Sentencia C-923/00

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Invasión de competencias del Ejecutivo/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Atribución al Ejecutivo para celebrar contratos/CONGRESO DE LA REPUBLICA-No puede imponer al Ejecutivo la celebración de un contrato/PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Desconocimiento

La Corte considera fundadas las objeciones presidenciales, pues, en su criterio, el legislador, al obrar directamente en la adjudicación de un bien público en usufructo, dejó inaplicado el artículo 150, numeral 9, de la Carta Política, que supedita la celebración de contratos por parte de la Administración a las autorizaciones que conceda ley, lo que significa que ésta no debe disponer directamente el contrato ni ordenar que se celebre sino autorizar al Ejecutivo para que, en uso de una facultad (no en desarrollo de un mandato), adelante el proceso respectivo y lo perfeccione. De lo anterior se desprende que el Congreso invade el ámbito propio de la función administrativa del Ejecutivo cuando, sin tener en cuenta la separación contemplada en el artículo 113 de la Constitución, cumple una tarea que le ha sido confiada a aquél. El Congreso en tales ocasiones -como la presente- incurre en la conducta, expresamente prohibida por el Constituyente, de “inmiscuirse”, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades.

AUXILIOS O DONACIONES EN FAVOR DE PERSONAS JURIDICAS-Prohibición

PROYECTO DE LEY-Ausencia de generalidad al conceder beneficios/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración por legislador en adjudicación de inmueble a persona determinada/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Adjudicación de inmueble a veteranos Guerra de Corea

El proyecto de ley en referencia carece de generalidad al conceder un beneficio a una persona en concreto, sin que existe justificación: son loables y dignos de reconocimiento los servicios prestados a la Patria por los veteranos de guerra, pero también lo son los de otras asociaciones de similar composición (como las de pensionados), que no están comprendidas en la norma proyectada. Se discrimina, entonces, a favor de cierta entidad, con nombre propio, vulnerando el artículo 13 de la Constitución.

Referencia: OP-033

Objeciones presidenciales sobre el proyecto de Ley 04 de 1998 Senado y 114 Cámara de Representantes, “Por la cual el Gobierno Nacional adjudica un inmueble con destino a la casa sede los veteranos de guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil (2000).

Decide la Corte sobre las objeciones formuladas por el Presidente de la República respecto del proyecto de ley en referencia, y, en ejercicio de sus competencias constitucionales, en

especial las previstas en el artículo 241-8 de la Carta Política, profiere la siguiente

mediante la cual se resuelve acerca de si los argumentos del Presidente se encuentran o no fundados, a la luz de la Constitución.

I. TEXTO DEL PROYECTO OBJETADO

El proyecto de ley del que se trata dice textualmente:

“LEY 114 DE 1999

(junio 15)

por la cual el Gobierno Nacional adjudica un inmueble con destino a la casa sede de los veteranos de guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(…)

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer unos beneficios, en los términos y condiciones que más adelante se indican, a favor de los veteranos supervivientes de la guerra de Corea y el conflicto con el Perú.

Artículo 2.- Adjudícase, a título de usufructo, a la Asociación de Veteranos de Servicio en Guerra Internacional, Ascove, con personería jurídica número 2.989 del 30 de septiembre de 1959 el inmueble ubicado en la carrera 4ª número 4-44, Barrio la Candelaria, de la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C., de propiedad de la Nación y transferido a título gratuito por el Instituto Nacional de Vías al Ministerio de Defensa Nacional, según Acuerdo número 048 del 24 de septiembre de 1996, inmueble del cual ha venido disfrutando Ascove, en virtud del contrato número 367 de 1974, celebrado con el Fondo Nacional de Inmuebles Nacionales del Ministerio de Obras Públicas.

PARAGRAFO. En el momento en que Ascove deje de existir o haya desaparecido la totalidad de los veteranos de la Guerra de Corea o del conflicto con el Perú, acreedores de los beneficios de que trata esta Ley, el inmueble en referencia retornará a manos del Estado y específicamente a su último propietario.

Artículo 3.- El Gobierno incluirá en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional la suma de cien millones de pesos ($1000.000.000.oo) moneda corriente para la reparación del citado inmueble, que deberá ser efectuada por el mismo Ministerio.

Artículo 4.- Destínase anualmente la suma de ciento veinte (120) salarios mínimos mensuales vigentes del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional para atender los costos de funcionamiento y operación de dicha casa sede de ASCOVE. Esta suma le será entregada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través del Ministerio de Defensa Nacional, a la

Asociación de Veteranos del Servicio de Guerra Internacional, ASCOVE.

Artículo 5.- La Contraloría de la República, a través de su Delegada para el Ministerio de Defensa Nacional, ejercerá el auditaje respectivo, sin perjuicio de que el Ministerio de Defensa Nacional ejerza la vigilancia y supervisión del caso sobre el manejo y funcionamiento de Ascove.

Artículo 6.- Créase un subsidio mensual equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino a cada veterano de que trata esta Ley, que no perciba pensión, asignación de retiro o prestación económica alguna, pagadera por el erario público.

Artículo 7.- El subsidio o mensualidad de que trata el artículo anterior, se pagará por el Ministerio de Defensa Nacional por mensualidades vencidas. Si la persona falleciere sin haber completado el mes, de todas maneras el pago se hará a quien corresponda como mes completo. Si tuviere familiares o beneficiarios legalmente reconocidos a quiénes hacer el pago de este último mes, dicho pago podrá hacerse a favor de Ascove con destino a un Fondo para el pago de servicios funerarios de los veteranos asociados, carentes de recursos.

Artículo 8.- Los veteranos a que se refiere esta Ley que por servicios prestados al Estado, se encuentren percibiendo pensión provenientes del Erario Público, que no sea pagada por el Ministerio de Defensa Nacional, no serán favorecidos con el subsidio de que trata el artículo 6 y únicamente tendrán derecho a que se les pague por una sola vez una bonificación equivalente a veinticinco (25) salarios mínimos mensuales vigentes en el momento del pago, la que será pagadera a través del Ministerio de Defensa Nacional, en la ciudad de Santafé de Bogotá, D.C.

Artículo 9.- Los veteranos de la guerra de Corea y del conflicto con el Perú que en la actualidad perciban ingresos del erario público como pensión o asignación de retiro que sea inferior a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, a partir de la fecha de vigencia de la presente Ley tendrá derecho a que su ingreso de ajuste a no menos de dos (2) salarios mínimos legales mensuales.

Artículo 10.- Los beneficios de usufructo del inmueble adjudicado, consagrados en la presente Ley, lo extenderá la asociación de Veteranos de Servicio en Guerra Internacional ASCOVE a la corporación casa del Soldado excombatiente en la Guerra de Corea, con personería jurídica Nº 0197 del 18 de abril de 1989 y exclusivamente a las organizaciones que existan en Colombia de excombatientes de la guerra de Corea y de los que participaron en combate en el conflicto militar con el Perú.

Artículo 11.- Autorízase al Gobierno para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios para el cumplimiento de la presente Ley.

Artículo 12.- La presente Ley rige a partir de su promulgación”.

II. LAS OBJECIONES

El Presidente de la República formula así las objeciones por inconstitucionalidad en contra del aludido proyecto:

“Las razones que llevan al Gobierno Nacional a objetar el proyecto en referencia se exponen a continuación:

1.- Vulneración de los artículos 136-1, 150-9 y 154, inciso segundo de la Constitución Política.

Los artículos 2, 3, 4 y 20 del proyecto vulneran los artículos 136-1 150-9 y 154 de la Constitución Nacional por las razones siguientes:

El proyecto de ley en los artículos citados, al ordenar directamente la adjudicación, a título de usufructo, de un bien inmueble de propiedad de la Nación en favor de una asociación de carácter privado, disponiendo además que con cargo al tesoro público se destinen partidas presupuestales para su reparación y funcionamiento, contraría lo dispuesto por el ordinal 1 del artículo 136 de la Constitución Política que prohibe al Congreso invadir, por medio de leyes, la competencia privativa de otras autoridades en determinados asuntos y, de contera, vulnera el artículo 150, ordinal 9, ibídem.

En efecto, de acuerdo con lo dispuesto por el ordinal 9 del artículo 150 de la Carta, la competencia del legislador en materia de disposición de bienes pertenecientes a la Nación se limita a conceder al Gobierno Nacional la autorización respectiva para que éste celebre el contrato de enajenación que corresponda (en el presente caso la del usufructo) y, por ende, el proyecto de ley que disponga directamente la enajenación es ostensiblemente contrario a la Constitución Política por invadir la esfera de competencia del Ejecutivo en esta materia, pues es al Gobierno Nacional, como autoridad administrativa, a quien corresponde decidir -previa la autorización que le confiera el legislador- si realiza o no la enajenación.

Adicionalmente, se vulnera el artículo 154 de la Carta pues las leyes cuya finalidad es la de disponer de los bienes públicos, sólo pueden dictarse a iniciativa del Gobierno Nacional, requisito que no se cumple en el proyecto bajo análisis.

Sobre el tema materia de la objeción conviene recordar que la H. Corte Suprema de Justicia en sentencia del 27 de agosto de 1987, expuso los argumentos que se citan a continuación, los cuales conservan plena validez frente a la Carta de 1991.

‘Por otra parte, aunque el artículo 76-11 C.N. le confiere al Congreso la atribución de facultar al Gobierno para enajenar nacionales, de ahí no se sigue que él mismo pueda proceder a verificar la enajenación ni a ordenarle al Gobierno que la lleve a efecto’.

‘Cierto es que en otras oportunidades se ha dicho por esta Corporación que ‘quien puede autorizar la ejecución de un acto, puede también ejecutarlo él mismo, a menos que a ello se oponga la naturaleza del acto o que algún precepto de la Constitución o de la ley lo impida’ (Sentencia del 16 de noviembre de 1911), pero como es el Presidente quien tiene la atribución de contratar a nombre de la Nación con la obligación de dar cuenta al Congreso en sus sesiones ordinarias (artículo 76-13), no puede el Congreso obligarlo a ello ni sustituirlo, pues de esta manera se violaría el artículo 78-2 C.N. que le prohibe ‘inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de privativa competencia de otros poderes’. (Texto original sin negrilla).

Sobre el particular, es pertinente recordar la doctrina de la H. Corte Constitucional en relación con la celebración de contratos. Así se expresó en sentencia C-449 de 1992:

‘En el proceso de contratación nacional participa tanto el Congreso como el Ejecutivo, en forma separada y armónica, como se anotó de conformidad con los artículos 3, 113, 150 y 189-23 constitucionales’.

‘…En el caso particular de contratos de la administración pública esta participación concurrente y separada encuentra su desarrollo en la Carta. En efecto, de la concordancia entre los numerales 9 y 14 del artículo 150, se desprende que el Congreso autoriza para contratar, en forma previa o posterior, respectivamente. El Gobierno, por su parte, ejecuta, esto es, contrata, sin invadir la órbita de aquél’. (Texto original sin negrillas).

2.- Vulneración de los artículos 46 y 355 de la Constitución Política

El subsidio establecido en los artículos 6 y 7 del proyecto de ley, constituye un auxilio de aquellos prohibidos por la Carta, como quiera que no se fundamenta en mandado constitucional alguno que ordene expresamente al Estado su establecimiento.

En efecto, de acuerdo con reiterada jurisprudencia de la H. Corte Constitucional, para que puedan destinarse contribuciones económicas en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado sin que tal destinación constituya vulneración del artículo 355 de la Carta Política, debe existir un mandato constitucional expreso mediante el cual se imponga al Estado el deber de adoptar medidas encaminadas a financiar, con cargo al presupuesto nacional o con bienes públicos, la asignación de subsidios en favor de determinadas personas o de actividades que beneficien a un sector de la población o fomenten propósitos de interés público o social.

El artículo 6 del proyecto al establecer, en forma general, un subsidio en beneficio de los veteranos de guerra sin establecer distinción alguna respecto del tipo de subsidio, ni de la situación económica de los beneficiarios, contraría el inciso 2 del artículo 46 de la Constitución Política toda vez que la citada disposición determina que el Estado garantizará a las personas de la tercera edad el subsidio alimentario, siempre que aquéllas se encuentren en estado de indigencia.

Por las razones expuestas, el subsidio decretado en el artículo comentado configura un auxilio que vulnera el artículo 355 de la Carta.

3.- Vulneración del artículo 13 de la Constitución Política

Los artículos 8 y 9 del proyecto materia de esta objeción contrarían el principio constitucional de la igualdad de las personas ante la ley por cuanto no existen, a la luz de la copiosa jurisprudencia de la H. Corte Constitucional sobre la materia (mediante las cuales se desarrolla el método para establecer la racionalidad del trato diferente) razones suficientes que justifiquen la diferencia de trato respecto de las demás personas de la tercera edad que gozan de pensión de jubilación.

Establecer, únicamente en favor de los pensionados que ostenten la calidad de veteranos de las guerras de Corea y del Perú, una bonificación y un incremento pensional especiales,

configura un tratamiento diferente inequitativo con respecto a las demás personas de la tercera edad que se encuentran en precaria situación económica y devengando pensiones de baja cuantía.

4.- Vulneración del artículo 345 de la Constitución Nacional

El artículo 11 del proyecto de ley comentado, vulnera el artículo 345 de la Carta por cuanto la facultad para abrir los créditos y efectuar los traslados presupuestales necesarios, es función que compete exclusivamente al Congreso, tal como lo expresó la H. Corte Constitucional en sentencia C-357 de 1994, cuya parte pertinente se transcribe:

‘Así, en particular, en materia de gastos, la Carta eliminó la figura de los créditos o traslados adicionales administrativos que preveía la anterior Constitución, por lo cual se puede concluir que, tal y como esta Corte ya lo ha establecido sólo el Congreso -como legislador ordinario- o el Ejecutivo -cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción- tienen la posibilidad de modificar el presupuesto. Ha dicho con claridad al respecto esta Corporación:

‘Bien sabido es la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto en épocas de normatividad…’

5. Se advierte que los artículos 1, 5 y 12 del proyecto por constituir una unidad inescindible con los artículos objetados, corren la suerte de estos últimos”.

III. LA RESPUESTA DEL CONGRESO

El Congreso desestimó las objeciones presidenciales en los siguientes términos:

1.- Que hubo vulneración de los artículos 136-1, 150-9 y 154, inciso segundo de la Constitución Política, por los artículos 2, 3, 4 y 10 del proyecto de ley, porque al ordenar directamente la adjudicación a título de usufructo, de un bien inmueble de propiedad de la Nación a favor de un ente privado y que además se destinen partidas presupuestales para reparación y funcionamiento, contraría lo dispuesto en el artículo 136-1 de la Constitución Nacional, porque prohibe al Congreso invadir por medio de leyes la competencia privativa del Gobierno y de paso el artículo 150-9 el cual limita al legislador a conceder autorización para celebrar contratos de enajenación. Además manifiesta que la iniciativa ha debido ser del Ejecutivo y no del legislativo.

Pues la objeción propuesta por el señor Presidente de la República, a los artículos del proyecto de ley mencionados, es claro que hay un error de interpretación por parte del Ejecutivo, por que confunde el acto de enajenación y al acto de usufructo. Mientras en la enajenación hay transferencia de dominio; en el usufructo es un derecho real accesorio de explotación del bien inmueble (a este caso se refiere el proyecto de ley).

Teniendo en cuenta lo anterior, la Nación no hace ninguna transferencia de dominio, es decir no le entrega la titularidad del bien inmueble a ninguna persona jurídica, como lo manifiesta en su sustentación, por lo tanto no podemos confundir estos términos jurídicos disímiles. El

bien inmueble solicitado en el proyecto es en calidad de usufructo, lo cual no es necesario que la iniciativa partiera en forma exclusiva del Ejecutivo, sino que podía tener origen, como así fue, en el Congreso de la República.

Por lo anteriormente expuesto no aceptamos esta primera objeción por inconstitucionalidad.

2.- El Gobierno manifiesta que los subsidios establecidos en los artículos 6 y 7 del proyecto de ley, vulneran los artículos 46 y 355 de la Constitución Política, porque constituyen auxilios prohibidos por la Carta, porque los que allí se consagran no establecen la situación económica de los beneficiarios.

Para que los mencionados artículos se ajusten al mandato constitucional preceptuado en el inciso segundo del artículo 46, proponemos sean modificados el texto de los artículos 6 y 7, así:

Artículo 6.- Créase un subsidio mensual equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, con destino a cada veterano de que trata ésta ley, que se encuentre en estado de indigencia.

Artículo 7.- El subsidio de que trata el artículo anterior se pagará por el Ministerio de Defensa Nacional por mensualidades vencidas. Si la persona fallece, el último pago no reclamado será destinado al pago de los servicios funerarios y si hubiere un remanente se destinará a ASCOVE para éste mismo fin.

Ajustado éste texto desaparecerá la consideración del Gobierno de que se están vulnerando las normas constitucionales mencionadas.

3.- La tercera objeción por inconstitucionalidad la refiere el Gobierno a los artículos 8 y 9 del proyecto en cuanto considera que ellos rompen el principio de igualdad ante la ley y no hay razón suficiente para justificar la discriminación que se crea a favor de las personas contempladas en esas disposiciones.

Aquí sí asiste razón al Ejecutivo, en tanto que la bonificación y el incremento especial que allí se contemplan deben ser objeto de una ley que se ocupen en términos integrales del tema pensional, pues de lo contrario se estaría colocando en una situación desventajosa a los pensionados que no encuadren dentro de los supuestos que la norma contempla.

La cuarta objeción de inconstitucionalidad se refiere al artículo 11 porque traslada al Ejecutivo el ejercicio de una competencia que es de resorte exclusivo del Congreso, apreciación que se comparte en este informe, de manera que su redacción debe adecuarse al procedimiento para el aseguramiento de los recursos que demanda el cumplimiento de la ley, de la siguiente manera:

Artículo 11.- En la ley de presupuesto se incluirán las partidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Por otra parte, la presidencia objetó el proyecto de ley en su totalidad por considerarlo inconveniente dado los altos costos que implicaría su cumplimiento y señalando que los beneficiarios de la norma ya han sido favorecidos con ajustes e incrementos especiales

establecidos en la Ley 4 de 1992 y 445 de 1998.

Respecto de esta objeción conviene precisar que al aceptarse la objeción por inconstitucionalidad de los artículos 8 y 9 del proyecto, desaparece la mayor parte de la carga fiscal derivada de su ejecución y en cambio, ajustando el contenido del artículo 6, la iniciativa legislativa preserva el núcleo esencial del derecho de las personas de la tercera edad que se encuentren en los eventos previstos en el proyecto. Por ello, se desestima la objeción por inconveniencia formulada por la Presidencia de la República.

Con base en lo anterior, se solicita a la plenaria del Senado de la República desestimar la objeción por inconveniencia, acoger en su totalidad la objeción por inconstitucionalidad respecto de los artículos 8 y 9 del proyecto, acoger la objeción por inconstitucionalidad respecto de los artículos 6, 7 y 11 y adecuar su redacción para ajustarlos a la Carta en los términos planteados en el presente informe y desestimar la objeción por inconstitucionalidad respecto de los artículos 2, 3, 4 y 10 del proyecto. En consecuencia y de estar de acuerdo con la plenaria de la Cámara, remítase el expediente legislativo a la Corte Constitucional para lo de su competencia".

Debe advertirse que un informe idéntico al transcrito fue presentado a consideración de la Cámara de Representantes.

Los informes fueron aprobados por las plenarias los días 15 y 20 de junio de 2000, según consta en certificaciones de los secretarios generales de Cámara y Senado (folios 6 y 7 del expediente).

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

"5.2.- ANALISIS CONSTITUCIONAL Y EXAMEN MATERIAL DE LA NORMA DEMANDADA (sic):

(…)

a. Respecto de los artículos 2, 3, 4 y 10 del proyecto. Para el Despacho, las normas son inconstitucionales, en la medida en que de manera clara desconoce el articulo 113 de la Constitución, en armonía con los artículos 136-1, 150-9 y 154 por las siguientes razones.

De conformidad con el artículo 113 constitucional, existe en Colombia tres ramas del poder público, pero además unos órganos que funcionan de manera separada, pero que colaboran entre sí para la realización de los fines del Estado. Es lo que se conoce como la colaboración armónica entre los poderes y órganos públicos en Colombia.

En ese orden de ideas, encontramos que la Carta a cada órgano le asigna sus funciones, y en el caso que nos ocupa, al Congreso le corresponde hacer la ley, pero de conformidad con el artículo 136-1 superior, no puede inmiscuirse en asuntos que la Constitución le ha señalado al Ejecutivo. En ese orden de ideas, el artículo 150-9 le ha atribuido al Congreso la función de autorizar al Ejecutivo para celebrar contratos, cuya autorización legal es de orden general, pero es el Ejecutivo el que de conformidad con sus planes y programas de desarrollo, sus prioridades, metas y objetivos el que debe considerar la oportunidad y la conveniencia de contratar.

Así las cosas, es contrario a la Carta, que el Congreso de la República por medio de leyes se inmiscuya en asuntos del Ejecutivo yendo más allá de lo que la Constitución autoriza, esto es imponer al Ejecutivo la obligación de ejecutar un contrato sea de enajenación, de empréstito, usufructo o de cualquier otra tecnología con una persona determinada.

Por lo anterior, los artículos 2, 3, 4 y 10, son inconstitucionales, a más de que desconocen el artículo 154 superior, en la medida en que las leyes que concedan autorización al Ejecutivo para celebrar contratos, el régimen prestacional de los servidores públicos y los que dispongan sobre bienes públicos, son de iniciativa privada del Gobierno. En el sub-examine, el proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria, y en tal virtud la inconstitucionalidad es evidente.

b.- Artículo 6 y 7 del proyecto. Las normas demandadas, crean un subsidio gratuito a favor de particulares, contrario a lo prescrito en los artículos 46, inciso segundo y artículo 355 superiores. En tal virtud las normas también son inconstitucionales, en la medida en que el artículo 46 de la Carta, señala la posibilidad de que el Estado otorgue subsidios alimentarios a las personas de la tercera edad, siempre que estén en condiciones de indigencia. Desde este punto de vista, si las personas destinatarias de las normas del proyecto se encuentran en condiciones de indigencia, siendo de la tercera edad tendrían derecho a subsidio alimentario, pero bajo la regulación de las normas generales sobre la materia, y siendo así sería beneficiario del subsidio en condiciones de igualdad frente a las otras personas que se encuentren en las mismas condiciones, a quienes el único requisito además de la edad es que se encuentren en situación de indigencia.

De otra parte, las normas desconocen el artículo 355 constitucional, que prohibe a las autoridades públicas decretar auxilios y donaciones en favor de particulares, razón por la cual el reconocimiento de este subsidio de naturaleza gratuita se convertiría en uno de aquellos auxilios prohibidos expresamente por la Carta.

c. Artículos 8, 9 y 11 del proyecto. Así mismo, estas normas son inconstitucionales, al desconocer los artículos 13 y 345 superiores. El artículo 13 constitucional garantiza el derecho a la igualdad de todas las personas ante la ley. Pero en algunos casos, existen circunstancias especiales en donde la ley le da un trato diferenciado a las personas, que se encuentra ajustado a la Carta, siempre y cuando ese trato desigual se encuentre justificado.

En estas circunstancias, en Colombia de conformidad con la Ley los pensionados reciben su mesada de acuerdo al monto que le corresponda, sin que la Ley pueda reconocerle beneficios adicionales a los pensionados que hayan laborado en ciertos menesteres, porque estaría abiertamente dando un trato desigual y discriminatorio a otros sectores que igualmente cumplieron sus servicios al Estado. Es decir, no existe una razón ajustada a la Carta que justifique ese trato diferenciado, razón por la cual los beneficios señalados en los artículos 8 y 9 del proyecto son inconstitucionales.

Así mismo, el artículo 11 del proyecto es inconstitucional, no sólo porque la facultad de abrir créditos y efectuar los traslados del presupuesto es facultad del Congreso de la República de conformidad con el art. 345 superior, sino porque la norma en análisis conforma una unidad normativa con el resto del articulado sobre el cual hemos dicho que es contrario a la Carta Política”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que el Congreso de la República acogió las objeciones presidenciales respecto de los artículos 8 y 9 del proyecto en referencia, y decidió adecuar la redacción de los artículos 6, 7 y 11 "para ajustarlos a la Carta". Así, pues, el legislador sólo manifestó su desacuerdo en relación con las objeciones formuladas contra los artículos 2, 3, 4 y 10 del proyecto. En consecuencia, el estudio de constitucionalidad a cargo de esta Corporación deberá restringirse solamente a los citados cánones.

En lo relativo a los nuevos textos aprobados por el Congreso para los fines de la aludida adecuación, carece la Corte de competencia para examinar su constitucionalidad, pues las objeciones no recayeron sobre ellos sino sobre los anteriores.

Ha desaparecido, por tanto, la controversia entre Congreso y Gobierno a ese respecto y no tiene cabida la actuación de la Corte para resolver acerca de ella. Deberá, pues, reservarse la Corporación para el caso de eventuales demandadas presentadas por los ciudadanos contra las pertinentes normas una vez sea sancionada y promulgada la Ley.

Mediante el artículo 2 del proyecto de ley el Congreso dispone la adjudicación a título de usufructo de un inmueble de la Nación, a la Asociación de Veteranos de Servicio en Guerra Internacional -Ascove-, y prevé el retorno del bien "al Estado y específicamente a su último propietario", cuando haya desaparecido la asociación o la totalidad de los veteranos de la guerra de Corea o del conflicto con el Perú.

El artículo 3 ordena al Gobierno incluir en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, cien millones de pesos ($100.000.000.oo) para la reparación del inmueble. Por su parte, el artículo 4 destina otra suma del presupuesto del aludido Ministerio para atender los gastos de funcionamiento y operación del inmueble, como sede de Ascove.

El artículo 10 prevé la extensión de los beneficios de usufructo del referido bien a la Corporación "Casa del Soldado excombatiente en la Guerra de Corea", y a otras organizaciones que agrupen a los veteranos de este conflicto bélico o de aquel que se presentó contra el Perú.

El Presidente de la República estima que dichas disposiciones violan los artículos 136-1, 150-9 y 154 de la Carta Política, en tanto que invaden la órbita de competencia del Ejecutivo.

La Corte considera fundadas las objeciones presidenciales, pues, en su criterio, el legislador, al obrar directamente en la adjudicación de un bien público en usufructo, dejó inaplicado el artículo 150, numeral 9, de la Carta Política, que supedita la celebración de contratos por parte de la Administración a las autorizaciones que conceda ley, lo que significa que ésta no debe disponer directamente el contrato ni ordenar que se celebre sino autorizar al Ejecutivo para que, en uso de una facultad (no en desarrollo de un mandato), adelante el proceso respectivo y lo perfeccione.

De lo anterior se desprende que el Congreso invade el ámbito propio de la función administrativa del Ejecutivo cuando, sin tener en cuenta la separación contemplada en el

artículo 113 de la Constitución, cumple una tarea que le ha sido confiada a aquél. El Congreso en tales ocasiones -como la presente- incurre en la conducta, expresamente prohibida por el Constituyente, de “inmiscuirse”, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades (art. 136, numeral 1, C.P.).

Obsérvese adicionalmente que el Congreso ha señalado de modo específico en el proyecto del que se trata, al titular del derecho real de usufructo constituido, vulnerando el concepto constitucional que le prohibe “decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente” (art. 136, numeral 4, C.P.). Por contera, se quebrantó el artículo 355 de la Constitución, a cuyo tenor ninguna de las ramas u órganos del Poder Público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de Derecho Privado; para la Corte, el auxilio es aquí ostensible si se observa que el usufructo, al menos en los términos del proyecto objetado, es gratuito: no causa erogación alguna a favor del tesoro público y a cargo de la institución usufructuaria; por el contrario, se ordena al Gobierno incluir en el Presupuesto del Ministerio de Defensa la suma de $100.000.000 para la reparación del inmueble y se destina anualmente la suma de 120 salarios mínimos, del Presupuesto del Ministerio, para atender los costos de funcionamiento y operación del inmueble dado en usufructo (arts. 3 y 4 del proyecto).

Añádase a lo dicho que el proyecto de ley en referencia carece de generalidad al conceder un beneficio a una persona en concreto, sin que existe justificación: son loables y dignos de reconocimiento los servicios prestados a la Patria por los veteranos de guerra, pero también lo son los de otras asociaciones de similar composición (como las de pensionados), que no están comprendidas en la norma proyectada. Se discrimina, entonces, a favor de cierta entidad, con nombre propio, vulnerando el artículo 13 de la Constitución.

No se olvide -por último- que las leyes que desarrollen las atribuciones previstas en el numeral 9 del artículo 150 de la Constitución son de iniciativa privativa del Gobierno, en los términos del artículo 154 Ibídem. Y en esta ocasión, el proyecto no fue presentado por ninguno de los ministros.

Se declararán fundadas las objeciones presidenciales.

DECISION

Con fundamento en las precedentes consideraciones, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, la Corte Constitucional de la República de Colombia

RESUELVE:

Decláranse FUNDADAS las objeciones formuladas por el Presidente de la República contra los artículos 2, 3, 4 y 10 del proyecto de ley 114/97 Cámara-04/98 Senado “Por la cual el Gobierno Nacional adjudica un inmueble con destino a la casa sede de los veteranos de guerra de Corea y el conflicto militar con el Perú y se dictan otras disposiciones”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General