C-069-93

Sentencia C-069/93

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Obligación/LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO/CONTRACREDITO PRESUPUESTAL/TRASLADO PRESUPUESTAL

La partida como tal existe en la ley o presupuesto de rentas, pero simplemente el Gobierno realiza un movimiento interno dentro del mismo y varía la destinación que en principio se le dió al gasto. El artículo 352 de la CP respecto de la programación, aprobación, modificación, y ejecución del presupuesto remite a lo establecido en la ley orgánica del Presupuesto. En este caso se dá la figura del contracrédito presupuestal que es una modalidad dentro de la ejecución del mismo. Está permitido al Congreso y al Gobierno realizar estos traslados presupuestales y si ello es posible en tiempos de paz con mayor razón se puede realizar esta modificación en momentos de conmoción interior

Ref.: Expediente R.E. 019.

Tema: Revisión Constitucional del Decreto 1940 de noviembre 30 de 1992 "Por medio del cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1992".

Magistrado Ponente:

Dr. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Santafé de Bogotá, D.C., veintidos (22) de febrero de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES.

El Secretario General de la Presidencia de la República, en cumplimiento de lo dispuesto por el numeral 6o. del artículo 214 de la Constitución Política y atendiendo instrucciones del señor Presidente de la Nación, envió a la Corte Constitucional el Decreto Legislativo 1940 de 30 de noviembre de 1992, expedido por el Gobierno Nacional, "por medio del cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1992".

II. NORMA QUE SE REVISA.

“DECRETO NUMERO 1940 DE 30 NOVIEMBRE DE 1992

Por medio del cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1992

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Politica y en desarrollo de lo previsto por el decreto 1793 de 1992, y

CONSIDERANDO:

Que por decreto 1793 de 1992, se declaró el Estado de Conmoción Interior, en todo el territorio Nacional por el termino de 90 días calendario.

Que de acuerdo con las motivaciones del mencionado decreto, es indispensable establecer medidas para aumentar la eficacia de la fuerza pública tales como las referentes a la disponibilidad de recursos, soldados, oficiales y suboficiales, la movilización de tropas, la adquisición de suministros y el fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia.

Que igualmente es esencial modificar el Presupuesto General, a fín de complementar gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista.

Que como consecuencia de lo indicado anteriormente, se hace necesario efectuar contracréditos y créditos presupuestales por la suma de $3.303.587.243, con el fin de destinarlas a atender los gastos ocasionados por el estado de excepción decretado por el Gobierno.

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. Modifícase el Decreto Ley de apropiaciones de la vigencia fiscal de 1992 para atender los gastos de funcionamiento concernientes al aumento de la eficiencia de la fuerza pública, efectuando contracréditos y créditos en el Presupuesto General de la Nación de las apropiaciones por la suma de TRES MIL TRESCIENTOS TRES MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS M/CTE ($3.303.587.243)

según el siguiente detalle.

CONTRACREDITO

SECCION 2402

FONDO VIAL NACIONAL

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS

PRESUPUESTO DE INVERSION

PROGRAMA 4101 SERVICIO DE LA DEUDA APORTES DE INVERSIONES FINANCIERAS.

SUBPROGRAMA 002 SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA

PROYECTO 003 SERVICIO DE LA DEUDA BIRF 8 Y 9 PROYECTOS. CREDITOS 2121/CO 2829/CO. 3.303-587.243

_____

TOTAL CONTRACREDITO FONDO VIAL NACIONAL 3.303.587.243.

ARTICULO 2º. Con base en el recurso de que trata el artículo anterior abránse los siguientes créditos al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1992 así:

PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO

SECCION 0601

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD

UNIDAD 0601 01

DIRECCION SUPERIOR

NUMERAL 2 GASTOS GENERALES

ARTICULO 001 COMPRA DE EQUIPO

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 1.076.000.000

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 278.250.000

ARTICULO 009 SEGUROS

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 35.000.000

TOTAL CREDITOS DEPARTAMENTO

ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD 1.389.250.000

SECCION 1501

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

UNIDAD 1501 01

OPERACION ADMINISTRATIVA DE LA

DIRECCION SUPERIOR

NUMERAL 1 SERVICIOS PERSONALES

ARTICULO 002 SUELDOS DE PERSONAL DE NOMINA

ORDINAL 005 SEGUROS DE VIDA

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 188.710.045

UNIDAD 1501 03

OPERACION ADMINISTRATIVA DEL

EJERCITO

NUMERAL 1 SERVICIOS PERSONALES

ORDINAL 004 SOLDADOS

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 378.512.352

ARTICULO 009 PRIMA DE NAVIDAD

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 45.860.367

ARTICULO 010 PRIMA EXTRAORDINARIA

ORDINAL 001 PARTIDA DE ALIMENTACION

SOLDADOS

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 142.943.400

ORDINAL 008 OTRAS PRIMAS

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 128.150.761

ORDINAL 010 PARTIDA ESPECIAL DE

ALIMENTACION Y COBER-

TURA DE FRONTERAS

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 23.731.200

NUMERAL 2 GASTOS GENERALES

ARTICULO 001 COMPRA DE EQUIPO

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 280.331.903

ARTICULO 002 MATERIALES Y SUMINISTROS

ORDINAL 002 OTROS CONCEPTOS

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 136.184.541

ARTICULO 003 MANTENIMIENTO

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 208.511.293

ARTICULO 004 SERVICIOS PUBLICOS

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 1.350.000

ARTICULO 006 VIATICOS Y GASTOS DE

VIAJE

ORDINAL 001 AL INTERIOR

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 2.571.936

ARTICULO 007 IMPRESOS Y PUBLICACIONES

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 36.000

ARTICULO 008 COMUNICACIONES Y TRANSPORTE

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 730.800

ARTICULO 012 OTROS GASTOS GENERALES

ORDINAL 001 OPERACION REDES DE INTE-

SUBORDINAL 001 GASTOS RESERVADOS

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 107.012.500

ORDINAL 002 RACIONES DE CAMPAÑA

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 165.427.167

TOTAL CREDITOS MINISTERIO DE DEFENSA

NACIONAL 1.810.064.265

SECCION 1601

POLICIA NACIONAL

UNIDAD 1601 01

SERVICIOS POLICIALES

NUMERAL 1 SERVICIOS PERSONALES

ARTICULO 002 SUELDOS DE PERSONAL DE

NOMINA

ORDINAL 005 SEGURO DE VIDA

RECURSO 01 RECURSOS ORDINARIOS 104.272.978

104.272.978

TOTAL CREDITOS POLICIA NACIONAL 3.303.587.243

TOTAL CREDITOS 3.303.587.243

ARTICULO 3º. El presente decreto rige a partir de su publicación.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Santa Fe de Bogotá, D.C. a 30 NOV. 1992″.

III. IMPUGNACION DE LA NORMA CONTROLADA POR PARTE DEL CIUDADANO PEDRO PABLO CAMARGO.

De conformidad con el numeral 1 del artículo 241 de la Constitución Nacional y en armonía con el artículo 37 del Decreto 2067 de 1991 “por el cual se dicta el régimen procedimental

de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional" el ciudadano Pedro Pablo Camargo acude ante esta Corporación para impugnar en su integridad el Decreto 1490 de 1992. En efecto, argumenta lo siguiente:

El Decreto objeto de control de constitucionalidad vulnera:

"…en primer término, el art. 213 de la Constitución Nacional, que permite al régimen en el estado de conmoción interior, dictar decretos legislativos para 'suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior', pero no para modificar el presupuesto de rentas, tal como lo hace el decreto impugnado al modificar el Decreto Ley de Apropiaciones de la vigencia fiscal de 1992.

El art. 345 de la Constitución Política prohibe hacerse gasto público que no haya sido decretado por el Congreso. La excepción versa con el caso de la emergencia económica, social o ecológica, prevista en el art. 215 de la Ley Suprema, que permite al Gobierno, a través de decretos legislativos, 'establecer nuevos tributos o modificar los existentes'. El art. 213 no autoriza al Gobierno para modificar, en ningún caso, el Decreto Ley o la Ley de Apropiaciones de la vigencia fiscal.

Y el art. 347 de la Constitución Política prevé que si los ingresos legalmente autorizados en la ley de apropiaciones no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones del Congreso que estudien el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados.

En el momento de dictar el Decreto Legislativo 1940, el Congreso estaba reunido en su primer período de sesiones ordinarias, y el Gobierno ni siquiera le consultó, sino que decidió echar mano a $3.303.587.243 'para atender los gastos de funcionamiento concernientes al aumento de la eficiencia de la fuerza pública'. Esto constituye un atraco al erario público, que no puede ser pasado por alto por la Corte Constitucional".

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO.

De conformidad con lo ordenado por los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política y dentro de la oportunidad establecida por el artículo 38 del Decreto 2067 de 1991, el

Procurador General de la Nación interviene en este proceso de control automático de constitucionalidad mediante concepto y en él solicita a esta Corporación declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 1940 de 1992. Para tal efecto, argumentó:

a) En relación con la conexidad expresa que el ejercicio por el Gobienro de la facultad excepcional de dictar decretos con fuerza de ley, para enfrentar la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, exige para su validez constitucional la concatenación o encadenamiento entre las medidas que se adopten y los factores de alteración que adujo el Gobierno para su declaratoria. Requisito que establece el inciso segundo del artículo 213 de la Constitución Nacional al señalar que mediante la declaratoria de Estado de Conmoción Interior "el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos".

Al respecto agrega que de esa norma se deduce como presupuesto de validez constitucional de los decretos que adopten medidas de excepción, la precisión y la conexidad, es decir, que la facultad de legislar en estas condiciones no es ilimitada, toda vez que los decretos que se expidan deberán referirse por un lado a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Conmoción Interior y por el otro, estarán destinados a conjurar la crisis.

Con base en ello, conceptua que es patente que las medidas adoptadas por el Decreto 1940 de 1992, guardan el debido vínculo de conexidad con los motivos que originaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, toda vez que mientras éste se encamina, entre otros objetivos a establecer medidas para aumentar la eficacia de la fuerza pública, a fin de contrarrestar las acciones de los grupos guerrilleros y de la delincuencia organizada, tales como son las referentes a la disponibilidad de recursos, soldados, oficiales y suboficiales, la movilización de tropas, la adquisición de suministros y el fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia, aquél, esto es, el Decreto 1940 el de 1991, a través de un traslado presupuestal, ($3.303.587.243), modifica el presupuesto general a fin de complementar gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales tendientes a financiar las erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista.

b) En cuanto al examen material se precisa en primer lugar que esa modificación al presupuesto general de la Nación consiste en un traslado presupuestal, el cual se lleva a

cabo mediante un contracrédito del Fondo Vial Nacional del “Rubro de recursos ordinarios del presupuesto de inversión” por valor de TRES MIL TRESCIENTOS TRES MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y SIETE MIL DOSCIENTOS CUARENTA Y TRES PESOS (3.303.587.243), y abriendo tres créditos: uno en el presupuesto de financiamiento al Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en la cuantía de MIL TRESCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS ($1.389.259.000); otro en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional en los rubros “Operación Administrativa del ejercito” por MIL OCHOCIENTOS DIEZ MILLONES SESENTA Y CUATRO MIL DOSCIENTOS SESENTA Y CINCO PESOS ($1.810.064.265,00); y otro en el presupuesto de la Policía Nacional, servicios policiales por CIENTO CUATRO MILLONES DOSCIENTOS SETENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS SETENTA Y OCHO PESOS ($104.272.978.00).

En segundo lugar y en atención a que el punto por dilucidar es el de si en Estado de Conmoción Interior, es decir, cuando el Gobierno acude al artículo 213 constitucional, tiene entre sus facultades la de hacer modificaciones al Presupuesto General de la Nación. la Procuraduría expresa en su concepto lo siguiente:

El artículo 345 de la Constitución Nacional consagra:

“En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargos al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

“Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso. las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto”.

Del análisis de este artículo deduce que a contrario sensu en tiempo de no paz, es posible hacer transferencias de créditos no previstas en el presupuesto sin que hayan sido decretadas por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales, que es el caso que nos interesa para la presente revisión.

En relación con el procedimiento que debe utilizarse para este tipo de operaciones presupuestales en estados de excepción, muestra como la Constitución de 1991 ha dejado a la ley, y concretamente a la Ley Orgánica del Presupuesto, la regulación de todo lo

correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución del presupuesto de la Nación (art. 352 C.P.). Ley Orgánica del Presupuesto vigente que actualmente es la Ley 38 de 1989 y la cual en el artículo 69 consagra: "Los créditos adicionales destinados a pagar gastos por calamidad pública o los ocasionados durante Estado de Sitio (Hoy Conmoción Interior) o Estado de emergencia Económica, declarados por el Gobierno Nacional, para los cuales no se hubiese incluido apropiación en el Presupuesto, serán abiertos conforme a las normas de los artículos anteriores o en la forma que el Presidente de la República o el Consejo de Ministros lo decida".

Advierte que a pesar de que la norma se refiere a las adiciones presupuestales, debe ser aplicada también al caso de los traslados los cuales como se vió anteriormente están expresamente autorizados por la Carta Política y constituyen una operación mucho más sencilla que la adición.

Finalmente observa que no aparece en el texto del Decreto constancia sobre el certificado de disponibilidad presupuestal expedido por el Jefe del Fondo Vial Nacional y refrenado por la Contraloría General de la República, el cual daría certeza sobre la no afectación de los recursos trasladados y fundamento contable a la operación presupuestal, máxime si se tiene en cuenta que dichos fondos están destinados al servicio de la deuda externa.

Ello se considera conveniente, pues aun cuando la nueva Constitución es flexible en cuanto al equilibrio presupuestal, consignado como principio en la anterior Constitución, y el artículo 67 de la Ley 38 de 1989, cuando se trata de créditos abiertos mediante contracréditos a la Ley de Apropiaciones, no exige indicar de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para la operación, se hace necesario mantener una política coherente en el gasto público.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

a) Competencia:

De conformidad con el numeral 7o del artículo 241 de la Constitución Nacional cuando señala: "Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dice el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución", tiene competencia la Corte Constitucional para estudiar, evaluar, revisar y hacer el

pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad del Decreto Legislativo No. 1940 del 30 de noviembre de 1992, el cual fue dictado en consonancia con el artículo 213 de la Carta Política.

b) Aspectos de procedimiento en la formación del Decreto 1940 de 1992:

Habiéndose expedido el Decreto 1940 el día 30 de noviembre de 1992, el Gobierno se hallaba investido para entonces de las atribuciones legislativas previstas en el artículo 213 de la Constitución, en cuanto aún transcurría el término fijado por el propio Ejecutivo en el acto declaratorio del Estado excepcional.

Examinado el texto, se constata que el Gobierno lo motivó, indicó en forma expresa desde cuándo entraría a regir, subrayó la temporalidad de su vigencia sin perjuicio de la eventual prórroga autorizada por el artículo 213 de la Carta y lo suscribe mediante la firma del Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho.

Asi las cosas, en lo que toca a los aspectos referidos, el Decreto materia de este proceso no presenta motivo alguno de inconstitucionalidad

c) Relación de causalidad entre la medida adoptada mediante el Decreto Legislativo 1940 de 1992 y el Decreto 1793 de 1992 por medio del cual se declaro el Estado de Conmoción Interior:

La constitucionalidad de las normas expedidas por el Presidente de la República durante los estados de excepción depende en primer término, habida cuenta precisamente de su carácter excepcional, de la relación directa y específica que guarden las medidas que mediante ellas se adoptan con las razones invocadas por el Ejecutivo para asumir poderes extraordinarios, ya que la Constitución únicamente le otorga éstos con el objeto de atacar y contrarestar los fenómenos de hecho sobre los cuales descansan dichas razones y sobre el supuesto de que ellas estarán dirigidas tan solo a la restauración del orden público perturbado.

Es preciso entonces, que el organismo encargado de ejercer el control jurídico sobre los decretos que se dicten en desarrollo de las expresadas atribuciones, en el caso colombiano, la Corte Constitucional, verifique con objetividad si el señalado requisito se cumple

cabalmente. En consecuencia, esta Corte procede a considerar la conexión y enlace entre los Decretos Legislativos 1793 y 1940 de 1992.

La decisión del Gobierno al expedir el decreto legislativo básico No. 1793 de 1992, el cual fue declarado constitucional por esta Corporación, a través de sentencia de No. de 8 de febrero de 1993, estuvo fundamentada en la muy delicada situación de desestabilización del orden público que ha venido ocasionando daño persistente y amenaza constante a las vidas y bienes de los asociados.

En efecto, dice su parte motiva:

"…

Que es igualmente indispensable establecer mediadas para aumentar la eficacia de la fuerza pública, tales como los referentes a .la disponibilidad de recursos, soldados, oficiales y suboficiales, la movilización de tropas, la adquisición de suministros y el fortalecimiento de los mecanismos de inteligencia.

Que es esencial incorporar al presupuesto general nuevos gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las nuevas erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista…".

En el Decreto que se revisa se encuentra una evidente y directa relación de conexidad entre el traslado presupuestal por él realizado y los hechos que sirvieron de motivación a la declaratoria de conmoción interior. Precisamente en el Decreto 1940 de 1992 se invoca la necesidad de fortalecer la fuerza pública para el restablecimiento del orden público, para lo cual se realiza una operación presupuestal consistente en hacer un traslado para aumentar la disponibilidad de recursos en el Ministerio de Defensa Nacional en cuanto hace a la Policía y al Ejército, y, al Departamento Administrativo de Seguridad.

En la medida entonces en que exista un Estado bien equipado logísticamente y los recursos humanos preparados para su defensa, debidamente atendidos, se encontrará en las mejores condiciones para hacerle frente a las fuerzas disociadoras del orden que no cesan en nuestro país de perturbar la tranquilidad ciudadana.

Por lo tanto, en lo que atañe a la conexidad, el Decreto objeto de control no denota razón

alguna de inconstitucionalidad.

d) Aspectos de contenido material del Decreto 1940 de 1992:

El Decreto 1940 de l992 dictado con fundamento en el Estado de Conmoción Interior y "por medio del cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de l992", va dirigido a incrementar el ingreso de las fuerzas militares para aumentar su eficacia en su gestión operativa de represión contra el crimen organizado y a buscar, mediante la inyección de recursos económicos, una cobertura amplia y profesional de los aparatos y servicios no sólo de inteligencia para prevenir el espectro delincuencial que azota a Colombia, sino de uso de la fuerza para contrarrestarlo.

El título XII de la Constitución Nacional reseña lo relativo al Régimen Económico y de la Hacienda Pública y el Capítulo 3 del mismo señala los preceptos bajo los cuales ha de manejarse el Presupuesto Nacional.

Establece el artículo 346 ibidem el procedimiento para la elaboración del presupuesto nacional, el cual debe obedecer a los parámetros del Plan Nacional de Desarrollo, que recoge las iniciativas y metas tanto de las entidades territoriales como del Gobierno Nacional, para que el presupuesto así elaborado, tenga fundamentos serios y coherentes respecto de los fines sociales que se ha propuesto como meta el Estado, en cumplimiento de sus deberes intrínsecos como motor de desarrollo de la comunidad en general.

Señala la participación activa de la rama Legislativa del Poder Público en el estudio y aprobación del presupuesto nacional a través de las Comisiones Constitucionales económicas, las cuales deben sesionar en deliberaciones conjuntas, cuando se trate de dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, el cual puede considerarse como un procedimiento legislativo encaminado a buscar la agilidad y la eficiencia en la tramitación del mismo y también considera la Corte que al darle trámite conjuntamente las comisiones especializadas de asuntos económicos, a este proyecto, habrá mejores oportunidades para escuchar los planteamientos de los legisladores sobre la materia, y en esta forma se tendrán mejores elementos de juicio para valorar la favorabilidad o las inconveniencias del caso.

El artículo comentado señala que "En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida

alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la 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 destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo", entendiéndose en esta forma que el manejo presupuestal colombiano, determinado por una serie de principios entre los cuales se encuentran especialmente la planificación y la unidad de caja, exigen un manejo serio y si se quiere, rígido de todas las partidas que han de incorporarse en la ley de apropiaciones y para garantizar esta seriedad en el manejo de las finanzas públicas, se ha establecido con severidad, en este ordenamiento constitucional, los rubros y los egresos que son suceptibles de incluirse en el presupuesto de gastos de la Nación.

El artículo 347 expresa cuál debe ser el contenido genérico de la ley de apropiaciones, y señala que ella contendrá la totalidad de los gastos del Estado durante la vigencia fiscal correspondiente y precisa cómo debe subsanar el gobierno las falencias en el caso de que los ingresos no alcancen a cubrir los gastos proyectados.

El artículo 349 establece el término de tres meses a partir del inicio de cada legislatura para que el Congreso discuta y apruebe el Presupuesto General de Rentas y la Ley de Apropiaciones. En cuanto a esta última expresa el artículo 356 ibidem que deberá tener un componente denominado gasto público social, según definición hecha por la ley orgánica respectiva, el cual será obligatorio con las excepciones que la misma norma señala, esto es, cuando el Estado se encuentre en guerra exterior o por razones de seguridad nacional.

En cuanto a la distribución de las partidas que conforman el gasto público social se advierte que "se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa" y por último prohibe al Gobierno Nacional la disminución del presupuesto de inversión en relación con el del año inmediatamente anterior.

Por lo que hace relación directa con el tema que se trata, la Corte Constitucional transcribe el artículo 352 constitucional:

"Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel

administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar". (subrayado fuera del texto),

Artículo que remite a la ley orgánica del presupuesto en materias tales como la programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos. Materias que están expresamente reguladas por la ley 38 de l989 en sus artículos 63 y siguientes, pero concretamente a la figura a que ha acudido el Gobierno Nacional en el caso sublite del Decreto 1940 de l992, esto es la figura del contracrédito presupuestal, vale decir que hay la correspondiente partida en la ley de rentas para atender requerimientos en otros renglones debidamente apropiados pero que por necesidades o imprevistos que se presentan dentro de la ejecución presupuestal se hace necesario trasladar ese rubro para cubrir el gasto que demande otro compromiso propio del Gobierno Nacional.

Lo que equivale a decir que la partida como tal existe en la ley o presupuesto de rentas, pero simplemente el Gobierno realiza un movimiento interno dentro del mismo y varía la destinación que en principio se le dió al gasto. No se trata bajo ningún aspecto, de abrir créditos adicionales al presupuesto de Rentas de la Nación, por lo que no se va a adicionar o sumar partidas alguna de las que ya están constituidas e incorporadas en la ley de rentas. Se entiende que el movimiento contable producido al interior del presupuesto, consiste en restar una cantidad de dinero de un rubro ya establecido en el presupuesto de la respectiva vigencia fiscal, para trasladarlo a otro rubro que puede o no aparecer en ese presupuesto. Luego el monto global o numérico fiscal de la ley de rentas de ninguna manera se incrementa, por lo que simplemente se está variando la destinación del gasto de una partida. Y fué precisamente lo que se hizo en este caso del Decreto 1940 de l992, que se cambió el destino de la partida que estaba asignada a la sección 2402 Fondo Vial Nacional, por valor de $3.303.587.243.oo para invertir este dinero en la sección 0601 Departamento Administrativo de Seguridad $1.389.250.000, en las secciones 1501-1503 Ministerio de Defensa Nacional - Ejercito Nacional por valor de $1810.064.265.oo y la sección 1601 Policía Nacional la suma de 104.272.978- partidas todas éstas que suman el valor que por circunstancia del contracrédito se dejará de invertir en el Fondo Vial Nacional.

Como se dijo, el artículo 352 de la Constitución Nacional respecto de la programación, aprobación, modificación, y ejecución del presupuesto remite a lo establecido en la ley

orgánica del Presupuesto. En este caso se dá la figura del contracredito presupuestal que es una modalidad dentro de la ejecución del mismo. Al respecto la ley 38 de l989 en su artículo 67 señala: Ni el Congreso ni el Gobierno podrán abrir créditos adicionales al presupuesto, sin que en la ley o decreto respectivo se establezca de manera clara y precisa el recurso que ha de servir de base para su apertura y con el cual se incrementa el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital, a menos que se trate de créditos abiertos mediante contracréditos en la ley de apropiaciones". (Subrayado fuera del texto). Fue lo que sucedió en este evento así: La partida se encontraba presupuestada en la ley de rentas, se sacó de la sección inicial "Fondo Vial Nacional" y se incorporó al Departamento Administrativo de Seguridad, y Ministerio de Defensa (Ejército y Policía Nacional). Luego le está permitido al Congreso y al Gobierno realizar estos traslados presupuestales y si ello es posible en tiempos de paz con mayor razón se puede realizar esta modificación en momentos de conmoción interior de conformidad con lo establecido en el artículo 213 inciso tercero cuando dice que: "Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el Orden Público..."

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

RESUELVE :

Primero: Declarar ajustado a la Constitución, el Decreto Legislativo 1940 del 30 de noviembre de 1992, dictado con fundamento en el Decreto Legislativo 1793 del 8 de noviembre de 1992 por el cual se declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio Nacional.

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

COMUNIQUESE Y NOTIFIQUESE

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN CIRO ANGARITA BARON

Magistrado Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General