Sentencia C-809/02

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Derecho político de ciudadanos/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Calidad de ciudadano

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL EN ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación por servidor público que no invoca calidad de ciudadano

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación por servidor público

Esa admisión de la demanda era procedente porque nada impide que los servidores públicos presenten demandas de inconstitucionalidad, ya que dichas acciones implican una defensa abstracta de la vigencia del ordenamiento jurídico, que no es incompatible con las responsabilidades propias de quienes ejercen funciones públicas.

COSA JUZGADA RELATIVA-Existencia

ENTIDAD PUBLICA NACIONAL-Límites a ciertos gastos en un periodo de tiempo/ENTIDAD PUBLICA NACIONAL-Excepciones a límites a ciertos gastos en periodo de tiempo en salud, Fuerzas Armadas y DAS

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Criterio de procedencia

OMISION LEGISLATIVA-Elementos estructurales

La Corte ha considerado como elementos estructurales de la omisión legislativa relativa, la existencia de una disposición que excluya de sus hipótesis o de sus consecuencias alguna situación que en principio debía estar incluida, que tal exclusión no tenga justificación alguna y que por lo tanto la misma no supere el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad, y por último que dicha exclusión constituya inobservancia de un mandato constitucional impuesto al legislador.

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Discriminación eventual

PRESUPUESTO DE GASTOS-Libertad del Congreso para limitarlos

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO EN GASTOS DE ENTIDAD PUBLICA-Establecimiento de límites

La ley orgánica del presupuesto puede entonces limitar los gastos de las entidades públicas con el fin de cumplir propósitos constitucionales relevantes, como es la racionalización del uso de los recursos públicos y la reducción del déficit presupuestal.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PRESUPUESTAL-Amplitud

JUICIO DE IGUALDAD-Intensidad

JUICIO DE IGUALDAD EN MATERIA DE GASTOS-Flexibilidad

ENTIDAD PUBLICA EN MATERIA PRESUPUESTAL-No trato igualitario

ENTIDAD PUBLICA NACIONAL-Límites a crecimiento de gastos

RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-Limitación al crecimiento de gastos nacionales

FUERZAS ARMADAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD EN MATERIA DE GASTOS NACIONALES-Exceptuados de limitaciones al incremento

GASTOS DE SEGURIDAD NACIONAL-Protección constitucional especial/GASTOS DE SEGURIDAD NACIONAL-Prioridad incluso sobre gasto público social

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Vínculos con tareas de mantenimiento del orden público y defensa nacional

FISCALIA GENERAL DE LA NACION Y FUERZA PUBLICA Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD-No iguales propósitos y naturaleza

FISCALIA GENERAL DE LA NACION Y FUERZAS ARMADAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD-No asimilación en funciones de policía judicial

FISCALIA GENERAL DE LA NACION Y FUERZAS ARMADAS Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD EN MATERIA DE GASTOS-Tratamiento distinto en limitaciones

Referencia: expediente D-3977

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso tercero del artículo 91 de la Ley 617 de 2000.

Demandante: Luis Camilo Osorio Isaza

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil dos (2002).

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 consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Luis Camilo Osorio Isaza solicitó ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del inciso tercero del artículo 91 de la Ley 617 de 2000. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma cuya constitucionalidad se revisa y se subraya el aparte acusado:

“LEY 617 DE 2000

(octubre 6)

por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la

racionalización del gasto público nacional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(…)

Artículo 91. Límite a los gastos del nivel nacional. Durante los próximo cinco (5) años, contados a partir de la publicación de la presente ley, el crecimiento anual de los gastos por adquisición de bienes y servicios de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquéllas, dedicadas a actividades no financieras, no podrá superar en promedio el cincuenta por ciento (50%) de la meta de inflación esperada para cada año, según las proyecciones del Banco de la República.

El rubro de viáticos y de gastos de viaje tampoco podrá superar el cincuenta por ciento (50%) de la mencionada meta de inflación.

Se exceptúan de esta disposición los gastos para la prestación de los servicios de salud, los de las Fuerzas Armadas y los del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.

Parágrafo. El límite establecido en este artículo para los gastos del nivel nacional también se aplicará para el Congreso de la República."

III. LA DEMANDA.

El demandante considera que el inciso acusado incurrió en una omisión legislativa relativa, que viola los artículos 13 y 29 de la Carta. Ese inciso del artículo 91 de la ley 617 de 2000 establece que las Fuerzas Armadas y el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, están excluidas del límite a los gastos establecidos por esa disposición, pero no incluyó en esa excepción a la Fiscalía General de la Nación. Esa omisión vulnera, según el actor, el principio de igualdad, pues la Fiscalía tiene no sólo propósitos similares al DAS y a las Fuerzas Armadas, pues todas buscan "asegurar la convivencia pacífica y la vigilancia de un orden justo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2º de la normatividad superior", sino que además desarrolla, al igual que esas entidades, funciones de policía judicial.

El demandante explica que el Legislador tiene una cierta libertad en materia presupuestal, pero debe "demostrar la razonabilidad y proporcionalidad de cada medida en concreto, pues en un Estado de derecho no existen poderes absolutos conferidos a ninguna autoridad, ni siquiera a la rama legislativa". Y en este caso, argumenta el actor, si bien la disposición acusada persigue un propósito admisible, como es el saneamiento fiscal, utiliza un medio discriminatorio y desproporcionado, pues limita "indebidamente a la Fiscalía General de la Nación de la posibilidad de orientar sus recursos según sus propias necesidades y prioridades, que no son otras que las de investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los jueces competentes". Concluye entonces el actor:

"Correspondiendo, entonces, a la Fiscalía General de la Nación dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que en forma permanente cumplen la policía nacional y los demás organismos señalados por la ley, entre ellos el Departamento Administrativo de Seguridad Nacional y las Fuerzas Militares –éstas últimas de conformidad con lo señalado en el artículo 59 de la ley 684 de 2001-, no se encuentra explicación alguna razonable a la omisión legislativa en estudio, pues posibilita a las entidades expresamente previstas en la norma demandada el cumplimiento efectivo de sus fines legales pues no les impone límites en sus gastos-, dejando arbitrariamente por fuera al organismo que precisamente tiene a su cargo las labores de investigación penal y de policía judicial".

Por esas razones, el demandante considera que la norma es discriminatoria y viola el artículo 13 de la Carta. Pero además, según su criterio, esa omisión viola también el artículo 29 superior sobre debido proceso, pues restringe los gastos por desplazamiento para práctica de pruebas, compromete la celeridad procesal y la investigación de lo favorable y desfavorable al procesado, con lo cual afecta las garantías procesales.

IV. INTERVENCIONES

La ciudadana Ivonne Edith Gallardo Gómez, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad de la norma acusada.

La interviniente considera que las excepciones a las limitaciones de los gastos previstas por el inciso acusado tienen plena justificación. Así, en relación al sistema de salud, la ciudadana argumenta que éste requiere gastos permanentes para prestar los servicios médicos, cuya

no atención oportuna afecta el derecho a la vida de los usuarios.

Por otra parte, precisa la interviniente, el Estado colombiano está amenazado por grupos armados al margen de la ley, que "obliga a un incremento en los efectivos de las FFMM y personal de seguridad del Estado", lo cual necesariamente implica "mayores gastos generales dado que se debe adquirir la dotación de los soldados y la munición que se utiliza para la defensa". Además, agrega la ciudadana, pueden existir otros gastos, relacionados con "la profesionalización de las fuerzas armadas y por ende el mejoramiento de su capacidad operativa; la sustitución de soldados bachilleres por voluntarios, la inclusión de nuevos soldados regulares en cuadros de mando etc". Concluye entonces la interviniente que todos estos elementos justifican que la norma acusada haya exceptuado de la limitación a los gastos al servicio de salud, a las Fuerzas Armadas y al DAS, las cuales, "en la medida que tienen una finalidad razonable, es posible afirmar que no existe un trato desigual, toda vez que el efecto perseguido es constitucional y legalmente admisible".

V. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, en concepto No 3977, recibido el 28 de mayo de 2002, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del inciso acusado.

Luego el Procurador señala que un cargo por omisión relativa puede prosperar si es claro que la "disposición demandada ha debido incluir de manera explícita un determinado caso o situación, con el fin de dar un trato idéntico o similar a situaciones expresamente contempladas en esa norma. El trato injustamente desigual ha de predicarse del precepto acusado de omisión (sentencia C-246 de 2001)". Y ello no ocurre, según su parecer, en el presente caso. Así, añade el Procurador, la exclusión de los gastos de salud es entendible pues dichos servicios no pueden estar sujetos a restricciones presupuestales debido "al concepto de imprevisibilidad propio de las enfermedades y sus tratamientos, lo cual se expresa, por ejemplo, en epidemias, variaciones en costos y cantidades de medicamentos y tratamientos (v.gr. SIDA, cáncer, etc.), y cambios intempestivos en necesidades poblacionales; todo lo cual requiere mayor e inmediata cobertura presupuestal".

La Vista Fiscal analiza entonces las funciones de las Fuerzas Militares, la Policía y el DAS y destaca sus vínculos con la defensa nacional y el mantenimiento del orden público, que implica el enfrentamiento permanente a las amenazas imprevisibles de los actores armados por fuera de la ley. Y esto lo lleva a concluir que la razón que llevó al Legislador a excluir de la limitación en gastos generales a estas entidades públicas del orden nacional "está dada por la naturaleza misma de los órganos excluidos en cuanto a sus finalidades, que requieren actuaciones inmediatas frente a fenómenos intempestivos y de consecuencias impredecibles relacionados con la salud pública, seguridad nacional o preservación del orden público interno". La situación es distinta, según el Procurador, en el caso de la Fiscalía General de la Nación, que es una órgano perteneciente a la rama judicial y encargado de la investigación de los delitos, que no está regido por un accionar inmediato para proteger la salud o el orden público, pues la actuación de la Fiscalía "es posterior y consecuencial a los comportamientos delictivos". Además, precisa el Ministerio Público, el desarrollo de funciones de policía judicial es connatural a la Fiscalía, por su papel en la investigación de los delitos, mientras que las labores de policía judicial por las Fuerzas Armadas y el DAS "son de carácter accesorio en relación con las funciones centrales que cumplen los referidos entes nacionales". Por todo lo anterior, según su parecer, si bien la Fiscalía cumple funciones trascendentales y puede tener necesidades presupuestales, sin embargo un cubrimiento restringido de sus funciones no amenaza directamente la seguridad del Estado, el orden público ni la salud del pueblo colombiano, por lo que el Legislador no estaba obligado a incluir a esa entidad en las excepciones previstas en el inciso acusado. El Procurador concluye entonces que el cargo del demandante carece de sustento.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia.

1- La Corte Constitucional es competente para conocer de la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 91 de la Ley 617 de 2000, en virtud del artículo 241-4 de la Carta, pues se trata de una demanda ciudadana contra una norma que hace parte de una ley de la República.

Servidor público y acción pública de inconstitucionalidad.

2- El actor en el presente caso ejerce el cargo de Fiscal General de la Nación y presentó la

demanda en tal condición, y no invocando su calidad de ciudadano. Ahora bien, la acción pública de inconstitucionalidad es un derecho político exclusivo de los ciudadanos colombianos (CP arts 40. 241 y 241), por lo que en principio es necesario acreditar e invocar esa calidad para que la demanda sea admitida. Esto sugiere que la demanda no debió ser tramitada. Sin embargo, y como bien lo señala la Vista Fiscal, la prevalencia del derecho sustancial que gobierna las actuaciones judiciales (CP art. 228) indica que si un servidor público presenta una demanda de inexequibilidad, y no invoca la calidad de ciudadano, la demanda debe ser admitida si el cargo ocupado por quien presentó la demanda supone ser ciudadano colombiano en ejercicio, tal y como esta Corte lo ha explicado en varias oportunidades1. En esos eventos, se entiende que la demanda es admitida exclusivamente porque el actor es ciudadano colombiano, y no porque ocupe un determinado cargo. Por consiguiente, como en el presente caso, la demanda fue presentada personalmente por el Fiscal General de la Nación, y para ejercer ese cargo se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio, la Corte decidió tramitarla, a pesar de que el actor no invocó su condición de ciudadano sino que indicó que actuaba "en calidad de Fiscal General de la Nación". La admisión de la demanda tuvo lugar exclusivamente porque ella fue presentada por un ciudadano colombiano, y no porque ésta haya sido formulada por el Fiscal General pues, como ha dicho esta Corporación, "es la ciudadanía y no el cargo, la representación o la vocería que se lleve, la que habilita para la presentación de la demanda"2.

Además, la Corte precisa que esa admisión de la demanda era procedente porque nada impide que los servidores públicos presenten demandas de inconstitucionalidad, ya que dichas acciones implican una defensa abstracta de la vigencia del ordenamiento jurídico, que no es incompatible con las responsabilidades propias de quienes ejercen funciones públicas.

Pronunciamientos anteriores sobre la disposición acusada pero inexistencia de cosa juzgada constitucional.

3- El artículo 91 de la Ley 617, acusado parcialmente en la presente ocasión, ya ha sido objeto de examen por esta Corte. Así, la sentencia C-540 de 2001 declaró la exequibilidad esa disposición pero precisó que era "exclusivamente por el cargo de violación de los requisitos constitucionales para la aprobación de leyes orgánicas". Por su parte, la sentencia C-644 de 2002 declaró nuevamente la constitucionalidad de ese artículo, pero precisó que el

pronunciamiento recaía exclusivamente sobre los límites de crecimiento del "rubro de viáticos y gastos de viaje" en las entidades y organismos señalados en dicho artículo. Conforme a lo anterior, sobre la disposición demandada existen dos decisiones de constitucionalidad. Sin embargo ambas sentencias precisaron que la cosa juzgada era relativa y se restringía a los temas estudiados en aquella oportunidad, que son distintos a los cargos formulados por el actor contra el inciso tercero de ese artículo en esta ocasión. Por consiguiente, no existe cosa juzgada sobre la acusación formulada por la presente demanda, por lo cual procede un pronunciamiento de fondo en torno a ese cargo.

El asunto material bajo revisión.

4- El artículo 91 de la Ley 617 de 2000 establece, para un período de cinco años, unos limites a ciertos gastos de las entidades públicas del orden nacional. Por su parte, el inciso tercero exceptúa de esa restricción los gastos que esas entidades realicen para la prestación de los servicios de salud, así como aquellos de las Fuerzas Armadas y del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). El actor considera entonces que ese inciso incurre en una omisión legislativa relativa, que es discriminatoria y afecta el debido proceso (CP arts 13 y 29), pues debió incluir en la excepción a la limitación de los gastos a la Fiscalía General, ya que esa entidad tiene no sólo propósitos similares al DAS y a las Fuerzas Armadas, sino que además desarrolla, al igual que ellas, funciones de policía judicial. Por el contrario, para la interviniente y la Procuraduría no existe omisión de parte del legislador pues las excepciones previstas en el inciso acusado tienen plena justificación. Según su parecer, aunque la Fiscalía General desarrolla tareas importantes, sin embargo sus funciones no tienen la inmediatez en la protección del orden público que caracteriza las funciones de las Fuerzas Armadas y del DAS, por lo que bien podía la ley exceptuar de las limitaciones de gastos a estos organismos, sin tener que incluir forzosamente a la Fiscalía.

Conforme a lo anterior, el problema que plantea la presente demanda es si la norma acusada incurrió o no en una omisión constitucional, al no incluir a la Fiscalía General en las entidades públicas nacionales cuyos gastos no se encuentran limitados temporalmente por el artículo 91 de la Ley 617 de 2000. Para responder a ese interrogante, la Corte comenzará por recordar brevemente su doctrina sobre la omisión legislativa, para luego examinar el alcance de la libertad del Congreso para limitar los gastos de las entidades públicas nacionales. Ese estudio permitirá entonces determinar si efectivamente existe o no la omisión

inconstitucional aducida por el actor.

Omisión legislativa.

"…para efectos de proceder al examen de constitucionalidad de una disposición jurídica, por haber incurrido el Congreso en omisión legislativa relativa, la Corte ha considerado necesario el cumplimiento de ciertas condiciones, a saber: (i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador."

Como vemos, la Corte ha considerado como elementos estructurales de la omisión legislativa relativa, la existencia de una disposición que excluya de sus hipótesis o de sus consecuencias alguna situación que en principio debía estar incluida, que tal exclusión no tenga justificación alguna y que por lo tanto la misma no supere el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad, y por último que dicha exclusión constituya inobservancia de un mandato constitucional impuesto al legislador. Con base en esa reiterada doctrina, entra esta Corporación a analizar si la norma acusada incurrió en una omisión legislativa inconstitucional. Ahora bien, como esa omisión se vincula a una eventual discriminación provocada por una disposición que limita los gastos de las entidades del orden nacional, comienza la Corte por recordar el alcance de la libertad del Legislador para limitar los gastos estatales, y su relación con el principio de igualdad.

La libertad del Congreso para limitar los gastos estatales y el principio de igualdad

6- La disposición acusada es una norma orgánica en materia presupuestal, tal y como ya lo estudió la sentencia C-540 de 2001, MP Jaime Córdoba Triviño. A su vez, esa providencia, así como la reciente sentencia C-644 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño, establecieron que es una competencia del legislador orgánico la consagración de límites al crecimiento de los

gastos. Dijo entonces esta Corte que “por disposición constitucional expresa (C.P, art. 352), los límites al crecimiento de las cuentas y rubros del presupuesto de gastos se pueden establecer tanto en la Carta Política como en la ley orgánica del presupuesto”, sin que ello implique “una cotitularidad entre el constituyente y el legislador orgánico para definir el sistema presupuestal pues es indiscutible que el ejercicio de la potestad legislativa estará sujeto a los preceptos constitucionales.4”

7. La ley orgánica del presupuesto puede entonces limitar los gastos de las entidades públicas con el fin de cumplir propósitos constitucionales relevantes, como es la racionalización del uso de los recursos públicos y la reducción del déficit presupuestal. Y precisamente con esos criterios, la referida sentencia C-644 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño declaró la constitucionalidad de los límites al crecimiento del rubro de viáticos y gastos de viaje de las entidades públicas nacionales, señalado por el artículo 91 de la Ley 617 de 2000, luego de indicar que la otra restricción establecida por esa disposición, a saber la relativa a los gastos por adquisición de bienes y servicios, había sido derogada por el Acto Legislativo 01 de 2001.

8- Ahora bien, según reiterada jurisprudencia, la libertad de configuración del legislador en materia presupuestal es amplia. Por ello, y siempre y cuando esas regulaciones no se funden en criterios sospechosos o prohibidos, ni restrinjan el goce de derechos constitucionales, ni afecten a grupos sociales tradicionalmente discriminados o en situaciones de debilidad manifiesta, ni desconozcan prohibiciones constitucionales directas, el Congreso puede establecer, con amplitud de criterio, diferenciaciones para alcanzar propósitos constitucionales admisibles5. Esto no significa obviamente que el Legislador pueda vulnerar principios constitucionales, como la igualdad, pues las diferencias establecidas por la ley no pueden ser caprichosas sino que deben tener fundamentos objetivos y razonables (CP art. 13). Sin embargo, en aquellos campos en donde el Legislador goza de una amplia libertad, es obvio que el control judicial del respeto de la igualdad debe ser flexible. Y no se puede objetar que de esa manera el juez constitucional abdica de sus deberes de preservar la integridad y supremacía de la Carta (CP art. 241) pues precisamente la mayor ductilidad o flexibilidad del análisis de igualdad se impone precisamente para proteger el principio democrático y la libertad de configuración del Legislador en ese campo, que son imperativos constitucionales. Y ello es así porque, como esta Corte ya lo había señalado, “el escrutinio judicial de la igualdad es un juicio judicial de igualdad que se superpone a un juicio político

previo adelantado por la autoridad política", por lo que existe "una regla elemental pero trascendental, que podría ser formulada así: entre mayor es la libertad de configuración del legislador en una materia, más deferente debe ser el control constitucional del respeto de la igualdad, mientras que ese escrutinio judicial debe ser más riguroso cuando el Legislador utiliza criterios o regula esferas en donde su margen de apreciación ha sido restringido por la propia Constitución.6"

9- Conforme a lo anterior, el Legislador tiene una amplia libertad para establecer diferencias en las limitaciones al crecimiento de los gastos de diferentes entidades nacionales, ya sea por vía general en la ley orgánica de presupuesto, ya sea al realizar las apropiaciones correspondientes en la ley anual de presupuesto. En ese orden de ideas, y siempre y cuando esas diferencias consagradas por la ley no se funden en categorías sospechosas, ni restrinjan el goce de derechos constitucionales, ni afecten a grupos sociales tradicionalmente discriminados o en situaciones de debilidad manifiesta, ni desconozcan prohibiciones constitucionales directas, el escrutinio judicial de la igualdad debe ser dúctil o flexible, a fin de respetar la libertad de configuración del legislador en esa materia. Por consiguiente, para que las diferenciaciones establecidas por la ley en ese campo respeten el principio de igualdad, es suficiente que la finalidad buscada y el medio empleado no estén constitucionalmente prohibidos y, que el medio escogido sea adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto, sin aparecer de bulto groseramente innecesario o desproporcionado7. Con estos criterios, entra la Corte a analizar la razonabilidad de la diferencia de trato señalada en la disposición impugnada

La razonabilidad de la no inclusión de la Fiscalía General en el inciso acusado y la inexistencia de la omisión legislativa alegada.

10- En primer término, la Corte precisa que la Constitución no ordena un trato igualitario, en materia presupuestal, a las distintas entidades públicas, por lo que se entiende

La Ley 617 de 2000 estableció esencialmente limitaciones a los gastos de las entidades territoriales. Sin embargo, también consagró en su artículo 91, acusado parcialmente en la presente oportunidad, límites al crecimiento de los gastos de las entidades públicas del orden nacional. Esta restricción al gasto nacional, tal y como se señaló en los debates en el Congreso, tenía como propósito que el gobierno nacional diera ejemplo en la austeridad. Así,

el Senado introdujo esta modificación a fin de que se le exigiese al gobierno nacional "dar ejemplo en materia de racionalización del gasto público"8 y controlar el crecimiento de las plantas de personal de los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación. De tal manera, el legislativo quiso imponer al gobierno central unos raseros de austeridad en la misma línea que los impuestos a las entidades territoriales.

11- La limitación al crecimiento de los gastos nacionales tiene entonces como propósito contribuir a la racionalización fiscal y a la disminución del déficit fiscal, que es obviamente una finalidad constitucionalmente importante. Por su parte, el inciso tercero excluye de esa restricción a los gastos en salud y a aquellos del DAS y de las Fuerzas Armadas. La razón que tuvo el Congreso para establecer esas excepciones no aparece explicitada en las transcripciones de los debates legislativos en la Gaceta del Congreso9. Sin embargo, como bien lo señalan la interviniente y la Procuraduría, es posible inferir su justificación de la naturaleza misma de los gastos exceptuados. Así, dejando de lado la excepción sobre salud, que no es relevante para el presente examen del cargo del demandante, es claro que la excepción de las Fuerzas Armadas y el DAS indica que el Congreso quiso privilegiar los gastos directamente relacionados con la preservación del orden público y el mantenimiento de la integridad y defensa del territorio. En efecto, las Fuerzas Militares tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional (CP art. 217). Por su parte, la Policía Nacional busca preservar el orden público y la paz, pues su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (CP art. 218). Finalmente, el DAS cumple funciones administrativas de inteligencia y seguridad del Estado. Estas son necesarias para orientar al gobierno en la toma de decisiones y la formulación de políticas relacionadas con la seguridad interior y exterior del Estado. Para el desempeño de estas tareas, la entidad debe recolectar y procesar información pertinente, desarrollar labores de inteligencia estratégica, intercambiar información con organismos de inteligencia nacionales e internacionales, proteger altos funcionarios del Estado, ejercer funciones de policía judicial en coordinación con la Fiscalía General de la Nación sólo en investigaciones de carácter criminal relacionadas con la naturaleza y finalidad de la institución, entre otras (artículos 2° y 3° del Decreto 218 de 2000 "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de Seguridad").

12- Lo anterior indica que el propósito de exceptuar a las Fuerzas Armadas y al DAS de las limitaciones al incremento de los gastos nacionales fue basado en razones de seguridad y orden público, pues esas entidades tienen una vinculación directa con esas actividades. Esa exclusión podía razonablemente hacerla el legislador ya que la preservación del orden público es un propósito de trascendencia constitucional pues es función del Estado defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica (CP arts 2 y 189). Así lo ha reconocido esta Corporación al afirmar que éstas son condiciones necesarias para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades. El Estado tiene entonces el deber de "mantener la convivencia pacífica e instaurar un sistema jurídico – político estable, para constituir la protección a la vida como una de las obligaciones del gobernante sin las cuales no es posible la continuidad de la comunidad"10, para tal fin el Estado debe reprimir las actividades violentas de los demás individuos que vulneran esa órbita de libertad11, a través de sus instituciones y de acuerdo con los principios constitucionales.

Esto explica que el gasto de seguridad nacional tenga una protección constitucional especial, pues puede llegar a tener incluso prioridad sobre el gasto público social (CP art. 350). Excluir de las limitaciones del crecimiento a esos gastos es entonces un mecanismo legítimo y adecuado al que podía recurrir el legislador para potenciar las tareas de la Fuerza Pública y del DAS en la preservación del orden público y de la defensa nacional.

13- Ahora bien, la Fiscalía General de la Nación también cumple tareas que tienen vínculos con el mantenimiento del orden público. Así, a ella le corresponde investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes (CP art. 250), y es obvio que la actividad delincuencial tiene impactos sobre el orden público. Y por ello, dentro de las atribuciones propias del Fiscal General está la de suministrar al Gobierno información sobre las investigaciones que se estén adelantando, cuando ello sea necesaria para la preservación del orden público (CP art. 251).

Sin embargo, esos vínculos con las tareas de mantenimiento del orden público y de la defensa nacional no hacen que la Fiscalía General sea una entidad con los mismos propósitos y naturaleza que el DAS y la Fuerza Pública. Así, y por no citar sino algunas diferencias relevantes, los vínculos de esas últimas entidades con el orden público son directos e inmediatos, mientras que la relación de la Fiscalía con esos propósitos es indirecta, pues a

ella no le corresponde preservar ni restablecer el orden público, sino investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores de la ley penal. Por ello, mientras que el DAS y en especial la Fuerza Pública tienen como tarea prioritaria enfrentar directamente, incluso por medio del combate, a los actores armados por fuera de la ley que perturban la convivencia pacífica, esa tarea no corresponde prioritariamente a la Fiscalía General, que debe ante todo esclarecer los delitos e investigar a los eventuales responsables. Esto explica entonces que la Fiscalía haya sido radicada por la Carta en la Rama Judicial, mientras que el DAS y la Fuerza Pública hacen parte del Ejecutivo, pues corresponde al Presidente conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado (CP art. 189).

14- De otro lado, si bien todas estas entidades desarrollan funciones de policía judicial, sin embargo no por ello son asimilables pues, como acertadamente lo destaca la Procuraduría, su relación con estas funciones de policía judicial es diversa. Así, en la medida en que la investigación criminal está en el núcleo de la misión institucional de la Fiscalía, la Constitución no sólo le confiere la atribución de dirigir y coordinar las funciones de policía judicial que desarrollen las distintas entidades (CP art. 251) sino que además tiene un órgano de policía judicial propio: el CTI. Por su parte, la Policía Nacional desarrolla de manera permanente funciones de policía judicial, y contribuye entonces a la investigación de los delitos; sin embargo, la función constitucional de la Policía, como cuerpo civil, es de carácter más preventivo, tal y como esta Corte lo ha destacado en numerosas oportunidades, cuando ha dicho que "la Policía Nacional, como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas mas no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial"12. Y en relación con las Fuerzas Militares, es claro que éstas únicamente desarrollan funciones de policía judicial cuando se trata de delitos amparados por el fuero militar, pues a los militares les está constitucionalmente vedado investigar y juzgar a los civiles (CP art. 213). Finalmente, el DAS, aunque también desarrolla labores de policía judicial, no las cumple de la misma manera que la Fiscalía General, pues los propósitos institucionales del DAS son diversos.

Por ende, el hecho de que todas estas instituciones ejerzan, en ciertos contextos, funciones de policía judicial, no implica que deban recibir el mismo tratamiento en materia de limitación a los gastos.

15- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que existen diferencias importantes entre de un

lado, la Fiscalía General y, del otro, el DAS y las Fuerzas Armadas, por lo que bien podía la ley darles un tratamiento distinto en la limitación de sus gastos. No existe entonces ningún imperativo constitucional de que el crecimiento de los gastos de la Fiscalía General de la Nación deba estar sometido al mismo régimen de aquel de la Fuerza Pública o del DAS, por lo que bien podía la ley exceptuar a estos últimos de las limitaciones al crecimiento de los gastos, sin tener que obligatoriamente incluir en esa excepción a la Fiscalía. Algunos podrían cuestionar la sabiduría política de esa diferenciación, como en el fondo lo hace el demandante. Pero ése es un juicio de conveniencia, que no corresponde examinar a esta Corte, ya que el Legislador, en la medida en que goza de amplia discrecionalidad en ese punto, podía excluir de las limitaciones al crecimiento de los gastos al DAS y a la Fuerza Pública, y dar un trato distinto a la Fiscalía General de la Nación.

16- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que no existe la omisión legislativa señalada por el actor, por lo que el inciso acusado será declarado exequible, pero únicamente por el cargo estudiado, pues esta Corporación se ha limitado a examinar si existió o no esa omisión legislativa.

VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE, pero únicamente por el cargo estudiado, el inciso tercero del artículo 91 de la Ley 617 de 2000, que literalmente dice: “Se exceptúan de esta disposición los gastos para la prestación de los servicios de salud, los de las Fuerzas Armadas y los del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS.”

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-809/02

Referencia: expediente D-3977

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso tercero del artículo 91 de la Ley 617 de

2000.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Como quiera que en relación con la Ley 617 de 2000, tanto en las sentencias C-540 de 2001 y C-579 de 2001, he manifestado que, a mi juicio, en su integridad, dicha ley es inexequible por violación de varias disposiciones de la Constitución, razón por la cual he salvado el voto, en esta oportunidad aclaro mi voto en el sentido de que, por las mismas razones expuestas en los salvamentos de voto a las dos sentencia anteriormente mencionadas, sigo considerando que es igualmente inexequible el artículo 91 de la misma ley, posición de aclaración que asumo en esta oportunidad para respetar esos fallos, aunque sigo discrepando de las decisiones allí contenidas.

Fecha ut supra.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado.

1 Al respecto, ver, entre otras, las sentencias C-275 de 1996, C-366 de 2000 y C-1647 de 2000

2 Sentencia C-1647 de 2000, MP José Gregorio Hernández Galindo, fundamento 1.

3 Cfr. Las sentencias C-543 de 1996, C-067 de 1999, C-427 de 2000, C-1549 de 2000, y C-090 de 2002.

4 Sentencia C-644 de 2002, MP Jaime Córdoba Triviño, Fundamento 4°.

5 Al respecto, ver, entre otras, la sentencia C-445 de 1995 y C-093 de 2001.

6 Sentencia C-1191 de 2001, fundamentos 61 y 62. En el mismo sentido, ver sentencias C-093 de 2001, fundamentos 13 y 14, y C-673 de 2001, fundamento 7.2.

7 Sobre los alcances este escrutinio dúctil de igualdad, ver, entre otras, las sentencias C-445 de 1995, C-563 de 1997, C-093 de 2001, C-673 de 2001 y C-1191 de 2001.

8 Ver Gaceta del Congreso No. 553 del miércoles 15 de diciembre de 1999.

9 Al respecto pueden ser consultadas las Gacetas del Congreso Nos. 479, 553, 592 y 593 de 1999, Nos. 060, 099, 100, 101, 102, 103, 358 y 359 de 2000.

10 Sentencia C-038 de 1995. Fundamento 5.

11 Sentencia C-251 de 2002, fundamento 5.

12 Sentencia C-024 de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero, Fundamento 4.1.