C-590-92

CORTE CONSTITUCIONAL

Relatoría

Sentencia No. C-590/92

TRANSITO CONSTITUCIONAL

El juicio de constitucionalidad de ésta ha de hacerse frente a la nueva Carta en cuanto respecta al aspecto material o de contenido, ya que si bien es cierto que la legislación anterior continúa vigente con el advenimiento del nuevo Estatuto Superior, ello será así a condición de que no sea incompatible con él.

RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA

Consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacendítisca, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de la unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto.

INVERSION SOCIAL

La “Inversión Social”, sólo aparece en la Constitución de l991. Cuando se habla de “inversión Social” se hace referencia directa al manejo presupuestal del Estado y ella, hace parte del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, en la forma en que lo determina el artículo 7o. literal b) de la ley 38 de l989 el cual discrimina las erogaciones estatales así: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, los cuales deben estar clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos. La inversión social puede definirse entonces como todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión, que tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases mas necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población.

RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA/ INSTITUTO DE MERCADEO AGROPECUARIO

En la medida en que las actividades realizadas por el Idema por concepto de importaciones u otras actividades reasignadas a otras entidades, entrañen una inversión social, recibirán el beneficio de compensación de la falta de los ingresos correspondientes, con el producto de las rentas provenientes de aranceles y sobretasas de que trata el artículo 3o. inciso 3° demandado. Lo mismo ha de predicarse de cualquier otro ente oficial que se encuentre en tales circunstancias, esto es, que efectúe actividades de inversión social. Siendo entonces la regla general la de la prohibición de establecer rentas de destinación específica, la norma

acusada habrá de declararse inconstitucional, dejando la salvedad de su exequibilidad si se da el supuesto de la inversión social, en los términos antes explicados. Del mismo modo habrá de declararse inconstitucional la última parte del precepto cuestionado, en cuanto, una vez concluidos los dos años del beneficio de la compensación antes anotado, no obstante ingresar las rentas de destinación especial aludidas al Presupuesto Nacional, éstas mantienen dentro del mismo igual destinación lo que está vedado por la Carta. Naturalmente que, a semejanza de lo expresado sobre la primera parte del artículo 3o. inciso 3°, si está de por medio una inversión social del ente público, será permitido el destino especial de tales rentas dentro del presupuesto.

Ref.: Proceso No. D-052

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 3o. inciso 3o. de la Ley 07 de 1991.

Violación de los artículos 350 y 351 de la Constitución Nacional.

Demandante:

LUIS CARLOS GOMEZ JARAMILLO

Magistrado Ponente:

DR. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Santafé de Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Luis Carlos Gómez Jaramillo, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241-5 y 379 de la Carta, solicitó en escrito dirigido a la Corte Constitucional declarar inexequible el artículo 3o. inciso 3o. de la ley 07 de l991.

Cumplidos los trámites del Decreto 2067 de l991 y oido el concepto del Procurador General de la Nación en la forma prevista en los numerales 2o. y 4o. del artículo 242 de la Constitución Nacional, la Corte Constitucional procede a dictar sentencia.

II. NORMAS ACUSADAS.

El actor demanda la inconstitucionalidad del artículo 3o. inciso 3o. de la Ley 7a. de l991 porque en su concepto la norma cuestionada establece prerrogativas especiales en el sentido que algunas entidades públicas gozarán durante el período de dos años a partir de la vigencia de esta ley, de rentas específicas provenientes de los aranceles y de la sobretasa aplicable a las importaciones de productos sobre los cuales tenían el monopolio de su importación.

Del siguiente tenor, es el contenido de la norma presuntamente violada de la Constitución Nacional, la cual señala el actor en la demanda, así:

"Las entidades del sector público cuyos ingresos resulten afectados por la eliminación de la exclusividad en las importaciones, o cuyas actividades fueren reasignadas conforme a las anteriores medidas, serán compensadas con rentas de destinación específica provenientes de los aranceles y de la sobretasa aplicable a las importaciones de los productos involucrados, durante un período de 2 años, de acuerdo con las actividades que desarrollen. Después de estos dos años, tales rentas ingresarán al presupuesto nacional y se asignarán necesariamente al mismo sector y a las mismas entidades, prioritariamente, manteniendo la participación del producto de las mismas dentro del presupuesto nacional".

De conformidad con el orden lógico del demandante en su escrito en donde señala la inconstitucionalidad de las normas anteriormente reseñadas, y por lo tanto como violatorias de la Carta Fundamental, seguidamente enuncia los preceptos constitucionales infringidos, así:

"La disposición cuya declaratoria de inconstitucionalidad se solicita, viola el artículo 359 de la Constitución Nacional, que es el del siguiente tenor:

No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarias.

Es, igualmente, violatoria del artículo 350 de la Constitución en cuanto ordena que:

"La Ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según la 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".

Los criterios que tiene el demandante para haber invocado esta acción de inconstitucionalidad, son la conclusión de la comparación que hace entre el artículo 3o. inciso tercero de la ley 7a. de l991 frente a las normas de la Constitución señaladas, es decir los

350 y 359, concepto que en sus propias palabras expresa de la siguiente manera:

“CONCEPTO DE LA VIOLACION

La norma demandada, al disponer que algunas entidades del sector público gozarán durante un período de dos años a partir de la publicación de la Ley que la incorpora, de rentas específicas provenientes de los aranceles y de la sobretasa aplicable a las importaciones de productos sobre las cuales tenían el monopolio de su importación, viola de manera flagrante y ostensible el Artículo 359 de la Constitución Nacional en cuanto éste prohibe el establecimiento de rentas nacionales con destinación específica.

No hay lugar a duda que los impuestos de aduana (aranceles y sobretasas a las importaciones) tienen el carácter de nacionales y como tales están incorporados en el Presupuesto de Rentas de la Nación.

De otra parte, ni las rentas cuya destinación se hace de manera específica ni las entidades beneficiarias, están dentro de las excepciones establecidas en el Artículo 359 violado. Se trata de entidades del sector público nacional que, como el Idema, resultan afectadas en sus ingresos por la eliminación de la exclusividad que tenían en la importación de ciertos productos y la cual perdieron por la misma Ley 07 de l991. Ninguna norma otorga exclusividad para importar, como arbitrio rentístico, producto alguno, a los departamentos, distritos, municipios, intendencias, comisarías o entidades de previsión social por lo cual no es a ellos a los cuales se refiere la disposición cuya inexequibilidad se demanda. Además de que no parece que se trate de rentas destinadas para inversión social, es claro que lo que la norma pretende es compensar la pérdida de ingresos ordinarios para el cumplimiento de los objetivos propios de las entidades públicas que los perdieron, al quitarles el monopolio que tenían para importar determinados productos. Esto en cuanto hace a la primera parte de la disposición acusada. El segundo parágrafo de la misma, mantiene la destinación específica de las rentas, sólo que en lugar de ingresar directamente a las entidades beneficiarias, les llega a través del Presupuesto Nacional al cual, al cabo de dos años contados a partir de la vigencia de la Ley 07, se incorporarán. Vale la pena transcribir el aparte de que se trata.

“Después de dos años, tales rentas ingresarán al presupuesto nacional y se asignarán necesariamente al mismo sector y a las mismas entidades, prioritariamente, manteniendo la participación del producto de las mismas dentro del presupuesto nacional”. (subrayo).

La simple lectura del parágrafo no deja ninguna duda sobre que es violatorio del Artículo 359 de la Constitución Nacional que prohibe la creación de rentas con destinación específica. Pero, además, se opone al Artículo 350 ibídem, conforme al cual el único gasto prioritario dentro del presupuesto nacional es el gasto público social excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional. Viola, pues, la Constitución la norma demandada, en cuanto hace al aparte transcrito, al disponer una asignación prioritaria en favor de unas entidades públicas, cuando tal prioridad sólo puede establecerse en lo que se refiere al gasto público o social en caso de guerra exterior o por razones de seguridad nacional.

Con muy buen sentido el Constituyente de l991 suprimió las rentas con destinación específica, para que al elaborarse el presupuesto con base en el Plan Nacional de Desarrollo

previsto en los Artículos 339 a 342 de la Constitución, el Gobierno y el Congreso puedan tener los recursos suficientes para atender las necesidades prioritarias. Las existencias de rentas con destinación específica, como es el caso de la disposición cuya inconstitucionalidad se pide, imposibilita o por lo menos dificulta en grado sumo este propósito".

Finalmente señala que la Constitución es norma de normas y en caso de incompatibilidad entre la ley y los preceptos constitucionales, éstos se aplicarán por su superior categoría.

Que por todas las circunstancias anotadas, debe declararse la inexequibilidad del inciso 3o. del artículo 3o. de la ley 07 de l991.

III. LA IMPUGNACION DE LA DEMANDA.

a) Del Ministerio de Comercio Exterior.

El Ministerio dice que la norma cuestionada se ajusta tanto a la ley fundamental anterior, como a la Constitución actual. Estos son sus argumentos al respecto:

La ley citada conocida como la ley de Apertura Económica, fue promulgada bajo el imperio de la Constitución de l886, norma que no prohibía las llamadas "Rentas de Destinación Específica", argumento central de la presente inconstitucionalidad.

La nueva Constitución sí prohibió esas rentas de destinación específica por lo que según el demandante, en esas condiciones, se estaría frente a una inconstitucionalidad sobreviniente.

El Ministerio dice que la ley 7a. de l991 eliminó una serie de privilegios para las personas naturales y jurídicas de derecho privado o públicas dedicadas a las actividades mercantiles de exportación e importación. Que por el derecho adquirido de estas entidades hubo necesidad de indemnizar temporalmente los perjuicios que recibían con el desmonte del monopolio que había sido creado a su favor.

Que es muy diferente la indemnización temporal que consagra la ley en estas condiciones de la figura jurídica de contenido patrimonial de la creación de Rentas de Destinación Específica para estas entidades damnificadas con la ley 7a. de l991.

Que las entidades públicas tenían un derecho monopolístico adquirido y que la Constitución Nacional en su artículo 58 protege estos derechos que sabiamente es lo que hace la ley cuestionada en su artículo 3o. inciso 3o. señalado.

Por último señala que la norma no crea ninguna Renta de Destinación Específica ya que no se crearon aranceles, ni sobretasas, los cuales fueron creados por otra disposición legal.

En lo relacionado con la asignación prioritaria dice que no viola el artículo 359 ya que el contenido de la norma demandada en ningún momento ha afectado el gasto social. Que al tenor del artículo 350, lo que hizo este fue crear el gasto público social y lo dotó del carácter del prioritario pero no prohibió que la ley pueda establecer otras prioridades, sometidas al precepto constitucional y así solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada.

b) Del Congreso de la República.

La constitucionalidad de disposiciones legales respecto de normas posteriores, no ha recibido un tratamiento uniforme de la jurisprudencia.

Señala que en el presente caso de esta presunta inconstitucionalidad sobreviviente la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en sentencias del 9 de abril de l970, 11 de agosto de l988 y 5 de septiembre de l991.

Dice que "la ley que viola la disposición constitucional anterior a la que le debe obedecimiento, es inconstitucional. Y en tal caso, sí es necesaria la declaración expresa de la transgresión por el organismo competente para retirar del ordenamiento jurídico la norma transgresora, pero la disposición legal no puede transgredir la disposición constitucional posterior, sólo que ésta deroga a aquélla…"

Que no es cierta la afirmación del demandante que el inciso 3o. del artículo 3o. de la ley 7a de l991 es inconstitucional, porque las disposiciones de la Constitución de l991, son posteriores y por lo tanto solicita se le niegue la solicitud al demandante.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

El Procurador General de la Nación, emitió su concepto dentro del término legal, documento en donde solicita a la Corte Constitucional que declare exequible el artículo 3o. inciso tercero de la ley 7a. de l991, teniendo como fundamento las siguientes razones:

La ley 7a. de l991, tanto en el Estatuto Constitucional anterior como en el actual, tiene la calificación de Ley Marco, es decir, es de aquellas leyes que señalan principios, pautas, medios y políticas generales de las actividades gubernamentales. Además que ella tuvo como preámbulo la modernización de la economía nacional.

Respecto de la violación del artículo 359 cuando él dice que no habrá rentas de destinación específica, se remite en lo pertinente a las normas que han caracterizado y reglado el manejo presupuestal en Colombia como el Decreto 294 de l973 y la actual ley 38 de l989, que consagran los principios de unidad de presupuesto, unidad de caja y la no asignación de Rentas, si se tiene en cuenta que los dineros del Estado se manejan en un fondo común. Define las Rentas de Destinación Específica de conformidad con el artículo 10 del Decreto 294 de l973, ya derogado, y se refiere a las "Rentas atadas" para definirlas como aquellos recursos que se limitan a proveer la financiación de unos gastos específicos, cual es el caso del situado fiscal "donde se asigna no a un impuesto determinado, sino una porción de los ingresos ordinarios para el financiamiento de los gastos de educación, salud, etc.".

Expresa que la Constitución de l991 acabó con las rentas de destinación específica, porque según ese Despacho obstaculizan el manejo flexible del presupuesto e impiden el cumplimiento del principio de la unidad de caja.

Seguidamente señala el Procurador las excepciones a la unidad presupuestal que la misma Constitución previó, como rentas de destinación específica, por ejemplo, las que señala el mismo artículo 359, el 336 inciso cuarto, 356 incisos primero y segundo, 361, 150-12 y 338 inciso primero.

Que la Comisión Legislativa también creó rentas de destinación específica en el presupuesto de l992, apoyada en la disertación del Contralor General de la República quien manifestó en el seno de las deliberaciones de la Comisión su conveniencia y utilidad.

Dice el Procurador en su concepto: “Invocando el clima coyuntural, ya expuesto, dentro del cual nace la ley parcialmente examinada nos encontramos con una norma cuyo destinatario único es el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA)”.

Para reafirmar su posición trae el concepto del CONPES de l990, el cual señala el rumbo de la política agropecuaria, que en su parte final así expresó:

“En la medida que las actividades de compra interna de cosechas por parte del IDEMA se han venido financiando con el producto de los aranceles de las importaciones efectuadas por el mismo Instituto, se hace necesario garantizarle los recursos suficientes en la nueva orientación de la política. Por ello, en los proyectos de Ley Marco de comercio exterior y de regulación de cambios internacionales se ha solicitado la inclusión de cláusulas para garantizar, por un período de dos años, la financiación del IDEMA con recursos obtenidos a través de los aranceles recaudados en las importaciones de productos del sector. Posteriormente, su financiación se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación”.

Hace énfasis en los objetivos sociales del Idema y cuál es el concepto sobre inversión social, definición que no existe legalmente, para llegar hasta la desmembración del presupuesto de gastos y su división en gastos de funcionamiento e inversión. Y al respecto cita domento del Departamento Nacional de Planeación dirigido al Conpes en donde se señalan algunas actividades susceptibles de generar inversión social.

Que el Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Conpes trataron de clasificar la lista de lo que podría significar inversión social y reafirma el Ministerio Público que: “En este orden de ideas es forzoso concluir que la modalidad de rentas cedidas de que trata el inciso acusado se enmarca dentro de las exceptuadas en la nueva Constitución por su destinación a inversión social. (...). Existen muchas otras labores que como las del IDEMA mejoran la calidad de vida de muchas personas, cuando a través de los precios de sustentación promueve la producción agrícola, y el mejoramiento de los ingresos de los pequeños productores”.

En cuanto al segundo cargo de que el inciso tercero del artículo 3o. de la ley 7a. de l991, manifiesta que el actor cae en un yerro interpretativo por cuanto la norma constitucional lo que expresa es que hay una prioridad en cuanto al gasto público social sobre cualquier otra asignación y excepcionalmente en caso de guerra o cuando se presentan problemas de seguridad nacional.

Por estas razones, solicita a la Corporación, declarar exequible el inciso tercero del artículo 3o. de la ley 7a de l991.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

a) La Competencia.

Con fundamento en el ordenamiento del artículo 241-5 de la Constitución Nacional, la Corte

Constitucional es competente para conocer de la demanda, instaurada contra el inciso tercero artículo 3o. de la ley 7a de l991.

b) La Materia.

1. Ha de decirse en relación con las inquietudes que plantea el Presidente del Congreso sobre el tránsito de normación constitucional frente a la disposición acusada, que el juicio de constitucionalidad de ésta ha de hacerse frente a la nueva Carta en cuanto respecta al aspecto material o de contenido, ya que si bien es cierto que la legislación anterior continúa vigente con el advenimiento del nuevo Estatuto Superior, ello será así a condición de que no sea incompatible con él.

Al respecto se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia:

"La nueva preceptiva constitucional lo que hace es cubrir retrospectivamente y de manera automática, toda la legalidad antecedente, impregnándola con sus dictados superiores, de suerte que, en cuanto haya visos de desarmonía entre una y otra, la segunda queda modificada o debe desaparecer en todo o en parte según el caso; sin que sea tampoco admisible científicamente la extrema tesis, divulgada en algunos círculos de opinión, de acuerdo a la cual ese ordenamiento inferior fué derogado en bloque por la Constitución de 1991 y es necesario construir por completo ostra sistemática jurídica a partir de aquella. Tal es el alcance que debe darse al conocido principio de que la Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente, acogido explícitamente entre nosotros por el artículo 9o. de la Ley 153 de 1887, el cual, como para que no queden dudas, añade: 'Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente '(subraya la Corte). A la Corte Suprema, pues, le incumbe decidir de mérito los asuntos que como juez constitucional se le han encomendado".1

2. La ley 7a. de l991, es de esas normas que reglamentan materias especiales como es lo relativo al comercio exterior.

El artículo 76 de la Constitución anterior disponía:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes

Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

(…)

22. Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar los aranceles tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;…"

El Constituyente de ese entonces le estaba dando una especial competencia al Congreso de legislar sobre esas materias, referidas al crédito y la deuda pública y el cambio internacional, normas marcos que siempre han tenido un especial tratamiento legal.

El artículo precedente tiene estrecha relación con el 120-22 de ese mismo estatuto, por cuanto las materias en aquél señaladas debe desarrollarlas el Presidente de conformidad con tales leyes.

La Constitución de 1991 conserva dichas leyes cuadros respecto de los temas antes indicados y aumenta su cobertura para incluir la regulación de las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública; y la regulación del régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales (art. 150-19).

3. La Ley 7a. de l991.

a) Antecedentes de la Ley.

Dentro del sistema legislativo colombiano hay algunas materias que tienen solo iniciativa gubernamental como es el caso de aquellos proyectos de ley que llevan implícito un gasto, una erogación presupuestal. Pero hay otras iniciativas legislativas que indistintamente pueden ser presentados por el Gobierno o por los parlamentarios.

La iniciativa en la presentación de este proyecto de ley, se originó en el Gobierno Nacional, concretamente a través del Ministerio de Desarrollo Económico, quien en el último semestre de l990, se dió a la tarea de renovar las instituciones que regían los destinos del comercio exterior. El ambiente a nivel universal de abrir las fronteras y propiciar un comercio más ágil y dinámico para fortalecer las economías de las naciones, fué el motivo principal que impulsó a esta dependencia gubernamental a presentar esta estrategia legal de cambio institucional para lograr la internacionalización de la economía.

Fue así como el día 28 de septiembre de l990 se presentó el proyecto de ley en la Secretaría del Senado. En los apartes de la exposición de motivos se dijo:

“La conveniencia de reorientar el manejo del comercio exterior del país se apoya, además, en la necesidad de modernizar el aparato productivo colombiano. Venimos operando bajo un modelo restringido de desarrollo, en el cual se condiciona nuestro crecimiento industrial a suplir los reducidos mercados locales. Como consecuencia nuestra subdimensionada industria manufacturera está constituída por empresas de baja capacidad instalada, localizadas además, a centenares de kilómetros de nuestras costas y facilidades portuarias. Solamente la apertura de nuevos mercados nos permitirá ampliar nuestras fábricas, renovarlas tecnológicamente para adecuarlas a la competencia externa e iniciar un proceso de relocalización para acercarlas a las costas.

Como es evidente, un elemento adicional que refuerza la reorientación de una estrategia de desarrollo es la fuerte tendencia a la globalización de la economía mundial. De esta tendencia dan fé la acelerada apertura del viejo bloque conformado por las economías asiáticas de la Cuenca del Pacífico, el tratado de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos y la reciente “iniciativa para las américas” del Presidente Bush.

A nivel latinoamericano, la tendencia generalizada a la liberación comercial de nuestros principales socios comerciales, el nuevo y acelerado programa de liberación Andino aprobado en las Islas Galápagos y el dinamismo de acuerdos multilaterales de diverso corte son elementos del mismo proceso. En este contexto, los esfuerzos de modernización e internacionalización de la economía colombiana se perfilan con un carácter de urgencia que no tenían hasta hace poco tiempo. El país no puede quedar ausente de una tendencia que ha adquirido tendencias universales".1

En el proceso legislativo de tramitación de las leyes, muchos fueron los comentarios favorables que recibió esta iniciativa gubernamental, hasta convertirse en ley de la República. El ambiente regional americano y el internacional que imperaba tanto en Europa como en Asia, motivaron más la voluntad de los legisladores quienes le brindaron su respaldo y apoyo institucional en ese cuerpo deliberante. Oportuno es citar también otros de los acertados comentarios que se expresaron para manifestar no solo las bondades sino las conveniencias que esta ley le reportaría a la economía colombiana. Así lo afirma el siguiente concepto:

"El Gobierno ha expresado reiteradamente la voluntad de impulsar el programa de internacionalización y modernización de la economía, y ha obrado en consecuencia no sólo mediante la adopción de medidas de carácter administrativo de singular connotación sino mediante la formulación de un denso plan legislativo que incluye la totalidad de las reformas que las estructuras legales vigentes requieren para el éxito de la nueva política.

En el catálogo de proyectos de ley aparece la iniciativa que busca, primordialmente, darle sustento legal al principio de la libertad del comercio exterior, fijarle pautas al gobierno en la ejecución de acciones que en el contexto emergente, deberá desarrollar, modernizar el manejo de las zonas francas, organizar un nuevo esquema para la correcta administración, por el Estado, de esta área de la política económica, crear el Banco de Comercio Exterior y tomar providencias relacionadas con el estímulo a las exportaciones.

La importancia que su texto ostenta tiene pues, relación con la ejecución de una política trascendente que busca superar el modelo tradicional de desarrollo fundado en la sustitución de importaciones, la protección a la industria, los estímulos y los subsidios a los exportadores, reemplazándolo por un nuevo enfoque que se afianza, con firmeza, en la inserción de la economía en las corrientes del comercio internacional".2

De este tenor fueron las demás exposiciones que se hicieron en defensa del proyecto de ley que fija los parámetros para el comercio exterior, iniciativa que contó con el consenso de la mayoría parlamentaria, y que había generado la expectativa tanto en el poder legislativo como en el Gobierno Nacional, para sacar a través de esta ley al Estado del modelo de economía local y primaria y convertirla en internacional, técnica, competitiva y por lo tanto en generadora de divisas.

Se buscó con esta iniciativa legal, la oportunidad para tecnificar todos los renglones de la economía nacional, si se tiene en cuenta que la productividad depende de los medios que se utilicen para procesar la materia prima, y así en la medida en que se acreciente la producción de los bienes de consumo, mayores serán los excedentes de exportación, con los consiguientes beneficios para el pueblo y para el Estado.

Existe entonces, un beneficio social con el fenómeno de la internacionalización de la economía, porque se fortalece el fisco nacional con el ingreso de divisas y particularmente, porque beneficia a la comunidad quien a la postre puede recibir adecuados servicios y el estímulo para la obtención de mejores medios de subsistencia.

b) Contenido de la Ley.

Es la Ley Marco por medio de la cual se dictan normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular el comercio exterior del país, se crea el Ministerio de Comercio Exterior, se determina la composición y funciones del Consejo Superior de Comercio Exterior y el fondo de Modernización de la Economía, se le confieren unas autorizaciones al Presidente y se dictan otras disposiciones. Es pues una ley de amplias proporciones en materia de comercio exterior como que trata de coordinar y armonizar los órganos afines y determina una serie de parámetros tendientes a buscar la modernización económica del país, a lo que se le ha llamado también comunmente como la apertura económica.

En su artículo 1o. previene la norma al Gobierno Nacional para que de conformidad con el artículo 120 numeral 22 en concordancia con el 76-22 de la anterior Constitución, dicte las normas aplicables al Comercio Exterior, las cuales le otorgarán a éste una mayor libertad de acción en cuanto lo permitan las condiciones económicas.

Seguidamente el artículo 2o. señala los principios generales que deberá tener en cuenta el Gobierno al dictar las normas para el ejercicio del comercio exterior y entre ellos señala la internacionalización de la economía, su fomento, el estímulo a los procesos de integración, la búsqueda de la modernización y la eficiencia de la economía, la facilitación de la competencia equitativa en la producción local, el apoyo y otorgamiento de oportunidades a la iniciativa privada y la coordinación de las políticas y las regulaciones sobre la materia.

Exige que las importaciones y las exportaciones de bienes y tecnología se realice dentro de los principios de libertad de comercio exterior e igualmente que ellas no sean realizadas con exclusividad del sector público.

Crea las exenciones o devoluciones de los derechos de importación de materias primas, insumos, servicios, maquinarias, equipos, repuestos y tecnologías siempre que ellos sean destinados a la producción de bienes y sirvan de estímulo al valor agregado nacional.

Se autoriza al Gobierno Nacional para reglamentar el tránsito de las mercancías y pasajeros, en un mercado abierto para generar la competencia y el ingreso de divisas.

Establece los presupuestos generales para el funcionamiento de las zonas francas y autoriza al gobierno Nacional para que organice su estructura, funcionamiento interno, manejo de bienes fabricados, sistemas de contratación, manejo y creación de zonas francas transitorias y lo pertinente al régimen cambiario tributario y aduanero.

Considera a los Certificados de Reembolso Tributarios Cert, como un instrumento libre y negociable, los cuales según la ley tendrán como criterios estimular las exportaciones mediante la devolución de sumas equivalentes a la totalidad o a una porción de los

impuestos indirectos pagados por el exportador, los cuales deben tener como finalidad promover aquellas actividades que tiendan a incrementar el volumen de exportaciones.

Crea la ley los sistemas de aranceles variables con el objetivo de estabilizar los costos de importación de los productos agropecuarios o agroindustriales, si los precios de estos productos son inestables en el mercado exterior.

Obliga al Gobierno a amparar la producción nacional contra las prácticas desleales y restrictivas del comercio internacional.

Expresa que es obligación del Gobierno regular y vigilar las zonas fronterizas, para el logro de una mayor participación e integración binacional.

Igualmente determina la ley la creación de la Comisión Mixta de Comercio Exterior integrada por el Consejo Superior de Comercio Exterior y representantes del sector privado designados por el Consejo.

En el Capítulo III artículos 17 y siguientes, la ley 7a de l991 crea el Ministerio de Comercio Exterior y por último en el Capítulo IV artículos 21 y siguientes institucionaliza el Banco de Comercio Exterior y el Fondo de Modernización de la Economía.

Se ve entonces, que la norma comentada trae una secuencia relativa a las actividades comerciales externas de Colombia, por medio de la cual se abren las compuertas de esta actividad tanto interna como externamente, puesto que al sector privado le da la oportunidad de competir en igualdad de condiciones con el sector público nacional, e internacionalmente crea una serie de incentivos a los importadores siempre y cuando con esta actividad favorezca el producto Interno Bruto Colombiano.

V. CONSIDERACIONES DE FONDO.

El demandante cuestiona el contenido del artículo tercero inciso tercero de la Ley 7a. de l991, porque esa disposición consagra una Renta de Destinación Específica a las entidades del sector público que resulten afectadas por la eliminación de la exclusividad de las importaciones. Por lo que se considera importante para tratar de precisar el tema, la Corte estima procedente transcribir la norma enjuiciada como violatoria de la Constitución:

“Las entidades del sector público cuyos ingresos resulten afectados por la eliminación de la exclusividad en las importaciones, o cuyas actividades fueren reasignadas conforme a las anteriores medidas, serán compensadas con rentas de destinación específica provenientes de los aranceles y de la sobretasa aplicable a las importaciones de los productos involucrados, durante un período de dos años, de acuerdo con las actividades que desarrollen. Después de estos dos años, tales rentas ingresarán al Presupuesto Nacional y se asignarán necesariamente al mismo sector y a las mismas entidades, prioritariamente, manteniendo la participación del producto de las mismas dentro del Presupuesto Nacional”.

Las Rentas de Destinación Específica, son entonces el tema central de esta controversia jurídica, porque como lo señala el artículo 359 de la Constitución Nacional, “No habrá rentas nacionales de destinación específica…”, como norma general, aunque la misma disposición señala unas excepciones dentro de las cuales se puede otorgar estas rentas.

Conviene, entonces precisar en qué consisten las Rentas de Destinación Específica para saber el momento histórico y la oportunidad legal, dentro de los cuales se puede afirmar la existencia de estas Rentas especiales.

Constitucionalmente, como se sabe, no se acostumbra a hacer esta clase de definiciones, porque ello contraría la técnica constitucional y porque la constitución como instrumento jurídico eminentemente técnico-político y filosófico se encarga de señalar los preceptos esenciales, básicos y fundamentales bajo los cuales debe funcionar el Estado.

No hay tampoco definición legal de esta clase de rentas, por lo que habrá la oportunidad de acogerse a los criterios autorizados de las autoridades que manejan los temas fiscales y presupuestales, para tenerlos como punto de referencia en el caso presente.

En efecto, el Contralor General de la República al tratar de precisar una definición de Rentas de Destinación Específica dijo:

"Las Rentas de Destinación Específica (RDE) propiamente dichas, podrían definirse (…) como aquellos impuestos, tasas, multas y rentas contractuales de índole nacional, de las cuales el Estado no puede disponer libremente, pues las normas legales han predeterminado que sean destinadas a fines específicos; o, como lo hace el informe de la misión BIRD- WIESNER: la práctica de asignar la renta recibida por un impuesto individual a la financiación de una actividad gubernamental definida".3

Se les ha denominado rentas atadas, y consisten en la técnica presupuestal de asignar una determinada renta recibida por una carga impositiva para la financiación de una actividad gubernamental previamente establecida en la ley de presupuesto. La técnica hacendítisca, en términos generales, las repudia porque tales rentas le restan flexibilidad al presupuesto nacional, ya que desconocen el principio de la unidad de caja al detraer del mismo los dineros correspondientes, con la consiguiente merma del mismo para satisfacer las necesidades de carácter general de la comunidad, tomada en su conjunto.

En acertados comentarios que sobre el contenido del artículo 359 de la Constitución Nacional en la obra Interpretación y Génesis de la Constitución Nacional ya citada, se lee:

"Cuál es el alcance de la expresión. '¿rentas nacionales de destinación específica?' En principio podría pensarse que abarca cualquier ingreso, actual o potencial de la Nación, ordinario o extraordinario, sea de naturaleza tributaria o no. Si se acoge este criterio, ¿Cómo aplicar entonces el principio de la descentralización por servicios que la propia Constitución consagra en los artículos 150-7 y 210?.

No podría el Legislador afectar al patrimonio de una entidad de esta naturaleza ningún arbitrio restístico, ni siquiera aquellos que sirven, teóricamente, de sustento a los monopolios estatales que el constituyente resolvió preservar a través de los artículos 336 y 362, con los cuales estaría en abierta contradicción, al menos en lo concerniente a aquellos cuyos titulares sean las entidades territoriales.

"La tesis, sostenida por algunos defensores de tal criterio, según la cual las entidades descentralizadas son simples administradoras de recursos de propiedad del Tesoro Nacional,

no corresponde a la realidad administrativa y económica de diversos institutos del orden nacional cuyos patrimonios se conforman en virtud de ingresos percibidos como contraprestación de servicios que el mismo legislador les ha asignado. Lo cierto es que se trata en general, de patrimonios autónomos cuya destinación no es otra que la de garantizar la prestación de los servicios que se les han confiado, su ampliación y mejoramiento progresivos. Por ello si el manejo de sus recursos presupuestarios en cuanto a asignación de los mismos, definición de prioridades, inversión y disposición de excedentes generados, se centraliza en cabeza de la Dirección General correspondiente, del Ministerio de Hacienda, también deberá centralizarse su administración: mantener escindidos contra toda lógica gerencial, aspectos que por su naturaleza son complementarios, sólo puede conducir a distorsiones económicas e ineficiencia en la gestión.

A la luz de estos planteamientos y del reconocimiento constitucional de la descentralización por servicios, a nuestro juicio, no deben considerarse como de "destinación específica", aquellas rentas generadas, de manera regular, sistemática y continuada, por actividades o servicios cuya prestación ha confiado el legislador a determinados entes de derecho público, como tampoco los bienes de cualquier orden que el mismo legislador haya afectado al establecimiento patrimonial de tales entes. Cosa diferente ocurriría con rentas de naturaleza tributaria a las cuales se pretenda señalar por el legislador, una finalidad concreta, que las excluya del acervo global de ingresos del erario". (Págs. 595 y 596).

La Constitución consagra, empero, casos especiales de rentas de destinación específica, así:

a) Artículo 359.

La participación previstas en la Carta en favor de los departamentos, distritos y municipios.

Las destinadas a inversión social.

Las rentas que con base en leyes anteriores, asigna la Nación a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

b) Artículo 336 inciso 4o.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores estarán destinadas preferencialmente a los servicios de salud y educación.

c) Artículo 356, incisos 1o. y 2o..

Destinación específica de los recursos del situado fiscal para atender servicios de educación y de salud.

d) Artículo 361.

Asignación específica de los recursos del Fondo Nacional de Regalías a las entidades territoriales a fines de promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de tales entidades.

e) Artículo 131.

La tributación especial de las notarías, de los ingresos percibidos por los servicios que prestan, a favor de la administración de justicia, según la reglamentación de la ley.

f) Contribuciones fiscales y parafiscales, en relación con las cuales se faculta a las autoridades para fijar la tarifa que cobren a los contribuyentes para recuperar los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen.

Supone la definición que estas rentas son de origen nacional como primera condición, pero que no obstante su origen, el Estado no puede hacer uso de ellas porque hay una norma que así lo establece y determina, y las rentas así concebidas deben ser invertidas en un fin previamente establecido.

Tienen entonces tanto un origen como un fin conocido, a diferencia de los demás recursos del presupuesto, en que sí se sabe la génesis de su captación, pero no tienen un fin determinado porque el presupuesto en la forma en que lo concibe la Constitución, es de carácter técnico, general, impersonal, universal y abstracto.

Con base en la aproximación de la definición de Rentas de Destinación Específica, se procede a determinar cuándo es viable la captación de estos recursos, ya que el artículo 359 establece su oportunidad, y la viabilidad que estas rentas se reciban siempre y cuando se trate de:

“1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.

Lo anterior significa que la prohibición que consagra la destinación de rentas específicas, no es absoluta porque las tres excepciones que señala la norma precedentemente transcrita, así lo determina.

En cuanto hace al concepto de inversión social, se anota lo siguiente:

La “Inversión Social”, sólo aparece en la Constitución de l991. La Ley Orgánica del Presupuesto Nacional (Ley 38 de l989), habla a secas de inversión, sin que en parte alguna de su articulado se refiera a esta expresión, tal como se desprende de los artículos 12 en su parágrafo 2o. el cual habla “de la inversión de los recursos originados en los aportes de la Nación”, el 52 dice que ” El presupuesto de inversión se repetirá hasta por su cuantía total”, en los precisos casos en que el Proyecto de Presupuesto no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso; cuando se refiere a inversión el artículo 55, señala que ” Para determinar los gastos, el Programa de Caja Comprenderá: a) las obligaciones por Servicios Personales, Gastos Generales, Transferencias, Gastos de Operación, Servicio de la Deuda e Inversión”; el 58, se refiere a las solicitudes que deben hacerse al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para

incluir en el acuerdo de gastos los pagos que deban hacerse por concepto del “Servicio de la deuda de Inversión” y el 66 solo señala que el Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto entre otros eventos, “para el servicio de la Deuda Externa e Interna de Inversión”.

Cuando se habla de “inversión Social” se hace referencia directa al manejo presupuestal del Estado y ella, hace parte del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, en la forma en que lo determina el artículo 7o. literal b) de la ley 38 de l989 el cual discrimina las erogaciones estatales así: gastos de funcionamiento, servicio de la deuda y gastos de inversión, los cuales deben estar clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

Lo anterior significa que siempre que hay una inversión desde el punto de vista que se viene tratando, hay un gasto, sin que esa inversión signifique en términos estrictamente económicos, afán de lucro en beneficio del Estado, porque como lo establece el artículo 2o. de la Constitución Nacional, “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución,…” fines que dentro del ámbito de las sociedades de consumo jamás se llegarían a cumplir, si no hay voluntad y disposición económica para cubrir los costos que demandan las inversiones encaminadas a la realización de obras o a la prestación de los servicios públicos, gestiones a las cuales socialmente se encuentra obligado el Estado.

Si bien es cierto que no está precisada la cobertura del término inversión social y qué gastos deben ser realizados en cumplimiento de este fin social del Estado, esta Corporación estima conveniente reseñar el contenido del artículo 366 de la Constitución Nacional cuando dice: 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”.

De su lado el artículo 49 ibidem enseña que “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud” . El artículo 334 constitucional a su turno contempla la intervención del Estado en la economía para “asegurar a todas las personas…acceso efectivo a los bienes y servicios públicos”.

En la publicación Interpretación y Génesis de la Constitución de Colombia de Carlos Lleras de la fuente, Carlos Adolfo Arenas, Juan Manuel Charry y Augusto Hernández, Pág. 593, en relación con lo que se ha denominado gasto público social, ellos expresan:

“En materia de criterios de asignación de estos recursos, en lineas generales, son los tres previstos en el artículo 350 para la distribución del gasto público social: número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa. Sin embargo, se añaden dos: el nivel relativo de pobreza, concepto que incorpora indicadores adicionales al método de establecer las necesidades básicas insatisfechas, y el de progreso demostrado en calidad de vida, que guarda relación con la evolución en el comportamiento

de los mismos indicadores utilizados para medir el nivel relativo de pobreza".

La inversión social puede definirse entonces como todos los gastos incluidos dentro del presupuesto de inversión, que tienen como finalidad la de satisfacer las necesidades mínimas vitales del hombre como ser social, bien sea a través de la prestación de los servicios públicos, el subsidio de ellos para las clases mas necesitadas o marginadas y las partidas incorporadas al presupuesto de gastos para la realización de aquellas obras que por su importancia y contenido social, le reportan un beneficio general a la población.

En documento del Departamento Nacional de Planeación dirigido al Conpes se expresan los siguientes quehaceres, manifestaciones de inversión social:

b.) Salud: Pago de médicos, enfermeras y demás personal especializado o subsidios para el acceso de la población pobre a la atención médica del primer nivel; construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura hospitalaria y de centros y de puestos de salud; promoción de salud, control y vigilancia. En nutrición, restaurantes escolares y bienestar materno infantil en cualquiera de sus modalidades.

c.) Vivienda: Subsidios a los beneficiarios con ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, para compra directa, lotes con servicio o construcción. Participación en programas específicos de solución de vivienda de interés social.

d.) Agua potable y saneamiento básico: Preinversión en diseños y estudios; diseño e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción de acueductos y alcantarillados; saneamiento básico rural, tratamiento y exposición final de basuras, conservación de micro-cuencas; construcción y mantenimiento de plazas de mercado y mataderos públicos; tratamiento de residuos y construcción, ampliación y mantenimiento de jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de mantenimiento y redes.

e.) Subsidio para la población pobre: Garantizar el acceso de la población pobre a los servicios públicos domiciliarios a través de subsidios a la conexión a las tarifas.

f.) Asistencia técnica agropecuaria: Creación, dotación, mantenimiento y operación de las UMATAS. Capacitación del personal.

g.) Grupos vulnerables: Construcción, dotación, mantenimiento y atención de centros de vida urbanos y rurales para los ancianos, casas para la juventud, y centros para la atención de las personas con deficiencias físicas, mentales y alteraciones psíquicas.

h.) Justicia: De acuerdo con convenios y contratos con el nivel nacional, el municipio podrá financiar gastos incrementales de funcionamiento e inversión nuevas en los juzgados del orden municipal; mantenimiento de establecimientos carcelarios; y financiación de los centros de conciliación municipal y las comisarías de familia.

i.) Protección del ciudadano: De acuerdo con convenios y contratos con el nivel nacional, el municipio podrá financiar el pago del servicio adicional de policía cuando sea necesario; dar apoyo financiero a los cuarteles de policía ya existentes, a la policía judicial y al mejoramiento de la calidad de los servicios de medicina legal.

Construir, dotar y mantener instituciones para el menor infractor.

j.) Educación física, recreación y deporte: Inversión en instalaciones deportivas, dotación a los planteles escolares de los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte, apoyo financiero a la realización de eventos deportivos, así como la inversión en parques y plazas públicas.

k.) Cultura: Construir, mantener y rehabilitar las casas de cultura, bibliotecas y museos municipales y apoyar financieramente los eventos culturales.

l.) Prevención de desastres: Adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres.

m.) Compra de tierras: Subsidios para la cofinanciación en la compra de tierras a los campesinos pobres en zonas de reforma agraria.

n.) Pago del servicio de la deuda adquirida para financiar inversiones físicas en las actividades autorizadas en los literales anteriores.

ñ.) Los otros sectores que el Departamento Nacional de Planeación, autorice para casos especiales solicitados por los municipios".

En vista de que tanto el demandante como el Procurador General de la Nación se refieren al Instituto de Mercadeo Agropecuario- Idema- como beneficiario de rentas de destinación específica que otorga la Ley 7a. de 1991, artículo 3o. inciso 3°., se hacen las siguientes consideraciones al respecto:

A raíz de la expedición del Decreto 3078 de l954, norma que luego fue ratificada por la Ley 141 de l961 y de los Decretos 1050 y 3130 de 1968 y 501 de 1989, se le dió la facultad al IDEMA, para importar en forma exclusiva una serie de productos agrícolas, que por ciertas temporadas escaseaban en Colombia, productos que hacían falta para el consumo nacional.

El Idema era en esas condiciones el único ente estatal que detentaba la calidad de monopolista para la importación de alimentos, cuando se diera la condición de que esos productos hicieran falta para el consumo interno.

Este concepto lo confirma el Procurador General de la Nación cuando en cita que hace de un documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, se refiere a esa empresa Industrial y Comercial del Estado, como la que va a salir damnificada respecto de sus ingresos, por la eliminación del monopolio producto de la apertura económica que se genera con la ley de comercio exterior. Es muy claro el documento citado por el Procurador cuando señala:

"En la medida que las actividades de compra interna de cosechas por parte del IDEMA se han venido financiando con el producto de los aranceles de las importaciones efectuadas por el mismo Instituto, se hace necesario garantizarle los recursos suficientes en la nueva orientación de la política. Por ello, en los proyectos de Ley Marco de comercio exterior y de regulación de cambios internacionales se ha solicitado la inclusión de cláusulas para garantizar, por un período de dos años, la financiación del IDEMA con recursos obtenidos a

través de los aranceles recaudados en las importaciones de productos del sector. Posteriormente, su financiación se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación".

Como conclusión de lo anterior se tiene que las rentas de destinación específica a las cuales se refiere el inciso tercero del artículo 3o. de la ley 7a. de l991, irían a engrosar el patrimonio del Idema, por el término de dos años.

El Idema, es una empresa Industrial y Comercial del Estado cuya misión específica es la de regular el mercadeo de los productos provenientes de la explotación agrícola y en ejercicio de esa misión debe cumplir con una serie de funciones todas ellas encaminadas a buscar el desarrollo de la población campesina a través de la comercialización de sus productos, lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de las materias primas, insumos y producción de alimentos, almacenamiento de los productos y su adecuación, conservación, importación de los mismos que hagan falta y exportar los excedentes; debe propiciar la compra de las cosechas a los productores y otorgar créditos a las cooperativas que se encarguen de la comercialización de productos agrícolas, subsidiar la producción de alimentos, mantener estudios actualizados sobre la situación de mercadeo de los productos agropecuarios, promover y participar en la organización de sistemas asociativos de mercadeo, almacenamiento, procesamiento y distribución de productos agropecuarios incluyendo centros de acopio y venta directa de alimentos en áreas de economía campesina en especial, en zonas de rehabilitación de reforma agraria.

En cumplimiento de este último objetivo social el IDEMA, presta una gran servicio a las comunidades marginadas llevando los productos alimenticios a las comunidades más apartadas de Colombia. Hizo famoso en los territorios nacionales, los buques-tiendas que recorrían toda esa parte olvidada del territorio patrio, haciendo de esta forma posible el que los pobladores de esa región tuvieran acceso a los medios necesarios para su sustento diario. No solo cumple en estos sitios con la tesonera labor de vender alimentos sino que está comprometido en adquirir los productos de las mismas, y así presta un gran servicio al campesino y al indígena, pues ellos tienen dificultades para sacarlos de sus parcelas por la falta de medios de transporte. En fin, si no fuera por la labor desarrollada por el Idema en estas regiones apartadas de la otra Colombia, más difícil y penosa fuera la manera de vivir y la subsistencia de miles de compatriotas que ven en esta entidad un alivio a sus males, porque entre otras cosas, la Colombia rural, campesina y agraria, se ha ido extinguiendo por la falta de incentivos y ayudas para con la clase más deprimida del Estado, población que ha ido engrosando los conocidos cinturones de miseria de las ciudades.

Esta entidad también ha hecho parte de las políticas sociales de los últimos gobiernos. Por ejemplo colabora estrecha y armónicamente con el Plan Nacional de Rehabilitación impulsado por la Presidencia de la República para llevar algún alivio a las zonas azotadas por la lucha social. Como ya se ha comprobado, además de abaratar los precios para el consumidor de los alimentos básicos de la dieta de los Colombianos, el IDEMA es el único ente estatal que recorre el Magdalena Medio, los territorios nacionales y otras regiones deprimidas por la violencia y llega hasta el campesino a quien le compra sus cosechas con precios de sustentación, que cubran al menos, los costos de la producción y es más, les paga a los campesinos en forma oportuna con el propósito de ayudar a mejorar la calidad de vida de estas personas marginadas del desarrollo.

Para cumplir con esta función, el IDEMA, como ya se dijo, ha construido una verdadera infraestructura móvil como en el caso de los buques-tiendas mencionados, los mercados-móviles con vehículos que se trasladan de un sitio a otro donde venden alimentos a la población a precios subsidiados y, por último para cumplir con el propósito de adquirir alimentos cuenta con los centros de acopio, donde almacena los productos alimenticios, comprados en las regiones más apartadas de Colombia.

La gestión empresarial del Estado es de amplios espectros sociales. Así se reconoce por las autoridades nacionales:

"La creciente participación del Estado en la promoción y ejecución de múltiples actividades vinculadas al proceso de desarrollo económico y social, ha tenido, en materia de organización, una respuesta histórica orientada hacia una especialización funcional. El pasaje del Estado tradicional al que conocemos actualmente como promotor de desarrollo, prestador de servicios públicos básicos explotados de las naturalezas estratégicas, regulador de precios y de la comercialización de los artículos básicos de consumo masivo, y que intermedia activamente en las corrientes financieras, ha implicado el desarrollo y diversificación de las entidades descentralizadas".4

Según lo expresado en el texto anterior cumple el Estado a través de las Instituciones descentralizadas por servicios, un doble papel: el económico, porque con estas entidades se compite en igualdad de oportunidades con los particulares pero lo más importante es que el Estado cumple con un objetivo social, cual es el de buscar el desarrollo integral del hombre como ser social como por ejemplo en el caso específico del servicio de contenido eminentemente social que le presta a la comunidad el Idema.

Nadie pone en duda la proyección social que ostenta la Constitución Nacional; es la esencia de nuestro Estado de Derecho y es el hombre, como persona, como individuo el protagonista por excelencia de su contenido y destinatario final de sus preceptos jurídicos políticos y filosóficos.

En su preámbulo invoca un orden político, económico y social justo, dentro de los principios fundamentales; en el artículo 1o. expresa que Colombia es un Estado Social de derecho,el artículo 2o. determina que las autoridades de la República están instituídas para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, el Título II Capítulo I establece los derechos fundamentales de la persona, derechos que consagran una serie de obligaciones para cumplir por parte de las Instituciones.

La producción, distribución y comercialización de alimentos están íntimamente relacionados con la alimentación del pueblo y su bienestar.

Estas situaciones no escapan de los ordenamientos de la Constitución y es así como ésta en su artículo 43 prescribe que la mujer embarazada "Gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario, si entonces estuviere desempleada o desamparada". Sobre el mismo tema de la alimentación el artículo 44 cuando señala los derechos fundamentales de los niños determina como un derecho de especial característica, el derecho a una alimentación equilibrada. Y el 46 del mismo estatuto Constitucional, indica en su inciso final, que "El Estado garantizará los servicios de seguridad social integral y el

subsidio alimentario en caso de indigencia", cuando se trate de personas de la tercera edad.

En cuanto a la actividad económica del Estado encaminada a la producción, comercialización y desarrollo tecnológico de los alimentos, esas actividades de vital importancia como renglón primario de cualquier economía, goza de especial protección del Estado en la forma que lo prescribe el artículo 65 de la Constitución Nacional. Por mandato de esta norma el Estado está en la obligación de otorgar prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, procurar la construcción de obras públicas de infraestructura física y promover la adecuación de tierras. Del crédito agropecuario, los riesgos de las cosechas y las calamidades ambientales se encarga el artículo 66 y anteriormente, el artículo 64 cuando habla de la obligación estatal de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores, le señala también el compromiso al Estado para que adelante las políticas pertinentes de la comercialización de los productos agrícolas, actividad estatal que cumple específicamente a través del Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema.

Esta, la función que cumple el Instituto, no es un objetivo cualquiera. Es en cierta forma, de los cometidos básicos que debe cumplir el Estado, como que se trata de proveer de los medios de subsistencia para la comunidad, es en fin de cuentas, la alimentación, una necesidad fundamental, una necesidad primaria que debe ser satisfecha por cualquier ser viviente.

De ahí entonces que en la medida en que las actividades realizadas por el Idema por concepto de importaciones u otras actividades reasignadas a otras entidades, entrañen una inversión social, recibirán el beneficio de compensación de la falta de los ingresos correspondientes, con el producto de las rentas provenientes de aranceles y sobretasas de que trata el artículo 3o. inciso 3° demandado.

Lo mismo ha de predicarse de cualquier otro ente oficial que se encuentre en tales circunstancias, esto es, que efectúe actividades de inversión social.

Siendo entonces la regla general la de la prohibición de establecer rentas de destinación específica, la norma acusada habrá de declararse inconstitucional, dejando la salvedad de su exequibilidad si se da el supuesto de la inversión social, en los términos antes explicados.

Del mismo modo habrá de declararse inconstitucional la última parte del precepto cuestionado, en cuanto, una vez concluidos los dos años del beneficio de la compensación antes anotado, no obstante ingresar las rentas de destinación especial aludidas al Presupuesto Nacional, éstas mantienen dentro del mismo igual destinación lo que está vedado por la Carta. Naturalmente que, a semejanza de lo expresado sobre la primera parte del artículo 3o. inciso 3°, si está de por medio una inversión social del ente público, será permitido el destino especial de tales rentas dentro del presupuesto.

Ha de anotarse en todo caso que la primera parte del texto acusado, esto es, el artículo 3o. inciso 3° de la Ley 7a. de 1991, solo tiene operancia por un lapso de dos años que vence el próximo 16 de enero de l993, pues aquélla se publicó en el Diario Oficial No. 39621 de 16 de enero de 1991.

El otro cargo que se le hace al artículo 3o. inciso tercero de la ley 7a. de l991, es el de que con esa norma se quebranta el artículo 350 de la Constitución Nacional cuando ella prescribe:

“La Ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según la 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”.

Comprende este precepto sobre técnica de manejo presupuestal, dos cuestiones básicas sobre esta materia, a saber:

a) Que la ley de apropiaciones, entendida como la norma que establece las partidas que van a ser giradas con cargo al presupuesto nacional, deberá por fuerza mayor tener un componente denominado gasto público social, el cual será definido e individualizado por la respectiva ley de liquidación del presupuesto.

b) El gasto público social, tendrá prioridad sobre cualquier otro gasto, con la sola excepción de los gastos de guerra exterior y de seguridad nacional. No dice la norma, entonces, que no se pueda hacer cualquier otro gasto, sino simplemente que establece un orden de prioridades donde ocupa el primer lugar el nombrado gasto público social, luego los demás gastos que realice el gobierno y sus instituciones en cumplimiento de las partidas asignadas en la ley de presupuesto de la vigencia fiscal correspondiente, no habrán de merecer ninguna glosa u observación fiscal, porque la norma no es prohibitiva, no determina ninguna restricción al gasto, como se dijo, si hay el suficiente respaldo legal en materia de apropiaciones.

Eso sí, habrá la obligación prioritaria de satisfacer el gasto social.

Luego el artículo 3o. inciso 3° de la Ley 7a. de 1991, no quebranta el artículo 350 de la Constitución.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto la Corte Constitucional, Sala Plena, oido el concepto del Procurador General de la Nación, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 3o. inciso 3° de la Ley 7a. de l991, con la salvedad de la porción dedicada por el ente público de que se trate a inversión social, ya que en tal caso sí hay lugar a la correspondiente compensación de ingresos por la vía de las rentas específicas de que da cuenta el mencionado texto en la primera hipótesis por un término de dos años (primera parte del inciso), y a través del mecanismo del presupuesto nacional en el segundo supuesto, después de concluido el período bienal (última parte del inciso).

Cópiese, notifíquese, publíquese e insértese en la Gaceta Constitucional de esta Corporación.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-590

SENTENCIA DE INEXEQUIBILIDAD-Naturaleza (Aclaración de voto)

Una sentencia de inexequibilidad no puede dejar su parte decisoria -que es la vinculante- a la libre interpretación de los llamados a aplicarla. Ella debe ser diáfana e inequívoca, pues de lo contrario genera incertidumbre acerca de su alcance y por ende, inseguridad jurídica.

RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA (Aclaración de voto)

Ha sido acusada una disposición legal que consagra a favor de ciertas entidades del sector público rentas de destinación específica provenientes de los aranceles y de la sobretasa aplicable a importaciones de productos -lo cual indica que estamos ante rentas de orden nacional- a título de compensación por la eliminación de la exclusividad en las importaciones. La norma cuestionada no establece y ni siquiera permite inferir que tales rentas hayan de ser destinadas a gastos de inversión social. Un principio elemental del Derecho enseña que toda excepción es de interpretación restrictiva y, por lo tanto, en el caso de la disposición acusada, siendo evidente que contrariaba el mandato general, tan sólo le quedaba como posibilidad de validez la de que su contenido -considerado objetivamente- encajara en una de las excepciones plasmadas en la Carta. De no ser así, como según mi parecer no lo era en el presente caso, la norma chocaba abierta y totalmente con la Constitución.

JUEZ CONSTITUCIONAL-Facultades (Aclaración de voto)

Lo que corresponde establecer al juez de constitucionalidad toca con la materia misma de la disposición acusada o revisada, sin que interese a su juicio ni sea de su comeptencia la definición acerca de si es adecuado el uso posteior o la ejecución práctica de los mandatos en ella contenidos. Mas aún, en el momento de adoptar el fallo, es imposible a la Corte prever cuál habrá de ser el rumbo que tomen en eventos concretos los destinatarios de la norma invocando su amparo. La sentencia debe concentrarse en el asunto objeto de juzgamiento, a saber, para el caso de las leyes, la decisión definitiva en torno a si ellas son

constitucionales. Escapa a su función el estudio referente a la conveniencia u oportunidad de las reglas o medidas dispuestas por el legislador -tarea que compete a otros poderes- y también el examen de las opciones que puedan surgir cuando se las desarrolla.

Ref.: Proceso D-052

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 3o. inciso 3o., de la Ley 7a. de 1991

Magistrado Ponente:

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Me permito consignar a continuación los motivos por los cuales, compartiendo el sentido del fallo en referencia en su aspecto fundamental, debo aclarar mi voto.

Una sentencia de inexequibilidad -para hacer referencia específica al caso que nos ocupa- no puede dejar su parte decisoria -que es la vinculante- a la libre interpretación de los llamados a aplicarla. Ella debe ser diáfana e inequívoca, pues de lo contrario genera incertidumbre acerca de su alcance y por ende, inseguridad jurídica.

2. En el proceso de que se trata, ha sido acusada una disposición legal que consagra a favor de ciertas entidades del sector público rentas de destinación específica provenientes de los aranceles y de la sobretasa aplicable a importaciones de productos -lo cual indica que estamos ante rentas de orden nacional- a título de compensación por la eliminación de la exclusividad en las importaciones.

La norma cuestionada no establece y ni siquiera permite inferir que tales rentas hayan de ser destinadas a gastos de inversión social.

3. El artículo 359 de la Constitución dice:

“Artículo 359. No habrá rentas nacionales de destinación específica.

Se exceptúan:

1. Las participaciones previstas en la Constitución en favor de los departamentos, distritos y municipios.

2. Las destinadas para inversión social.

3. Las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidaes de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías”.

Como se observa, hay en el precepto constitucional un mandato perentorio que rige obligatoriamente salvo única y exclusivamente los casos contemplados en los tres numerales que prevén excepciones a la regla general.

Un principio elemental del Derecho enseña que toda excepción es de interpretación restrictiva y, por lo tanto, en el caso de la disposición acusada, siendo evidente que contrariaba el mandato general, tan sólo le quedaba como posibilidad de validez la de que su

contenido -considerado objetivamente- encajara en una de las excepciones plasmadas en la Carta. De no ser así, como según mi parecer no lo era en el presente caso, la norma chocaba abierta y totalmente con la Constitución.

4. Debe distinguirse entre la norma jurídica en sí misma y su aplicación. No es aceptable que los dos elementos se confundan, menos todavía en un fallo que recae directa y exclusivamente sobre el ajuste o discrepancia del precepto en sentido objetivo y la normatividad superior.

En efecto, lo que corresponde establecer al juez de constitucionalidad toca con la materia misma de la disposición acusada o revisada, sin que interese a su juicio ni sea de su comeptencia la definición acerca de si es adecuado el uso posteior o la ejecución práctica de los mandatos en ella contenidos.

Mas aún, en el momento de adoptar el fallo, es imposible a la Corte prever cuál habrá de ser el rumbo que tomen en eventos concretos los destinatarios de la norma invocando su amparo.

El artículo en cuestión ha debido ser declarado inexequible sin agregado ni distinción alguna.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

1Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 85. Magistrado Ponente Dr. Pedro Augusto Escobar Trujillo.

1 Doctor Ernesto Samper Pizano. Exposición de motivos del Proyecto de Ley sobre Comercio Exterior.Anales del Congreso 3 de octubre de l990. Pag.3.

2 Doctor Rodrigo Marín Bernal en la exposición de Motivos para primer debate en la Comisión 3a. del Senado. Anales del Congreso 13 de noviembre de l990. Pag. 12.

3 Dr. Luis Bernardo Flórez, Economía Pública y Control Fiscal. Compilación. Contraloría General de la República. Tomo I. Pags. 410 y 411.

4 El Control de Gestión de los Entes Descentralizados. Informe financiero de l985. Dr. Rodolfo González García. Pag. 9.

{p}