Referencia: expediente D-8441.

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1°, 3° y 14 parcial de la Ley 1420 de 2010, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011”.

Demandante: Johana Benítez Páez.

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., cinco (5) de octubre dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada y regulada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Johana Benítez Páez demandó unas expresiones contenidas en los artículos 1°, 3° y 14 de la Ley 1420 de 2010.

Así mismo, dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto a los señores Presidente de la República y del Congreso, al igual que a los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, e invitó al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo de la Función Pública, a la Auditoría General de la Nación, a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, a la Contraloría General de la República, al Consejo Superior de Política Fiscal (Confis) y a las facultades de derecho de las Universidades Nacional de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, del Rosario, Externado de Colombia, del Norte, Industrial de Santander y de Antioquia para que, si lo estimaban pertinente, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las expresiones acusadas.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de actuaciones, la Corte procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto atinente, subrayando lo demandado:

“LEY 1420 DE 2010

(diciembre 13)

Diario Oficial No. 47.922 de 13 de diciembre de 2010

“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011”.

El Congreso del Colombia

DECRETA:

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO I

Artículo 1°. Fíjense los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011, en la suma de ciento cuarenta y siete billones doscientos cincuenta y cinco mil doscientos cincuenta y dos millones quinientos cuarenta y nueve mil ciento ochenta y seis pesos ($147.255.252.549.186) moneda legal, según el detalle del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para el 2011, así:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

… … …

II – INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS

…… …

380100 COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

A- INGRESOS CORRIENTES

23,325,300,000

B- RECURSOS DE CAPITAL

20,878,837,000

… … …

SEGUNDA PARTE.

Artículo 3°. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011 una suma por valor de: ciento cuarenta y siete billones doscientos cincuenta y cinco mil doscientos cincuenta y dos millones quinientos cuarenta y nueve mil ciento ochenta y seis pesos ($147.255.252.549.186) moneda legal, según el detalle que se encuentra a continuación:

… … …

Sección 3801

COMISION NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

CTA

PROG

SUBC

SUBP

APORTE NACIONAL

RECURSOS PROPIOS

TOTAL

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

4,108,000,000 22,204,137,000

26,312,137,000

C. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN

500,000,000 22,000,000,000

22,500,000,000

122

ADQUISICIÓN DE INFRAESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

500,000,000

4,000,000,000

4,500,000,000

1302

BIENESTAR SOCIAL A TRABAJADORES

500,000,000

4,000,000,000

4,500,000,000

221

ADQUISICIÓN Y/O PRODUCCIÓN DE EQUIPOS, MATERIALES, SUMINISTROS Y SERVICIOS ADMINISTRATIVOS

18,000,000,000

18,000,000,000

1000

INTERSUBSECTORIAL GOBIERNO

18,000,000,000

18,000,000,000

TOTAL PRESUPUESTO SECCIÓN

4,608,000,000

44,204,137,000

48,812,137,000

... ...

Artículo 14. Para proveer empleos vacantes se requerirá el certificado de disponibilidad presupuestal por la vigencia fiscal de 2011. Por medio de este, el jefe de presupuesto o quien haga sus veces garantizará la existencia de los recursos del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011, por todo concepto de gastos de personal, salvo que el nombramiento sea en reemplazo de un cargo provisto o creado durante la vigencia, para lo cual se deberá expedir el certificado de disponibilidad presupuestal por lo que resta del año fiscal.

Cuando se trate de concursos o procesos de selección para proveer empleos de carrera administrativa, a través de la oferta pública de empleos; antes de adelantar el trámite administrativo ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, además de cumplir con lo previsto en el inciso anterior, el órgano correspondiente deberá obtener viabilidad presupuestal de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Previo al reconocimiento de la prima técnica se expedirá el certificado de disponibilidad presupuestal. Por medio de este se deberá garantizar la existencia de recursos del 1o de enero al 31 de diciembre de 2011.

La vinculación de supernumerarios, por períodos superiores a tres meses, deberá ser autorizada mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano.

… … …”

III. LA DEMANDA

La actora considera que las expresiones acusadas vulneran los artículos 2°, 4°, 113, 125, 130, 158 y 375 de la Constitución Política. Para demostrar sus aseveraciones, razona de la siguiente manera:

En primer lugar, señala que los apartes de los artículos atacados violan los principios de la separación de poderes, del mérito para el acceso a los cargos públicos y de autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Con mención de jurisprudencia constitucional sobre la materia, estima que la autonomía que se predica de la Comisión no es asimilable a aquella que se establece para las entidades descentralizadas, territorialmente o por servicios, por lo que no es acertado que se le haya dado el tratamiento de establecimiento público y que se condicione su acción a la “previa y discrecional autorización o certificación de viabilidad”.

A este respeto, refiere antecedente jurisprudencial en torno a la autonomía universitaria y un proceso disciplinario iniciado en contra del Presidente de la CNSC, archivado definitivamente, al indicarse que esta entidad no es un establecimiento público, de donde la autonomía en materia presupuestal se contrae a la posibilidad de no ser incorporado como sección presupuestal.

Agrega que, según pronunciamientos de la Corte Constitucional, tales entidades gozan de capacidad para disponer en forma independiente de sus recursos, sin la tutela que ejerce la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por lo anterior, en cuanto al inciso segundo del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010, expone que la exigencia de viabilidad presupuestal quebranta el ingreso al servicio público mediante concurso, que es imperativo, y menoscaba las facultades y funciones en cabeza de la Comisión.

Añade que solicitar el aval de una entidad que a su vez es vigilada, vulnera el principio de separación de poderes y produce un conflicto de interés.

Censura la que llama injerencia del Ejecutivo en las funciones de la entidad, puesto que con el certificado de viabilidad se pierde la oportunidad de realizar las actuaciones que le son propias, materializándose una interferencia no justificada. Destaca en este campo la jurisprudencia constitucional en torno al mérito para la provisión de cargos como elemento fundamental de nuestro ordenamiento.

En segundo lugar, indica que se vulnera el principio de unidad de materia puesto que la ley presupuestal termina regulando aspectos relativos a la carrera administrativa. Para tal fin se refiere a la sentencia C-803 de 2003 y en la corrección de la demanda afirma:

"El inciso segundo del artículo 14 de la 1420 de 2010, introduce un elemento nuevo y opuesto al modelo de administración pública establecido en la Constitución de 1991, al exigir que en materia de procesos de selección, antes de adelantar el trámite administrativo ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, el órgano correspondiente debe obtener viabilidad presupuestal de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por lo que en virtud de dicho acto, todos los trámites que tengan relación con los concursos públicos de méritos, se encuentran sometidos en primer lugar a las diligencias que realice la entidades destinatarias de los procesos de selección y en segundo lugar a la disponibilidad presupuestal que para tal efecto otorgue el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo cual se encuentra en contravía con la esencia misma del artículo 125 de la C.P."

Por último, expresa la incompetencia del Congreso de la República para modificar una norma constitucional a través de la ley "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011".

IV. INTERVENCIONES

1. Universidad Externado de Colombia

El Director del Departamento de Derecho Fiscal de la Facultad de Derecho de dicha Universidad, solicita declarar exequibles los apartes acusados.

Manifiesta que "no existe vulneración a la estructura del poder público en el Estado colombiano, ni a la autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil, cuando el legislador incorpora en la Ley de Presupuesto los ingresos y los gastos de esta entidad en el apartado de establecimientos públicos; toda vez que la elaboración, presentación, discusión, aprobación, ejecución y control del Presupuesto está sometido a la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto 111 de 1996)".

Agrega que el referente que tienen el Gobierno y el Congreso para la estructuración del presupuesto es el contenido del artículo 3° del Decreto 111 de 1996.

Considera que la norma orgánica no contiene una previsión específica para los órganos autónomos establecidos por la Constitución y, desde esa perspectiva, resulta necesario encuadrar el presupuesto de la Comisión Nacional del Servicio Civil dentro de la categoría más similar, que son los establecimientos públicos.

Advierte entonces que "crear un apartado para los entes autónomos dentro del presupuesto, no previsto en la norma orgánica del presupuesto, implicaría la inconstitucionalidad de tal decisión, toda vez que al estar relacionadas las materias reservadas a las leyes orgánicas con los procedimientos legislativos (el general y los específicos para la disposición del gasto público), las orgánicas son normas interpuestas que hacen parte del bloque de

constitucionalidad y por lo tanto sirven de parámetro para determinar la constitucionalidad de las restantes leyes, no pudiendo ser objeto de infracción o desconocimiento; ni tampoco de derogatoria expresa o tácita por una ley ordinaria posterior, sencillamente porque estas últimas no pueden invadir la reserva de materia ni cumplen con los requisitos especiales de aprobación que son exigidos constitucionalmente para la expedición de normas orgánicas".

Estima que el hecho de que se encuadre el presupuesto de ingresos y gastos de la Comisión Nacional del Servicio Civil dentro de los apartados de establecimientos públicos, en nada modifica su naturaleza, como quiera que esta circunstancia obedece a la estructura del presupuesto establecida por la norma orgánica.

Opina que el cuestionamiento planteado no tiene un propósito directo, sino que se constituye en la puerta de entrada para estructurar la demanda contra el inciso 2° del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010, que es el verdadero objeto de incomodidad para la Comisión Nacional del Servicio Civil, por lo que carece de un efecto práctico frente a la decisión de inconstitucionalidad perseguida.

Precisa que "si la Corte Constitucional llegare a declarar la inexequibilidad de la incorporación del presupuesto de la CNSC dentro de los establecimientos públicos ¿qué podría ocurrir? ¿Qué la comisión se quede sin presupuesto?, decisión que produciría una crisis institucional injustificada, o que se produzca un fallo interpretativo según el cual se aclare que no por incorporarse el presupuesto de la CNSC dentro del presupuesto de los establecimientos públicos se varía su naturaleza de órgano autónomo, conclusión a la que se arriba sin esa aclaración por parte de la Corte Constitucional".

Acota que la demandante mezcla dos temas diametralmente opuestos, razón por la cual deben desestimarse los cargos a partir de las siguientes razones:

"1. La ley de presupuesto no está creando requisitos para el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, lo que pretende la norma es asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación por parte de los órganos que hacen parte del mismo.

2. La demandante deja de lado el hecho de que para adelantar un concurso o proceso de selección, la entidad que lo requiera debe asumir los costos que genere la realización de los mismos con cargo a sus presupuestos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 de la Ley 909 de 2004.

3. En este contexto, es evidente que una cosa es el requisito presupuestario de la viabilidad expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la realización del concurso y otra los requisitos para el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos.

4. Las normas del presupuesto que pretenden la correcta ejecución del mismo, son aplicables en todos los casos en que haya ejecución de gasto, supuesto que se presenta en este momento, toda vez que no es la CNSC la que asume la realización del gasto sino las entidades que solicitan el concurso."

Observa la mixtura de dos asuntos diferentes para lograr un argumento de inconstitucionalidad, dado que el artículo 14 de la Ley 1420 de 2010 no establece requisitos

para que la Comisión Nacional del Servicio Civil materialice sus competencias, sino el adelantamiento de proceso por entidades que requieran sus servicios, como quiera que implican ejecución de gasto público.

Desde esta perspectiva, considera que será necesaria la ejecución presupuestaria del gasto por parte de la entidad que requiere la provisión de cargos de carrera, a través de la expedición del Certificado de Disponibilidad Presupuestaria y del Registro Presupuestario, y en este caso, además, la expedición de la viabilidad presupuestaria por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, requisitos que en nada se contraponen a los mandatos constitucionales supuestamente vulnerados.

Concluye que el inciso segundo del artículo 14 acusado no vulnera el principio de unidad de materia, cuando fija una condición adicional (viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) para los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación antes de adelantar el trámite administrativo ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, como quiera que es una norma que pretende la correcta ejecución del presupuesto, encuadrándose así dentro del supuesto del artículo 11 del Decreto 111 de 1996.

2. Departamento Nacional de Planeación

Esta entidad pública, a través de apoderado, solicita declarar la exequibilidad de los apartes demandados.

Indica que en cumplimiento de tales disposiciones, han sido expedidas, entre otras, las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, compiladas en el Decreto 111 de 1996 junto con la Ley 38 de 1989, originada en desarrollo del artículo 210 de la Constitución Política de 1886.

Anota que constituyen el marco regulatorio de la programación, presentación, aprobación, liquidación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación, las disposiciones de la Constitución, el Estatuto Orgánico del Presupuesto – EOP compilado a través del Decreto 111 de 1996, y las leyes orgánicas expedidas con posterioridad al mencionado Decreto.

En este orden, encuentra pertinente acotar que “la Constitución Política consagra en el artículo 346 que, corresponde al Gobierno formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones y presentarlo al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura, presupuesto que se compone por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional, según lo dispuesto por el artículo 3 del EOP”.

De igual forma, expresa que el Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone en el artículo 47 que el Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretenda incluir en el proyecto de presupuesto.

Considera que incluir o no un órgano en el Presupuesto General de la Nación no vulnera el artículo 113 superior, puesto que no sólo lo conforman los órganos de la rama ejecutiva sino

aquellos de otras ramas del poder público e inclusive los organismos de control y la organización electoral.

Así visto, destaca que la Comisión Nacional del Servicio Civil no se adscribe a ningún órgano del nivel central, asimilándose a establecimiento público del orden nacional, con el fin exclusivo de garantizar su independencia y patrimonio propio, razón por la cual ningún Ministerio o Departamento Administrativo adopta decisiones sobre sus necesidades de gasto.

Por último, advierte que el Presupuesto General de la Nación es uno de los instrumentos estatales a través de los cuales se evidencia con mayor amplitud el principio de separación y colaboración de poderes, siendo un proceso en el cual todas las ramas del poder público y los órganos autónomos intervienen desde su programación hasta su aprobación, correspondiendo la ejecución de las apropiaciones allí definidas a los ordenadores de gasto.

3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Mediante apoderado, pide declarar exequibles los apartes correspondientes a los artículos 1°, 3° y 14 de la Ley 1420 de 2010, recordando que la Comisión Nacional del Servicio Civil "es la sección presupuestal 3801, en la Ley 1420 de 2010 Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011″, y así clasificada, lo establecido en el artículo 4° del Estatuto Orgánico del Presupuesto – EOP en nada desnaturaliza a la Comisión, ya que por disposición de la Ley Orgánica de Presupuesto se asimila a un establecimiento público para efectos presupuestales, sin que ello denote una transformación de su naturaleza jurídica a entidad descentralizada.

Considera además que la ley anual de presupuesto, no integra la Comisión Nacional del Servicio Civil a ninguna de las ramas del poder público, o la ubica como una entidad adscrita o vinculada a otro órgano, o permite al ejecutivo ejercer un control de tutela sobre sus funciones, por lo que no se vislumbra el desconocimiento de su autonomía ni la vulneración de los artículos 113 y 130 superiores.

En relación con la sentencia C-220 de 1997 que cita la actora, mediante la cual se declaró exequible el artículo 4° del estatuto orgánico de presupuesto "en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las universidades del Estado", observa que "a ciertas entidades públicas el constituyente otorgó la facultad de regirse bajo sus propios estatutos o un régimen legal propio, situación que no se describe en la Constitución para el caso de la Comisión Nacional del Servicio Civil, no obstante el desarrollo legal que ha tenido su autonomía, que como se indicó, no se encuentra vulnerada por hacer parte del Presupuesto General de la Nación, por lo que los cargos formulados no están llamados a prosperar, así mismo teniendo en cuenta lo expuesto, se evidencia que en este caso la parte actora debió dirigir la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 4 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y no contra la ley anual de presupuesto".

Destaca además otros pronunciamientos de esta Corte para indicar que la autonomía presupuestal prevista en la Constitución y la ley, otorga a los órganos que son una sección dentro del Presupuesto General de la Nación, como la Comisión Nacional del Servicio Civil, las

facultades plenas de contratar, comprometer y ordenar el gasto de los recursos apropiados de acuerdo a sus necesidades, sin injerencia del ejecutivo que la menoscabe, lo cual tampoco riñe con las metas macroeconómicas.

Enlista entidades que no integran alguna de las ramas del poder público y hacen parte del Presupuesto General de la Nación, sin ninguna afectación de su autonomía, como la Procuraduría General de la Nación (Sección presupuestal 2501), la Defensoría del Pueblo (Sección presupuestal 2502), la Contraloría General de la República (Sección Presupuestal 2601) y la Registraduría Nacional del Estado Civil (Sección Presupuestal 2801).

De acuerdo con expuesto, afirma que "no se desconoce el principio de separación de poderes y no se afecta la naturaleza y autonomía de la Comisión Nacional del Servicio Civil por el hecho de que esta haga parte como una sección presupuestal en el Presupuesto General de la Nación, de tal manera que no se configura una violación por parte de las disposiciones contenidas en la ley 1420 de 2010 de la Constitución Política".

Considera errada la interpretación dada por la actora al inciso segundo del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010, en cuanto afecta el sistema de carrera de los empleos públicos, el acceso al empleo público y se entromete en las competencias a cargo de la Comisión Nacional del Servicio Civil, puesto que la finalidad de la norma no es otra que proteger la sostenibilidad de las finanzas públicas y garantizar los recursos necesarios que permitan al ciudadano ejercer el empleo obtenido.

Agrega que tal disposición en ningún momento impone límites al acceso del empleo público, sustituye el sistema de concurso público de méritos, configura requisitos adicionales a cargo de los aspirantes, menoscaba las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil sobre administración y vigilancia del sistema de carrera, ni constituye un plan de ajuste presupuestal.

Estima que la obtención de viabilidad presupuestal de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional por parte de los órganos que van a iniciar trámites ante la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveer empleos de carrera administrativa, en ningún caso constituye una función adicional de la entidad que transgreda su autonomía.

Manifiesta adicionalmente que no es una atribución conferida a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional para hacerse parte o constituirse en instancia del sistema de carrera administrativa, dado que con ella se busca propiamente (i) garantizar que a la apertura del concurso, la provisión del empleo cuente con las apropiaciones que permitan atender sus emolumentos, y (ii) proteger al ciudadano vencedor de una convocatoria, pues de lo contrario, habría un desbalance presupuestal que arrojaría la adopción de medidas fiscales y presupuestales y de acciones legales en perjuicio de las finanzas públicas.

Destaca al respecto que "el Ejecutivo no sólo tiene la responsabilidad primaria en la ejecución de la política económica general del Estado (CP arts. 150, 303 y 371) sino que, además, es el órgano que posee las capacidades técnicas y el conocimiento detallado de la disponibilidad de recursos para asegurar una ejecución idónea del presupuesto".

Por otro lado, considera que la viabilidad presupuestal se diferencia de la expedición del

certificado de disponibilidad presupuestal previo, en la medida que éste garantiza únicamente la existencia de saldo disponible dentro de la vigencia fiscal para el cual se expide, puesto que la situación en los gastos de funcionamiento de determinado órgano presupuestal puede no corresponder a la del momento en que se expidió el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal.

Precisa que el inciso segundo del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010 respeta los artículos 113, 125 y 130 de la carta política, al no desconocer el sistema de mérito en la carrera administrativa ni constituirse en impedimento para el ejercicio de las competencias atribuidas a la Comisión Nacional del Servicio Civil, garantizando, por el contrario, la inclusión de las apropiaciones respectivas en las siguientes vigencias fiscales.

Puntualiza entonces que por tratarse de la obtención de la viabilidad presupuestal de parte del órgano público correspondiente, previo a iniciar el trámite administrativo ante la Comisión Nacional del Servicio Civil para la provisión de empleos de carrera administrativa, resulta evidente que la norma involucra aspectos directamente atinentes al presupuesto dentro del propósito de asegurar su correcta ejecución (existencia de recursos), aspecto que por lo mismo guarda inmediata relación con el contenido de la ley de rentas y apropiaciones para la vigencia fiscal de 2011 y, en consecuencia, no vulnera el artículo 158 superior.

Por último, estima que los artículos acusados no constituyen modificación a la carta política, en la medida que su trámite en el Congreso se circunscribió a lo previsto para la expedición de la ley de presupuesto que regirá para la presente vigencia fiscal.

4. Intervenciones ciudadanas

4.1. Miguel Ángel García Cano y Jhan Alejandro Laguna, solicitan declarar la inexequibilidad de las expresiones acusadas, estimando que la autonomía otorgada por la Constitución a una entidad encargada del manejo de control de la carrera de los servidores públicos, proporciona el carácter de órgano especial y así mismo concede un ámbito limitado de competencias, puesto que por pertenecer a un Estado de Social de Derecho se encuentra sujeto a determinadas restricciones.

Consideran que la carta política al crear la Comisión Nacional del Servicio Civil, pretendió mantener una entidad aislada de los órganos del Estado a nivel general, con funciones de legítimo control, autorregulación y autogestión, propias de las instituciones de rango superior, razón por la que, sin perjuicio de la colaboración armónica y del cumplimiento de los fines del Estado (arts. 113 y 209), no puede ser supeditada a certificaciones emitidas por otras entidades.

Bajo esta perspectiva, observan que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, organismo principal de la administración y manejo de los recursos de la Nación, debe mantener y respetar la función de coordinación con los demás organismos, sin exceder su ámbito de control, pero sin que exista razón jurídica alguna para excluirse los unos de los otros.

Buscando fundamento en fallos de esta Corte, alegan la vulneración del principio de unidad de materia, en cuanto “ no debe ser mal interpretado, con el fin de desconocer la real unidad de materia, permitiendo adicionar requisitos de naturaleza formal y no sustancial, que no son

de la ley de apropiación, para imponerlos a entidades autónomas que buscan regular temas propios de la carrera administrativa, es claro que en las plenarias no se debatieron temas, como qué requisitos hacían falta, o se debían exigir para el ingreso de nuevos funcionarios por concurso de méritos a la carrera administrativa, llevando a la inconstitucionalidad de los artículos mencionados". Estiman entonces que el legislador aprovechó una coyuntura para legislar sobre asuntos que "no giran sobre la misma materia".

4.2. Manuel Ávila Olarte pide la declaración de inexequibilidad parcial del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010. Al respecto, sostiene de manera expresa:

"… debe tenerse en cuenta, que el artículo 4° del Decreto 111 de 1996 tiene en cuenta a los establecimientos públicos como un referente presupuestal de las demás entidades que sean una sección del presupuesto general de la Nación. En todo caso, mediante la sentencia C-220 de 1997, las Corte declaró este artículo orgánico presupuestal ajustado a la Constitución Política de 1991, de manera condicional, esto es, entendiendo que esta remisión no comprendía órganos estatales a los cuales, la misma Carta Política de 1991, les reconoce autonomía presupuestal. Tal fallo se centró fundamentalmente en los entes autónomos universitarios, pues la demanda de inconstitucionalidad así lo planteo.

Desde un punto de vista de vista constitucional, debe entenderse en todo caso, que esta especialidad constitucionalidad que el fallo reconoce a los entes autónomo universitarios también debe ser predicable de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como autónomo desde el punto de vista constitucional.

En este orden de ideas, cuando los artículos 1° y 3° de la Ley 1420 de 2010 ubican a la Comisión Nacional del Servicio Civil como un establecimiento público, desde el punto de vista del presupuesto de ingresos y de gastos, los mismos contrarían el artículo 4° del Decreto 111 de 1996, en la forma condicionada como éste fue declarado exequible por la Corte Constitucional.

En este sentido, de conformidad con el artículo 243 de la Carta Política, los fallos condicionales, en relación con cualquier ley, pero sobre todo con las leyes orgánicas, tienen la fuerza de cosa juzgada constitucional, de tal forma que, para el caso concreto, la ley anual de presupuesto debe acatar no solamente el texto legal del estatuto Orgánico de Presupuesto, sino de igual manera, los condicionamientos que sobre estas leyes orgánicas haya ordenado la Corte Constitucional en los fallos que ha proferido.

En otras palabras, los artículos 1° y 3° de la Ley 1420 de 2010 vulneran lo establecido en el artículo 4° del Decreto 111 de 1996, en la forma en que la Corte Constitucional lo declaro exequible de manera condicional.

En este sentido, y a manera, de conclusión, después de notificada la Sentencia de constitucionalidad C-220 de 1997, el Gobierno Nacional cuando prepara y presenta el proyecto de presupuesto, lo mismo que el Congreso de la República, cuando lo aprueba, deben ubicar presupuestalmente a los órganos autónomos, como la Comisión Nacional del Servicio Civil, en una capítulo separado de los establecimientos públicos, tanto en lo que se refiere al presupuesto de ingresos como de gastos.

Ahora bien, en la medida en que este fallo probablemente se profiera cuando la vigencia de Ley 1420 de 2010 se esté agotando, es importante en todo caso el pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional, para que en los presupuestos de las siguientes vigencias fiscales, se incluyan los órganos autónomos, como la Comisión Nacional del Servicio Civil, en un capitulo separado de los establecimientos públicos, tanto desde el punto de vista de los ingresos, como de los gastos."

6. Intervenciones extemporáneas

Con posterioridad al vencimiento del término de fijación en lista, el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario presentó escrito en el que solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas. Igualmente, el Director de la Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander expuso su opinión jurídica sobre los preceptos acusados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5159 de mayo 31 de 2011, el Procurador General de la Nación solicita:

"- Declarar EXEQUIBLE el código 380100 COMISIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, contenido en el artículo 1° de la Ley 1420 de 2010, bajo el entendido de que el presupuesto de rentas y recursos de capital de la Comisión Nacional del Servicio Civil hace parte de los Ingresos del Presupuesto Nacional de las Rentas del Presupuesto General de la Nación del año 2011.

– Declarar EXEQUIBLE el artículo 3° del Decreto 111 de 1996, bajo el entendido de que la Comisión Nacional del Servicio Civil forma parte del Presupuesto Nacional.

– Declarar INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010."

Precisa que el trato presupuestal dado a los establecimientos públicos conlleva una serie de limitaciones razonables al hacer parte de la rama ejecutiva, las cuales, sin embargo, no son adecuadas en términos constitucionales para los entes autónomos por afectar su naturaleza y las posibilidades de cumplimiento de las funciones asignadas. Así, estima que la norma que clasifica a la Comisión Nacional del Servicio Civil como establecimiento público, dentro del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del año 2011, sería inexequible.

Pese a lo anterior, observa que la inexequibilidad arrojaría un vacío legal presupuestal que pondría en grave riesgo la actividad de la Comisión, ante lo cual, en aplicación del principio de conservación del derecho, solicita que la Corte declarar exequible el código 380100 del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, aprobado en el artículo 1° de la Ley 1420 de 2010, bajo el entendido de que el presupuesto correspondiente a la Comisión Nacional del Servicio Civil hace parte de los Ingresos del Presupuesto Nacional de las Rentas del Presupuesto General de la Nación del año 2011.

Para evitar que el problema constitucional de clasificación presupuestal aquí analizado se

presente nuevamente, en tanto el artículo 3° del Decreto 111 de 1996 no incluye dentro de los órganos que componen el Presupuesto Nacional a la Comisión Nacional del Servicio Civil, pide se declare exequible tal precepto, con fundamento en los principios de conservación del derecho y de armonía presupuestal, bajo el entendido de que la Comisión Nacional del Servicio Civil debe ser contemplada en el Presupuesto Nacional.

En cuanto a la exigencia de certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, antes del inicio de los trámites ante la Comisión Nacional del Servicio Civil para la provisión de cargos de carrera mediante concurso, es menester revisar su pertinencia desde el punto de vista presupuestal.

Al respecto indica que los artículos 345, 346 y 347 superiores prohíben gasto público que no haya sido decretado por el Congreso de la República, por lo cual en el proyecto de ley de apropiaciones debe incluirse la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, aquellos decretados en ley anterior y los propuestos por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público.

Informa que el mandato constitucional precedente tiene desarrollo en los principios de universalidad y especialización del gasto, contenidos en los artículos 15 y 18 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, por cuya virtud el presupuesto ha de reunir todos los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva, y las apropiaciones deben referirse a cada órgano de la administración, a su objeto y funciones, y ejecutarse de manera estricta conforme al fin para el cual fueron programadas.

Manifiesta que para proveer cargos públicos de carácter remunerado, incluidos los de carrera, se requiere que estén contemplados en la respectiva planta de personal y sus emolumentos previstos en el presupuesto correspondiente, por mandato expreso del artículo 122 superior.

Explica además que ser de carrera los cargos del Estado, como regla general, y cumplirse la provisión mediante concurso público de méritos, conforme lo dispone el artículo 125 de la carta política, no es un asunto menor o marginal sino una tarea de gran importancia, al estar en juego el principio del mérito y el derecho de los ciudadanos a ejercer cargos públicos.

Así las cosas, encuentra que ante la existencia del certificado de disponibilidad presupuestal de la entidad pública, conforme a los términos del artículo 71 del Decreto 111 de 1996, constituido como garantía de una apropiación para cubrir los costos que ocasiona el desarrollo de los concursos, no parece razonable que se exija adicionalmente un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que la Comisión Nacional del Servicio Civil pueda realizar dichos concursos, porque cada vigencia presupuestal tiene aprobados los recursos de funcionamiento con destino a las plantas de personal, dentro de los cuales se incluye lo correspondiente a cargos de carrera administrativa y los fondos necesarios para celebrar concursos públicos.

Recuerda el jefe del Ministerio Público que los servidores del Estado, cuando ocupan de manera provisional o por encargo un cargo de carrera, lo hacen por necesidad del servicio,

pero no se puede asumir que tal situación es permanente, dado que el deber constitucional de las entidades públicas se contrae a disponer lo necesario para realizar los concursos públicos y la provisión de los cargos, lo cual implica prever recursos en los respectivos presupuestos.

En este ámbito, considera que la exigencia previa de un certificado de viabilidad presupuestal en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el menor de los casos es innecesaria, ante la expedición del correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal por la entidad pública, dado que los gastos que demanda la planta de personal y los gastos para proveerla deben estar previstos en su presupuesto.

Añade que si la planta de personal mantiene su costo, el cambio de los servidores provisionales o por encargo a de carrera, previo concurso de méritos, no incide mayormente en materia presupuestal.

De manera paralela, observa que el requisito de una certificación adicional a aquella expedida por la entidad pública, tiene sentido en el evento regulado por el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, esto es, por la modificación de la planta de personal que implique un incremento de los costos actuales, en tanto apareja la creación de nuevos cargos con sus correlativos costos.

Ante la eventualidad de reducir o aplazar las apropiaciones de una entidad pública, al tenor de lo contemplado en el artículo 76 del Decreto 111 de 1996, con afectación de la nómina de personal, explica que dicha circunstancia presupuestal no conduce a la dejación de los concursos sino a mantener vacantes los cargos ocupados provisionalmente o por encargo.

De otra parte, anota que de haber incumplido la entidad pública el deber de incluir las partidas necesarias para la celebración de los concursos públicos en el anteproyecto de presupuesto, que debe preparar y remitir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el camino a seguir no es la expedición de una certificación adicional, sino acudir al Congreso de la República para someter a estudio y eventual aprobación una adición presupuestal.

Finalmente, acota que la exigencia presupuestal mencionada se aprecia irrazonable y desproporcionada frente al principio constitucional del mérito y el derecho de los ciudadanos de acceder a los cargos públicos, clara expresión del derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5°, de la carta política, la Corte Constitucional es competente para conocer esta demanda, pues se trata de la acusación contra segmentos de una ley.

Segunda. Lo que se debate

2.1. Corresponde a la Corte determinar si la inclusión del presupuesto de ingresos y gastos de la Comisión Nacional del Servicio Civil dentro del presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional, en el presupuesto de rentas y recursos del capital del tesoro de la Nación, vulnera la autonomía de dicho ente público al ser sometido, según la demandante, a las limitaciones propias de tales establecimientos, pertenecientes a la rama ejecutiva del poder público.

2.2. Igualmente, debe examinar si la exigencia de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adicional al certificado de disponibilidad presupuestal emanado de la entidad pública obligada, como requisito previo para iniciar los trámites ante la Comisión Nacional del Servicio Civil con miras a proveer cargos de carrera mediante concurso, vulnera el principio del mérito para ello, en cuanto a la celeridad, oportunidad y eficacia con que se deben adelantar los concursos públicos, y el ejercicio de las funciones de administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos.

Tercera. La clasificación presupuestal como establecimiento público, dispuesta para la Comisión Nacional del Servicio Civil, no desconoce su autonomía e independencia, de origen constitucional.

3.1. El Constituyente de 1991 creó la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano "responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, excepción hecha de las que tengan carácter especial" (art. 130 Const.).

Esta corporación se ha referido a su naturaleza jurídica, para destacar que la carta política (art.113) contempló como estructura del poder público no solo las tres ramas tradicionales, en ejercicio de la separación de poderes, sino otros órganos estatales, autónomos e independientes, destinados a cumplir funciones no ligadas al legislador, al ejecutivo ni a los jueces, pero vitales para los fines del Estado y su organización política.

En sentencia C-372 de 1999, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 443 de 1998 que regulaban su organización y funcionamiento, explicó:

"La Comisión del Servicio Civil es, entonces, una sola y, a juicio de la Corte, no tiene un carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades.

Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.

(…)

La Corte considera que no es ese el criterio constitucional con el cual fue instituida la Comisión Nacional del Servicio Civil, que, se repite, tiene la jerarquía de un órgano autónomo y permanente encargado de modo específico de dirigir, administrar y vigilar todo el sistema de carrera contemplado por el artículo 125 de la Constitución Política, sin sujeción al Gobierno ni a pautas distintas de las que la misma Carta y la ley señalen, y con la estructura y fuerza institucional necesarias para lograr que el engranaje de la carrera opere con seguridad y efectividad, y exclusivamente dentro de los criterios constitucionales.

(…)

A juicio de la Corte, la Comisión Nacional del Servicio Civil no está llamada simplemente a sesionar cuando su Presidente -en la norma acusada, el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública- la convoque, sino que debe actuar permanentemente y establecer con independencia -aunque en los términos de la ley- sus propias modalidades de acción y sus objetivos y programas de gestión, con miras al fortalecimiento y la eficiencia del sistema de carrera.

No se trata, por supuesto, de un ente burocrático, sino de un órgano técnico de dirección y administración de la carrera, cuyas decisiones no pueden estar condicionadas al voto, siempre variable, de los voceros de turno de los distintos sectores interesados.

(…)

Se trata en realidad de un ente autónomo, de carácter permanente y de nivel nacional, de la más alta jerarquía en lo referente al manejo y control del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, período, organización y funcionamiento deben ser determinados por la ley. No hace parte del Ejecutivo ni de otras ramas u órganos del poder público y debe ser dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, para que pueda cumplir con eficiencia los cometidos constitucionales que le corresponden.”1

Teniendo en cuenta lo anterior, fue expedida la Ley 909 de 2004, para indicar que la Comisión Nacional del Servicio Civil se erige como “un órgano de garantía y protección del sistema de mérito en el empleo público en los términos establecidos en la presente ley, de carácter permanente de nivel nacional, independiente de las ramas y órganos del poder público, dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio”, en virtud de lo cual cumple dos tareas bien definidas y diferenciadas, una dirigida a administrar la carrera administrativa de los servidores públicos, salvo de carácter especial (art.11) y otra a vigilar la aplicación de las normas sobre ingreso, ascenso y retiro de la función pública (art.12).

En punto a esa autonomía e independencia y a las específicas funciones constitucionales asignadas, desarrolladas por la ley, ha expuesto esta Corte adicionalmente2:

Dentro de ese contexto, atendiendo al mandato contenido en el artículo 130 de la Constitución Política, esta Corporación se ha referido a la Comisión Nacional del Servicio Civil definiéndola como un ente estatal único, autónomo, de carácter permanente y del nivel nacional, que como tal no hace parte de ninguna de las Ramas del Poder Público, ni tampoco

tiene el alcance de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno, ni de junta o consejo directivo de composición paritaria o con mayoría prevalente de los organismos estatales o de los trabajadores, ni de las entidades territoriales en cabeza de sus autoridades3.

Ha recordado esta Corporación que el artículo 113 de la Carta, al consagrar la estructura básica del Estado para el ejercicio del poder público, no lo hizo con base en el modelo tradicional y clásico de la división tripartita del poder, esto es, a partir de la existencia exclusiva y excluyente de las tres ramas del poder, sino sobre el supuesto de que, además de éstas, existen otros órganos estatales, autónomos e independientes de aquéllas, como es el caso de la Comisión Nacional del Servicio Civil, estatuidos para el cumplimiento de funciones que no se atribuyen ni al legislador, ni al Ejecutivo ni a los jueces, pero que en todo caso son relevantes para alcanzar los fines del Estado.

La autonomía que la Carta Política le reconoce a determinadas entidades estatales, lo ha dicho la Corte, conlleva esencialmente: (i) su no pertenencia a las ramas del Poder público, (ii) una clara independencia funcional de dichas ramas para actuar por fuera de ellas y, finalmente, (iii) la titularidad de una potestad reguladora o normativa orientada a ordenar su propio funcionamiento y el cumplimiento de la misión constitucional que las ha sido encomendada4; con lo cual la referida autonomía termina por marcar un límite a la acción de los órganos de las Ramas del Poder sobre los organismos definidos constitucionalmente como autónomos e independientes.

Así las cosas, el propósito de reconocerle a la Comisión Nacional del Servicio Civil el carácter de ente autónomo e independiente, y asignarle la función específica y general de administrar y vigilar 'las carreras de los servidores públicos', se concreta en excluir o separar del manejo de dichas carreras, en cuanto a su organización, desarrollo y consolidación, a la Rama ejecutiva del Poder Público, para hacer realidad el propósito que promueve el sistema de carrera por concurso público, cual es el de sustraer los empleos del Estado de factores subjetivos de valoración, como el clientelismo, el favoritismo y el nepotismo, que chocan con el adecuado ejercicio de la función pública.

Si de acuerdo con la regulación legal vigente, la Rama Ejecutiva del poder Público tiene a su cargo el nombramiento de los servidores públicos que hacen parte de los órganos que la integran -teniendo en cuenta para el efecto los resultados del concurso de méritos-, resultaría contrario a la filosofía que inspira el régimen de carrera, que también fuera de su resorte exclusivo la función de organizarla, desarrollarla y controlarla, o lo que es igual, de administrarla y vigilarla, pues ello conllevaría a la existencia de un monopolio sobre el sistema de carrera en manos de la Rama Ejecutiva, rompiendo con ello el criterio de imparcialidad y neutralidad que el constituyente, a través de los artículos 125 y 130 de la Carta, quiso reconocerle al mecanismo general de provisión de cargos en el sector estatal.

En distintos pronunciamientos, este Tribunal se ha referido a los objetivos centrales del sistema de carrera administrativa y a la obligatoriedad de sus postulados, que por lo demás vincula en iguales condiciones a las distintas entidades del Estado, salvo las excepciones que prevé la Carta, aclarando que su "manejo debe ser ajeno a motivaciones de carácter político y aun al interés que, como patrono, pueda tener el Estado mismo en la selección, promoción y remoción del personal a su servicio5.

… … …

De esta manera, fue entonces clara la voluntad del Constituyente del 91, de crear un órgano autónomo e independiente y de encargarle, como regla general, la función específica de administrar y vigilar los regímenes de carrera -la Comisión Nacional del Servicio Civil-, ajeno a las influencias de las ramas del poder y en particular de la Rama Ejecutiva, a través del cual se asegure que el sistema de concurso de méritos para la provisión de los empleos en los órganos y entidades del Estado, para el ascenso dentro de los mismos y para el retiro del servicio, se lleve a cabo de forma transparente, idónea e imparcial, conforme con los postulaos constitucionales y legales que regulan la materia, sin presiones de ninguna clase y apartado de intereses políticos o burocráticos.

Teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Servicio Civil y las especiales funciones que le han sido asignadas, ha expresado la Corte que se trata, entonces, de un órgano de la más alta jerarquía en lo que tiene que ver con el manejo del sistema de carrera de los servidores públicos, cuya integración, periodo, organización y funcionamiento le corresponde determinar al legislador, el cual a su vez está en la obligación de dotarla de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio para que pueda cumplir con independencia y eficacia las funciones constitucionales que le han sido asignadas."

La decisión del constituyente de establecer la carrera administrativa como regla general para la provisión de empleos en los órganos y entidades del Estado (art. 125 superior), en consonancia con el derecho ciudadano de acceder a los cargos públicos (art. 40 ib.), aparejó necesariamente la consagración constitucional de un órgano único a nivel nacional, autónomo, que de manera organizada, técnica y ágil garantizara la efectividad del sistema impuesto, sin la dependencia de las ramas del poder público, "aunque bajo los criterios y directrices trazadas por el legislador"6.

3.2. El presupuesto , mecanismo de racionalización de la actividad estatal, se encuentra indefectiblemente supeditado a una serie de principios, directrices y condicionamientos establecidos tanto por la Constitución como por la ley orgánica, cuya aplicación garantiza una adecuada y legítima política presupuestal, de tal manera que la estimación anticipada de ingresos y autorización de gastos, al momento de su elaboración y ejecución, sea el resultado de una política macroeconómica y de la planificación del desarrollo buscado para la realización de los objetivos del Estado Social de Derecho7.

Sobre tal mecanismo y su proyección financiera, que incide y traza las tareas de los organismos y entidades públicas, esta Corte ha indicado8:

"…para efectos de la elaboración del presupuesto la Constitución le señala al Gobierno i) que no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos (art. 345 C.P.); ii) que el presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.); iii) que en la ley de apropiaciones no se puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.); iv)

que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Y que si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (art. 347 C.P.); v) que la ley de apropiaciones debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esa naturaleza y que excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 350 C.P.); vi) que en la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley (art. 350C.P.); vii) que el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. (art. 350 C.P.); viii) que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo (art. 351 C.P.); ix) que el Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 superior (art. 351 C.P.).

A más de lo anterior, el Gobierno en la elaboración del presupuesto debe respetar los principios establecidos a partir de los mandatos superiores en la Ley Orgánica de Presupuesto y que rigen el sistema presupuestal.

… … ….

… respecto de los principios presupuestales establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto, a los que se ha referido la Corte en múltiples pronunciamientos9, cabe recordar que el artículo 12 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto-, señala lo siguiente:

‘ARTICULO 12. (Ley 38 de 1989, art.8, Ley 179 de 1994, art.4) Los principios del sistema presupuestal son la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis.’”

En este mismo orden, ha expresado10 (no está en negrilla en el original):

“El artículo 151 de la Constitución atribuye al Congreso de la República la facultad de expedir leyes orgánicas a las cuales se sujetará el ejercicio de la actividad legislativa, y, entre otros casos, para la expedición de normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones. Así las cosas, como sucede en materia de planeación, en esta materia (presupuestal) el órgano legislativo expidió la Ley Orgánica de Presupuesto11. Esta ley se encuentra en armonía con lo preceptuado por el artículo 352 de la Carta, que dispone que además de las disposiciones de orden superior que rigen la materia presupuestal, lo relacionado con la programación, aprobación, modificación y ejecución de

los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales y los entes descentralizados se regularan por las disposiciones en ella contenidas.

El Decreto-ley 111 de 1994 en su artículo 11 establece que el Presupuesto General de la Nación se compone de tres partes, a saber, el presupuesto de rentas, el de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales. El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, compuestos como se sabe, de ingresos tributarios y no tributarios; las contribuciones parafiscales cuando su administración corresponda a órganos que hacen parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

Por su parte el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones (art. 347 CP), se compone de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión, cada uno de los cuales se presentará clasificado en diferentes secciones, según lo dispone el artículo 36 del Estatuto Orgánico de Presupuesto. Adicionalmente, según lo dispuesto por el artículo 350 superior, la ley de apropiaciones deberá contener un componente denominado "gasto público social" que tendrá prioridad por mandato constitucional, sobre cualquier otra asignación, excepción hecha en casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional.

En la ley de apropiaciones no puede ser incluida ninguna partida que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinarlo a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (CP. Art. 346). Por su parte, el artículo 347 de la Carta, dispone que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. De ahí que el artículo 345 ibídem, determine que en tiempos de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Las disposiciones generales según la ley orgánica, son normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales solamente rigen para el período fiscal para el que hayan sido expedidas, y respecto de las cuales la jurisprudencia constitucional ha manifestado que 'estas disposiciones generales tienen un contenido puramente instrumental pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto (Sentencia C-685 de 1996, Magistrado ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero), lo que quiere decir que esas 'disposiciones generales' tienen por objeto facilitar y agilizar la ejecución del presupuesto durante la respectiva vigencia fiscal, sin que al amparo de las mismas pueda el legislador expedir 'mandatos en sentido material' o 'modificar o derogar normas de carácter sustantivo' ni desconocer o modificar normas de superior jerarquía como lo son las del estatuto orgánico de presupuesto' según lo precisó la Corte Constitucional en Sentencia C-201 de 13 de mayo de 1998…'.12

Según el artículo 346 de la Constitución, el Gobierno anualmente formulará el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones y lo presentará al Congreso dentro de los primeros diez días

de cada legislatura, a quien corresponde discutirlo y aprobarlo durante los tres primeros meses de cada legislatura (CP art. 349), con estricta sujeción a las reglas de la Ley Orgánica, la cual a su vez establece en el artículo 47 que: 'Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este Presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de Presupuesto'.

Corresponde pues al Congreso autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público (principio de legalidad del gasto), que como lo ha sostenido esta Corporación se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales.

En efecto, ha sostenido la Corte lo siguiente:

'(s)egún tal principio corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (CP art. 1°). En el constitucionalismo colombiano la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (CP. Art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art. 345) para poder ser efectivamente realizadas'13."

3.3. Realizado el cotejo de los fundamentos expuestos en los anteriores acápites con los segmentos normativos de la Ley 1420 de 2010 demandados, analiza esta corporación que la naturaleza de la Comisión Nacional del Servicio Civil y las funciones dispuestas por el artículo 130 de la carta política, en punto a la clasificación o encuadramiento en el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011, como "establecimiento público", (Sección 3801), constituyen elementos separados e independientes de la estructura dispuesta en tal instrumento de finanzas públicas, lo cual obedece al diseño de la ley orgánica del presupuesto, en función de los principios orientadores del sistema presupuestal, con el único propósito de distribuir técnicamente los ingresos y gastos de todo el aparato estatal.

En esta medida, la previsión específica en la sección referida, no conlleva mengua, reducción o limitación que pueda llegar a alterar la autonomía jurídica, administrativa y financiera que la Constitución y la ley han definido y otorgado a la Comisión, órgano que al no encajar formalmente en la estructura jurídica y tradicional de determinadas entidades que enumera y organiza el presupuesto anual, no arroja que la clasificación dada y acusada represente un quebrantamiento de la organización política y administrativa del Estado, ni de la separación de poderes que contempla el artículo 113 superior.

Así, para la Corte no es válida la lectura que en concreto hacen la actora y el Ministerio Público, dado que la simple confrontación del instrumento técnico del presupuesto con la normatividad constitucional y legal que rige a la Comisión Nacional del Servicio Civil, no lleva ipso facto a la inexequibilidad alegada, pues se evidencia que, (i) lo programado para este órgano estatal es parte integral del Presupuesto General de la Nación desglosado en el presupuesto nacional de rentas del presupuesto de ingresos y gastos para 2011 y, (ii) tal mención (sección 3801), "establecimiento público", de orden puramente estructural, no

causa perturbación a la autonomía e independencia que ostenta la Comisión ni, menos, a la carta política.

Se precisa recordar entonces que las normas dirigidas a dinamizar los ingresos y gastos de la Nación en la correspondiente vigencia fiscal, según lo ha expresado jurisprudencialmente esta corporación "tienen un contenido puramente instrumental pues su finalidad no es otra que permitir una adecuada ejecución del presupuesto", esto es, cumplen el cometido de facilitar la operatividad de los órganos y entidades agrupados en él, conforme a la estructura política y administrativa del Estado, sin que tal instrumentación, de carácter puramente técnico en cuanto a la clasificación del aparato estatal, con arreglo a la ley orgánica de presupuesto y al estatuto orgánico del presupuesto, arroje el desconocimiento de la naturaleza y las funciones de los órganos y entidades públicas, en este caso, la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Adicionalmente, la circunstancia de que la Comisión no sea mencionada como órgano autónomo en el artículo 3° del Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y a Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"14, sino encuadrada, en la cobertura que allí se indica (establecimiento público), no provoca per se inconstitucionalidad alguna; bien sabido es que por el contenido "puramente instrumental", el presupuesto anual, en este caso la Ley 1420 de 2010, componente del Presupuesto General de la Nación, por los fines estrictos de ejecución, mal puede establecer, expresa ni tácitamente, un obstáculo o una limitante a la naturaleza jurídica ni a las funciones asignadas a los entes públicos allí agrupados.

En conclusión, no es real que la clasificación dada a la Comisión Nacional del Servicio Civil en el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011, (i) ignore la calidad de ente autónomo e independiente emanada de la Constitución y la ley, (ii) cercene o limite las facultades plenas de comprometer y ordenar el gasto de los recursos que le fueron apropiados, ni (iii) desencadene una intromisión de la Rama Ejecutiva, con menoscabo de su naturaleza jurídica y de las facultades asignadas. De tal forma, de lo analizado y expuesto tampoco se colige fractura del principio de separación de los poderes públicos, ni variación del espíritu constitucional de 1991.

Por lo indicado, la Corte declarará exequibles los segmentos demandados de los artículos 1° y 3° de la Ley 1420 de 2010, "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011".

4.1. La carta política de 1991, en su artículo 125, consagró, como regla general, la carrera administrativa para "los empleos en los órganos y entidades del Estado", con precisas salvedades, y difirió a la ley la determinación de los cargos que no estarían sujetos al sistema, administrado y vigilado por la Comisión Nacional del Servicio Civil (art. 130 Const.).

De igual manera, estableció el principio del mérito como fuente del sistema de carrera, criterio de selección del servidor que, a través del mecanismo del concurso público, dispuesto por la norma constitucional, se erige en causa primigenia de acceso, permanencia o retiro de la administración pública.

La Corte Constitucional ha dispuesto, alrededor de esta materia15:

“De conformidad con la interpretación que de las disposiciones superiores ha realizado la Corte Constitucional, la carrera administrativa ‘se fundamenta única y exclusivamente en el mérito y la capacidad del funcionario público’, mérito que, en tanto elemento destacado de la carrera administrativa, comparte el carácter de regla general que a ésta le corresponde. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, los principios generales de la carrera administrativa se enfocan ‘todos ellos a la eficacia del criterio del mérito como factor definitorio para el acceso, permanencia y retiro del empleo público’16 y, en esa medida, el artículo 125 superior establece el criterio del mérito como regla general17.

Estrechamente vinculado al mérito se encuentra el concurso público, pues el Constituyente lo previó como un mecanismo para establecer el mérito y evitar que criterios diferentes a él sean los factores determinantes del ingreso, la permanencia y el ascenso en carrera administrativa18. Así pues, el sistema de concurso ‘como regla general regula el ingreso y el ascenso’ dentro de la carrera19 y, por ello, ‘el proceso de selección entero se dirige a comprobar las calidades académicas, la experiencia y las competencias requeridas para el desempeño de los empleos’, pues sólo de esta manera ‘se da cumplimiento al precepto superior conforme al cual ‘el ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes’20.

El concurso es así un instrumento que garantiza la selección fundada en la evaluación y la determinación de la capacidad e idoneidad del aspirante para desempeñar las funciones y asumir las responsabilidades propias de un cargo, e impide que prevalezca la arbitrariedad del nominador y que, en lugar del mérito, favorezca criterios ‘subjetivos e irrazonables, tales como la filiación política del aspirante, su lugar de origen (…), motivos ocultos, preferencias personales, animadversión o criterios tales como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, o la opinión pública o filosófica, para descalificar al aspirante’21.

A propósito del mérito y del concurso, importa poner de manifiesto que, de conformidad con reiterada jurisprudencia constitucional, el concurso ha de evaluar ‘todos y cada uno de los factores que deben reunir los candidatos a ocupar un cargo en la administración pública’, incluidos aquellos factores en los cuales ‘la calificación meramente objetiva es imposible’, pues ‘aparece un elemento subjetivo que, en ciertas ocasiones podría determinar la selección, como sería, por ejemplo, el análisis de las condiciones morales del aspirante, su capacidad para relacionarse con el público, su comportamiento social, etc.’22.

La inclusión de los factores dotados de un componente subjetivo dentro de la evaluación propia del concurso tiene la finalidad de evitar eventuales abusos, dado que, sin desconocer el matiz subjetivo que caracteriza a la solvencia moral, la aptitud física o el sentido social, lo cierto es que del ámbito de la carrera administrativa “es preciso desterrar la arbitrariedad y,

justamente, para ese propósito se ha ideado el concurso”23.

La evaluación de factores objetivos y subjetivos, tiene, a juicio de la Corte, una consecuencia adicional que es la designación de quien ocupe el primer lugar. En efecto, de acuerdo con la Corporación, ‘cuando se fijan en forma precisa y concreta cuáles son las condiciones que han de concurrir en los aspirantes y se establecen las pautas o procedimientos con arreglo a los cuales se han de regir los concursos, no existe posibilidad legítima alguna para desconocerlos y una vez apreciados éstos quien ocupará el cargo será quien haya obtenido mayor puntuación’, pues de nada serviría el concurso si, a pesar de haberse realizado, ‘el nominador puede elegir al candidato de sus preferencias24.”

4.2. Por otro lado, en consonancia, el artículo 130 ibídem, estatuyó como herramienta institucional de implementación de la carrera administrativa, la Comisión Nacional del Servicio Civil, responsable de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, salvo las de carácter especial, competencia analizada y reconocida así por esta corporación25 (está subrayado en el texto original):

“…ha encontrado esta Corte que el artículo 130 Superior se refiere a la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil desde dos aspectos puntuales: (i) el primero, hace referencia a la competencia de la Comisión respecto de “las carreras de los servidores públicos”, disposición que tiene un alcance general, razón por la cual no se agota en la carrera administrativa general sino que se proyecta sobre otras carreras especiales, excepción hecha de las carreras especiales por voluntad del constituyente. El segundo aspecto, hace referencia a que las funciones asignadas a la Comisión para administrar y vigilar las carreras son indivisibles, razón por la cual dichas atribuciones no pueden compartirse o radicarse en otros organismos por voluntad del legislador. 26

… la Corte ha encontrado que esta interpretación respecto de la competencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil para administrar y vigilar las carreras especiales de orden legal, es congruente con los principios, valores, derechos, objetivos y propósitos de la Constitución que informan tanto la carrera administrativa como la creación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, el principio de la derivación de las carreras especiales de la carrera administrativa general, y los límites a la configuración regulativa del legislador en relación con las competencias otorgadas por la propia Constitución a la Comisión Nacional del Servicio Civil, por cuanto una interpretación distinta contrariaría dichos postulados constitucionales esenciales.

Así lo ha evidenciado la Corte cuando ha dicho:

… … …

‘En consecuencia, acorde con los artículos 125 y 130 de la Carta, la interpretación que se ajusta al espíritu de dichas normas, es aquella según la cual, es a la Comisión Nacional del Servicio Civil a quien corresponde administrar y vigilar las carreras de los servidores públicos, con excepción de aquellas carreras especiales que tengan origen constitucional. Ello significa que se constituye en un imperativo constitucional, que se le asigne a dicha Comisión tanto la administración como la vigilancia de la carrera general y de las carreras especiales de origen legal, estas últimas, denominadas por el legislador carreras específicas.

‘Cabe destacar que, aun cuando es cierto que el legislador goza de un amplio margen de configuración política para desarrollar lo concerniente a la implementación del sistema de la carrera, tratándose de la carrera general y de los sistemas especiales de carrera de origen legal, dicha habilitación no comprende ni compromete la definición de competencia sobre las funciones de administración y vigilancia de las carreras, por ser éste un asunto del que se ha ocupado directamente la Constitución Política, precisamente, al asignarle a través del artículo 130 las dos funciones a la Comisión Nacional del Servicio Civil.’27”

4.4. Así expuesto, la Corte observa en cabeza de la Comisión Nacional del Servicio Civil la potestad constitucional y legal de adelantar, en función del sistema de carrera que administra y vigila, concursos públicos que tienen como único fundamento el principio del mérito, conforme a la expresión del constituyente, cuyo ejercicio, por la naturaleza misma del organismo y las altas tareas asignadas, indicadas a lo largo de esta providencia, no permite limitación o invalidación.

La autonomía e independencia jurídica, administrativa y financiera de la Comisión explican tal potestad, e igualmente lo determina el carácter instrumental del presupuesto de ingresos y gastos, según lo reseñado, elaborado con base en la Ley orgánica del presupuesto y en el EOP, de manera que, con independencia de la existencia o no del certificado de vigencia presupuestal, la Comisión Nacional del Servicio Civil tiene garantizado el poder de convocatoria a concursos de mérito, siendo sí carga del órgano o entidad receptora de los cargos a proveer, constituir el certificado de disponibilidad presupuestal de acuerdo con la normatividad vigente, para efectos del trámite regular que debe adelantar ante la Comisión.

Así las cosas, lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010, no puede afectar a la Comisión Nacional del Servicio Civil en sus funciones, fijado que lo que informa la posibilidad de convocar a concurso de mérito no es propiamente el certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección Nacional de Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sino el certificado de disponibilidad presupuestal originado en la entidad pública que posee en la planta de personal los cargos a proveer, ello conforme lo dispone el artículo 71 del Decreto 111 de 1996, certificado último constituido como garantía de una apropiación destinada a cubrir los costos que genera el concurso público, sobre la base de que para cada vigencia presupuestal se cuenta con los recursos de personal apropiados; de lo contrario, se torna improcedente su expedición y por esa misma razón la realización del mismo, manejo presupuestal que, por ser ajeno en sentido estricto a las funciones y los trámites que adelanta la Comisión, no apareja limitaciones en su autonomía y competencia, ni constituye desconocimiento del principio del mérito que ella aplica.

No obstante, aparece claro que el establecimiento del certificado de vigencia presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, adicional al certificado de disponibilidad presupuestal emanado del órgano o la entidad interesada en adelantar concurso ante la Comisión Nacional del Servicio Civil, que garantiza financieramente los propósitos del sistema de carrera, constituye un obstáculo innecesario y contradictorio frente a lo previsto en el inciso 1° del artículo 14 mencionado, que, paralelamente, tampoco se aviene al derecho ciudadano de acceso a los cargos públicos, previsto en el artículo 40 superior, como

expresión viva de la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político.

Agregar una exigencia más a aquella de la certificación de disponibilidad presupuestal que regula el control del gasto de la entidad, conforme a las normas de presupuesto, siendo que con ésta se satisface y viabiliza la convocatoria a concurso, entorpece el cumplimiento del mandato contenido en el referido inciso 1° y de las funciones públicas en cabeza del ente generador de los cargos a proveer, afectación que, de paso, conlleva una restricción más allá de lo razonable al acceso del ciudadano a la función pública y al cumplimiento de ésta, en la medida que no tendría lugar tal restricción únicamente con el certificado de disponibilidad presupuestal, de ser procedente, al abrirse espacio el trámite a concurso y, consecuencialmente, la potencial participación ciudadana, previo cumplimiento de los requisitos del empleo a cubrir.

De otra parte, la viabilidad presupuestal exigida traslapa las competencias del órgano o entidad con vocación de llevar a trámite un concurso público, en tanto supone de parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público la asunción de función que ya aparece satisfecha, para los fines del sistema de carrera administrativa, a través del certificado de disponibilidad presupuestal, expedido con base en las normas presupuestales que regulan los ingresos y gastos, circunstancia adversa que comporta, además, una trasgresión respecto de aquellos entes públicos que gozan de autonomía jurídica, administrativa y financiera.

4.5. También aduce la demandante que el referido inciso 2° del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010, vulnera el principio constitucional de unidad de materia, contemplado en el precepto 158 de la carta política.

La Corte pone de presente que, no obstante enunciar la norma un asunto ligado a la provisión de cargos públicos, su sola mención no puede mirarse de manera desviada o aislada, dado que se evidencia en ella un tratamiento presupuestal en consonancia con el contenido único de la ley, dentro del propósito del legislador de asegurar la correcta ejecución de los recursos en esta materia, que por pertenecer al sistema de carrera administrativa, involucra necesariamente la atención de factores presupuestales, en tanto el trámite de concurso público requiere el aseguramiento de dineros del tesoro de la nación, repartidos a los órganos o entidades de acuerdo con las leyes de presupuesto explicadas, lo que además se percibe en el inciso 1° no demandado del artículo estudiado.

Es claro así que la materia presupuestal, referida a ingresos y gastos, se asocia indefectiblemente a una causa, fin u objetivo de la administración, por lo que la reserva que se pueda tener de ella en punto al mencionado principio, en el caso presente, carece de fundamento y, por ende, no contraría la Constitución.

Así las cosas, por ser opuesto el inciso 2° del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010 a los mandatos del artículo 40-7 constitucional, la Corte procederá a declarar su inexequibilidad, acogiendo en este aspecto el pensamiento expresado por el Procurador General de la Nación.

VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLES los segmentos demandados de los artículos 1° y 3° de la Ley 1420 de 2010, "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011".

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el inciso segundo del artículo 14 de la Ley 1420 de 2010, "Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2011".

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. C-1265/05 (diciembre 5), M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Ver además C-1230/05 (noviembre 29), M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 C-1230/05, precitada.

3"Sobre el particular se pueden consultar las Sentencias C-372 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) y C-749 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra)."

4"Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-167 de 1995 (M.P., Fabio Morón Díaz), C-373 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-189 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-832 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis)."

5“Sentencia C-372 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). En esa misma línea de interpretación se pueden consultar, entre otras, las sentencias C-479 de 1992 (Ms. Ps. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), C-195 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-030 de 1997 (M.P. Jorge Arango Mejía), C-406 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-563 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz) y C-942 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).”

6 C-1230/05 citada.

7 C-1645/00, M.P. Carlos Gaviria Díaz; C-442/01 y C-177/02, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; C-1064/01, Ms. Ps. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño; C-1065/01, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

8 C-935/04 (septiembre 29), M.P. Álvaro Tafur Galvis.

9 “Ver, entre otras las sentencias C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz 546/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero 423/95 M.P. Fabio Morón Díaz, C-442/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-793/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño.”

10 C-1065/01 (octubre 10), M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

11 “Leyes Orgánicas de Presupuesto 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas en el Decreto 111de 1994.”

12 “Sentencia C-562/98 MP Alfredo Beltrán Sierra”

13 “Sentencia C-685/96 MP Alejandro Martínez Caballero.”

14 “Articulo3º. Cobertura del estatuto. Consta de dos (2) niveles: un primer nivel corresponde al presupuesto general de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional. //El presupuesto nacional comprende las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta //Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga.//A las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, se les aplicarán las normas que expresamente las mencione (L. 38/89, art. 2º; L. 179/94, art. 1º).”

15 C-588/09 citada.

16 “Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-315 de 2007. M. P. Jaime Córdoba Triviño”

17 “Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-349 de 2004. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.”

18 “Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-901 de 2008. M. P. Mauricio González Cuervo.”

19 “Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-349 de 2004. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.”

20“Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C.1122 de 2005. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.”

21 “Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-211 de 2007. M. P. Álvaro Tafur Galvis.”

22 “Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 1995. M. P. Carlos Gaviria Díaz.”

24 “Ibídem.”

25 C-753/08 (julio 30) M.P. Jaime Araújo Rentería.

26 “Sentencia C-1230 del 2005, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.”

27 “Sentencia C-1230 del 2005, M.P.: Rodrigo Escobar Gil.”