C-541-95

Sentencia No. C-541/95

GASTO PUBLICO SOCIAL-Definición

Definido el gasto público social, según lo ordena la Constitución, como aquel destinado a solucionar necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, etc., es apenas lógico que las partidas correspondientes figuren en los capítulos respectivos. No hay que olvidar que según el artículo 16 de la ley 179, "El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión".

LEY DE APROPIACIONES-Anexo

El anexo a que se refiere el inciso tercero del artículo 17 de la ley 179, hace parte de la ley de apropiaciones, no es extraño a ella. Por esta razón, si el verbo agrupar que se emplea en el inciso primero del artículo 350 de la Constitución, se entendiera como una exigencia de hacer constar separadamente todas las partidas del gasto público social incluidas en el Presupuesto, al describirlas, identificándolas debidamente en este anexo, quedaría cumplida tal exigencia. Lo que importa, en definitiva, es la incorporación en la ley de apropiaciones de las partidas destinadas al gasto público social. Y el anexo previsto por el inciso demandado, permite comprobar el cumplimiento de la Constitución en esta materia.

NORMA LEGAL-Compilación

La compilación que se autoriza, se limita a ordenar las normas de la ley 38 de 1989, con las de la ley 179, teniendo en cuenta las modificaciones, derogaciones y adiciones hechas por la última ley. Obsérvese bien que la compilación se hace sin cambiar la redacción ni el contenido de las normas de las dos leyes. Este decreto ejecutivo no puede derogar, suprimir ni modificar ninguna de las normas de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994. Tal decreto tiene una mera fuerza indicativa y su finalidad no es otra que la de facilitar la consulta de las dos leyes mencionadas.

LEY-Derogatoria tácita

Es claro que las leyes nuevas derogan las anteriores que les sean contrarias: es la derogación tácita, a que se refiere el artículo 71 del C.C.: la derogación "Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior."

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Reforma/LEY-Reforma

La ley orgánica del presupuesto podrá ser reformada por el Congreso cuantas veces éste lo estime conveniente, cumpliendo el trámite previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, para los proyectos de leyes orgánicas. Una ley nunca podrá cerrar el paso a la posibilidad de su propia reforma.

Ref: Expediente D-945

Demanda de inconstitucionalidad contra de los artículos 17 (parcial); 54 y 66 (parcial) de la ley 179 de 1994 “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto.”

Actores:

JORGE GARCÍA HURTADO y ELSA VICTORIA GARCÍA DIAZ.

Magistrado Ponente:

Dr. Jorge Arango Mejía.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número 61, a los veintitrés (23) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

I. ANTECEDENTES.

Los ciudadanos Jorge García Hurtado y Elsa Victoria García Díaz, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 4, de la Constitución, presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 17 (parcial); 54 y 66 (parcial) de la ley 179 de 1994.

Por auto del cinco (5) de junio de 1995, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación del negocio en lista para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución, y 7, inciso segundo, del decreto 2067 de 1991. Así mismo, dispuso el envío de copia de la demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, y al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

De conformidad con el informe secretarial del veintidós (22) de junio de 1995, en el término establecido para intervenir en defensa o impugnación de las normas acusadas, presentó escrito el doctor Manuel Duglas Avila Olarte, ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

El señor Procurador General de la Nación (E), doctor Orlando Solano Bárcenas, por medio del oficio No. 687, del veinticuatro (24) de julio del año en curso, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de las normas parcialmente acusadas de la ley 179 de 1994, a excepción del parágrafo del artículo 17, frente al cual solicitó la inhibición de la Corte, porque los demandantes no esgrimieron cargo alguno en su contra.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991, entra la Corte a decidir.

A. NORMAS ACUSADAS.

El siguiente es el texto de las normas acusadas, que corresponde al publicado en el diario oficial No. 41.659, del 30 de diciembre de 1994. Se subraya lo demandado.

“LEY 179 DE 1994

(diciembre 30)

“Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto.”

“... ”

“Artículo 17. Un artículo nuevo, que quedará así:

” Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendencias al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión.

” El presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

” La ley de apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el Presupuesto de la Nación.

” Parágrafo. El gasto público social de las entidades territoriales no se podrá disminuir con respecto al año anterior y podrá estar financiado con rentas propias de la respectiva entidad territorial, estos gastos no se contabilizan con la participación municipal en los ingresos corrientes de la Nación.

“... ”

“Artículo 54. Un artículo nuevo quedará así:

” Autorizar al Gobierno Nacional para que pueda compilar las normas de esta ley y de la Ley 38 de 1989 sin cambiar su redacción ni contenido, esta compilación será el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

“... ”

“Artículo 66. Nuevo. Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“Para (sic) efectos previstos en el artículo 115 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal, tendrá que actuar como parte del Gobierno Nacional.

“Cualquier disposición en contrario quedará derogada y la que se dicte no tendrá ningún efecto.”

B. LA DEMANDA, INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN (E).

Los actores consideran que las normas acusadas desconocen los artículos 150, numeral 10; 350 y 352 de la Constitución.

1. Cargo contra el inciso tercero, del artículo 17 de la ley 179 de 1994, por desconocer el artículo 350 de la Constitución.

Según los demandantes, las partidas del presupuesto destinadas al gasto social no pueden estar en un anexo de la ley de apropiaciones sino que deben hacer parte integral de ella, tal como lo ordena el artículo 350 de la Constitución, para que no pierdan su fundamento constitucional, pues si el componente de gasto social es un simple anexo de la ley de apropiaciones, el Gobierno lo puede ejecutar mediante decreto, así como introducirle modificaciones, sin la correspondiente aprobación del Congreso Nacional. De esta manera, se desconoce el papel prioritario que el Constituyente asignó, en la ley de apropiaciones, al gasto social.

A pesar de que los actores dicen demandar el párrafo del artículo 17, no exponen cargo alguno en su contra.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

El inciso tercero del artículo 17 no desconoce norma alguna de la Constitución, pues no se excluye de la ley de apropiaciones el componente de gasto social de que trata el artículo 350 de la Constitución. Por el contrario, el inciso acusado desarrolla este mandato constitucional, pues la función de ese anexo, es detallar cada partida destinada al gasto social, según el componente que con tal efecto ha previsto la respectiva ley de apropiaciones.

Concepto del Procurador General de la Nación (E)

La función del anexo al que hace referencia el inciso demandado no es otra que la de detallar y precisar las partidas del Presupuesto Nacional destinadas al gasto social y que se encuentran en la ley de apropiaciones. Por tanto, no es correcta la interpretación que hacen los demandantes, cuando afirman que el mencionado anexo pretende reemplazar, en la ley de apropiaciones, el componente destinado a gasto social.

2. Cargo contra el artículo 54, por desconocer el artículo 150, numeral 10 de la Constitución que expresamente prohíbe conceder facultades extraordinarias para la expedición de códigos y frente a materias que sólo pueden ser reguladas en una ley orgánica.

El legislador no podía facultar, por medio de esta norma, al Gobierno Nacional para expedir el Estatuto Orgánico del Presupuesto compilando los artículos de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, pues el artículo 150, numeral 10o., de la Constitución, le prohibió al legislador otorgarle facultades al Gobierno para expedir leyes orgánicas, así como para expedir codificaciones. Así mismo, se desconoció el artículo 352 de la Constitución que ordenó la expedición de una ley orgánica del presupuesto y no la de un estatuto, mediante decreto ejecutivo.

Como el Gobierno expidió el decreto 360 de 1995, con fundamento en la norma acusada, los demandantes solicitan se declare, igualmente, su inexecutable.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

La habilitación que hizo el artículo 54 para que el Gobierno compilara las normas de las leyes 179 de 1994 y 38 de 1989 no puede asimilarse a la concesión de facultades extraordinarias de que trata el artículo 150, numeral 10o., de la Constitución, pues la compilación que hizo el Gobierno, por medio del decreto 360 de 1995, se limitó a agrupar, en un sólo texto, las

normas de las dos leyes mencionadas sin modificar su contenido, compilación que bien la hubiese podido realizar un particular.

La facultad que se otorgó al Gobierno no incluía la de derogar o sustituir normas que en su concepto fuesen superfluas o estuviesen derogadas, facultad ésta que no puede delegar el Congreso en el Gobierno, como recientemente lo sostuvo la Corte Constitucional. Al Gobierno sólo se le facultó para compilar las dos leyes, sin que por ello pueda afirmarse que se expidió una codificación con efectos normativos distintos a los que poseen las normas agrupadas.

El interviniente afirma que si bien la Corte no es competente para estudiar la constitucionalidad del decreto 360 de 1995, un simple análisis de su articulado permite establecer que el Gobierno se limitó a recoger las normas que quedaron vigentes de la ley 38 de 1989, después de la expedición de la ley 179 de 1994, integrándolas con las esta ley. Por otra parte, el Gobierno al expedir este decreto sólo eliminó, suprimió o modificó las expresiones, términos y remisiones que expresamente le autorizó el legislador, en el artículo 55 de la ley 179 de 1994, hecho éste que no puede considerarse como violatorio de la Constitución.

Concepto del Procurador General de la Nación (E).

No puede afirmarse que en el artículo acusado, se le hubiesen concedido facultades extraordinarias al Presidente de la República, pues dicha norma no contiene los requisitos mínimos para que proceda tal concesión.

Por otra parte, tampoco se facultó al Gobierno para dictar la ley orgánica del presupuesto, tal como lo sostienen los demandantes, pues es obvio que tal autorización no la puede otorgar el Congreso. La norma acusada sólo facultó al Gobierno para compilar las normas de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994, con el objeto de agrupar en un sólo texto las normas de ambas leyes. Esta autorización no puede confundirse con la que, frente a ciertas materias y con el cumplimiento de ciertos requisitos, se le otorga al Gobierno para legislar.

La función que ejerció el Gobierno al dictar el decreto 350 de 1995, en desarrollo de la autorización contenida en el artículo 54 acusado, no puede ser confundida con la que posee el Congreso para dictar la ley orgánica del presupuesto, y, en ejercicio de la cual, expidió la ley 179 de 1994.

3. Cargo contra el artículo 66, inciso tercero, por el quebrantamiento del artículo 150 de la Constitución que faculta al Congreso para derogar, modificar o interpretar las leyes que expida.

El legislador se despojó de su más amplia facultad: la de legislar, cuando la disposición acusada expresa que todas las disposiciones contrarias a la ley 179 de 1994 que se lleguen a dictar, no tendrán efecto alguno. La función asignada al Congreso, en el artículo 150 de la Constitución, se cumple no sólo dictando leyes sino interpretándolas, reformándolas y derogándolas. Por tanto, el legislador no podía limitar su función hacia el futuro, como lo hizo en la norma acusada, porque sólo él puede determinar si deroga o modifica una ley.

Intervención del ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda.

En el artículo 66, el legislador se limitó a ejercer parte de su función legislativa derogando todas las normas que fueran contrarias a la nueva ley. Y a establecer que sólo una ley del mismo rango y especialidad de la ley 179 de 1994 puede modificar o derogar las materias reguladas en ella. Así debe interpretarse el artículo 66 cuando expresa “Cualquier disposición en contrario quedará derogada y la que se dicte no tendrá ningún efecto.”, y no como la interpretan los demandantes, al considerar que con esta disposición, se imposibilita la reforma o derogación de la ley 179 de 1994.

Concepto del Procurador General de la Nación (E).

El Procurador, al igual que el ciudadano interviniente por el Ministerio de Hacienda, considera que el artículo 66 acusado, sólo se limita a establecer que las normas que contraríen las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994 quedan derogadas, función derogatoria ésta que es propia del Congreso. Al igual que determina que la reforma de estas leyes sólo es posible por medio de una norma de sus mismas características, es decir, de una ley orgánica del presupuesto.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para conocer de este asunto, porque se han demandado normas que son parte de una ley (numeral 4 del artículo 241 de la Constitución).

Segunda.- El Gasto Público Social.

De conformidad con el artículo 350 de la Constitución, “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”. Y agrega: “Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

La norma transcrita atribuye inequívocamente a la ley orgánica de presupuesto la misión de definir el gasto público social. Por ello, la ley 179 de 1994, en su artículo 17, inciso primero, lo define así:

“Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”.

Y según el inciso segundo del mismo artículo 17, “El Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con (sic) el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”.

El anexo de la ley de presupuesto, parte de ésta, identifica las partidas destinadas al gasto

público social, sencillamente, para facilitar la comparación a que se refiere el inciso segundo.

Tercera.- Por qué el inciso tercero del artículo 17 de la ley 179 de 1994, no es inexecutable.

Al parecer, consideran los demandantes que todas las partidas que integran el gasto público social tendrían que estar agrupadas en un solo capítulo de la ley de apropiaciones. Ello no es así, por las siguientes razones.

Definido el gasto público social, según lo ordena la Constitución, como aquel destinado a solucionar necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, etc., es apenas lógico que las partidas correspondientes figuren en los capítulos respectivos. No hay que olvidar que según el artículo 16 de la ley 179, "El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión". Y que según el inciso segundo del mismo artículo, estos gastos se presentarán así:

"Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: La Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada Ministerio, Departamento Administrativo y Establecimientos Públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el Servicio de la Deuda Pública. En el Proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los Proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional".

Es claro, en consecuencia, que una partida destinada a la construcción de escuelas, por ejemplo, irá en el presupuesto del Ministerio de Educación, en tanto que otra para edificar hospitales irá en el del Ministerio de Salud.

De otra parte, el anexo a que se refiere el inciso tercero del artículo 17 de la ley 179, hace parte de la ley de apropiaciones, no es extraño a ella. Por esta razón, si el verbo agrupar que se emplea en el inciso primero del artículo 350 de la Constitución, se entendiera como una exigencia de hacer constar separadamente todas las partidas del gasto público social incluidas en el Presupuesto, al describirlas, identificándolas debidamente en este anexo, quedaría cumplida tal exigencia.

No puede pensarse que la Constitución reglamente en detalle cómo se hace el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones. Tal detalle está en la ley Orgánica del Presupuesto, según lo prevé el artículo 352 de la misma Constitución.

De otra parte, como se ha dicho, el anexo explicativo de las partidas destinadas al gasto público social, hace parte de la ley de presupuesto. En consecuencia, no es aceptable la afirmación de los demandantes en el sentido de que el Gobierno podría modificar tal anexo por medio de un decreto. Se repite: por ser parte de la ley, sólo es posible su modificación por medio de otra ley.

En consecuencia, se declarará executable el inciso tercero demandado.

En relación con el párrafo de este artículo, la Corte se inhibirá para analizar su constitucionalidad, pues los actores no esgrimieron cargo alguno en su contra, sólo se limitaron a afirmar que era contrario a la Constitución.

Cuarta.- Por qué es exequible el artículo 54 de la ley 179 de 1994.

Pretenden los actores que el Congreso, al autorizar al Gobierno Nacional, para compilar las normas de la ley 179 con las de la ley 38 de 1989, que la primera reformó, habría violado la prohibición de conceder facultades extraordinarias para expedir códigos y leyes orgánicas (inciso tercero, numeral 10, art. 150 C.P.).

En primer lugar, se olvida que la ley en ninguna parte trata de la concesión de facultades extraordinarias. Por este aspecto no hay, no puede haber, quebrantamiento de la Constitución.

La compilación que se autoriza, se limita a ordenar las normas de la ley 38 de 1989, con las de la ley 179, teniendo en cuenta las modificaciones, derogaciones y adiciones hechas por la última ley. Obsérvese bien que la compilación se hace sin cambiar la redacción ni el contenido de las normas de las dos leyes. Al respecto, puede consultarse la sentencia número C-129 de marzo 30 de 1995, proferida por esta Corporación, en la cual fue ponente el Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

Como se ve, éste es un caso completamente diferente al ocurrido al aprobarse, los artículos 199 de la ley 136 de 1994 y el numeral 5, del 248 de la ley 100 de 1993, normas éstas declaradas inexequibles por esta Corte, en las sentencias C-129 y C-255 de 1995, respectivamente.

Debe advertirse que este decreto ejecutivo no puede derogar, suprimir ni modificar ninguna de las normas de las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994. Tal decreto tiene una mera fuerza indicativa y su finalidad no es otra que la de facilitar la consulta de las dos leyes mencionadas.

De otra parte, el que la compilación de las normas de las dos leyes, se denomine Estatuto Orgánico de Presupuesto y no Ley Orgánica de Presupuesto, carece de significación. No puede olvidarse que el título de la nueva ley es éste:

“Ley 179 de 1994

(Diciembre 30)

“Por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto”.

A nadie puede quedar duda en cuanto a que lo que se denomina Estatuto Orgánico del Presupuesto es la ley orgánica del presupuesto prevista en la Constitución.

No prospera, en consecuencia, este cargo.

Quinta.- Análisis del inciso tercero del artículo 66 de la ley 179 de 1994.

Dispone el artículo 66 de la ley 179 de 1994:

“Las decisiones en materia fiscal que deba adoptar el Gobierno Nacional son competencia exclusiva del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“Para (sic) efectos previstos en el artículo 115 de la Constitución Política, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia fiscal, tendrá que actuar como parte del Gobierno Nacional.

“Cualquier disposición en contrario quedará derogada y la que se dicte no tendrá ningún efecto”.

Los demandantes sostienen que el inciso tercero de este artículo es inexecutable porque el Congreso no puede despojarse de la facultad de derogar la ley. Al respecto, es procedente hacer algunas reflexiones.

Es evidente que el último inciso se refiere al primero y al segundo. Y este último inciso tiene dos partes claramente diferenciadas:

a) La primera es ésta: “Cualquier disposición en contrario quedará derogada”. Por el aspecto constitucional, nada hay que objetar a esta norma. Es claro que las leyes nuevas derogan las anteriores que les sean contrarias: es la derogación tácita, a que se refiere el artículo 71 del Código Civil: la derogación “Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.”

La primera frase del inciso tercero, en consecuencia, será declarada executable.

b) El inciso termina así: “...y la que se dicte no tendrá ningún efecto”.

Esta frase, que nada agrega a la ley, sí es contraria a la Constitución, por una razón elemental: la ley orgánica del presupuesto podrá ser reformada por el Congreso cuantas veces éste lo estime conveniente, cumpliendo el trámite previsto en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, para los proyectos de leyes orgánicas. Una ley nunca podrá cerrar el paso a la posibilidad de su propia reforma.

En consecuencia se declarará la inexecutable de la frase “y la que se dicte no tendrá ningún efecto”.

III.- DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mando de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase EXECUTIBLE el inciso tercero del artículo 17 de la ley 179 de 1994.

Segundo.- Declárase INHIBIDA la Corte para fallar en relación con el párrafo del artículo 17 de la ley 179 de 1994, porque los actores no sustentaron cargo alguno en su contra.

Tercero.- Declárase EXEQUIBLE el artículo 54 de la ley 179 de 1994.

Cuarto.- Declárase EXEQUIBLE la siguiente frase del inciso tercero del artículo 66 de la ley 179 de 1994 “Cualquier disposición en contrario quedará derogada”; y se declara INEXEQUIBLE la siguiente frase, con que termina el mismo inciso tercero del artículo 66 de la ley 179 de 1994: “...y la que se dicte no tendrá ningún efecto.”

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese, e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General