOSOFIA DEL DERECHO. Barcelona, Editorial Bosch, 1980, pág. 327

18Ibídem, pág. 328

19Cfr. Caceta Constitucional Num.53 del 18 de abril de 1991. Informe-ponencia presentado por Carlos Lemos Simmonds y otros; págs. 2 a 6.

20Ver. Corte Constitucional.Sala Plena. Sentencia No. C-221 del veintinueve (29) de mayo de 1992, entre otras.