C-073-93

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Modificación/CONMOCION INTERIOR

Nada obsta, a la luz de los preceptos constitucionales, para que en tiempos de perturbación del orden económico y social, con el objeto de hacer frente a las necesidades propias de ésta, sea el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, quien, revestido de poderes extraordinarios, modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos, siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis. El Gobierno Nacional goza de un margen de discrecionalidad, que debe ser ejercido en forma razonable y no arbitraria, para determinar la forma en que se abrirán los créditos adicionales necesarios para financiar las actividades estatales destinadas a superar las causas que condujeron a decretar el estado de conmoción interior.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO

El artículo 345 no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general, que es la piedra de toque del Estado de derecho, el cual encuentra sus bases constitucionales en los artículos 1°, 3°, 121 y 122 de la Carta Política.El Decreto 2094 de 1992 no hace otra cosa que desarrollar este precepto, como quiera que legaliza mediante una norma con fuerza de ley una adición y una erogación presupuestal.

REF: Expediente N° RE-027

Revisión constitucional del Decreto 2094 de 1992, “Por medio del cual se modifica el presupuesto general de la nación para la vigencia fiscal de 1992 y se dictan otras disposiciones”.

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá, febrero veinticinco (25) de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto 2094 de 1992.

I.ANTECEDENTES

El Gobierno Nacional remitió a esta Corporación, al día siguiente a su expedición, copia oficial del Decreto 2094 de 1992.

1. De la norma objeto de revisión

El siguiente es el texto integral del Decreto 2094 del 29 de diciembre de 1992:

DECRETO NUMERO 2094 DE 1992

29 DIC. 1992

Por medio del cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1992 y se dictan otras disposiciones.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

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

C O N S I D E R A N D O:

Que por decreto 1793 de 1992, se declaro el Estado de Conmoción interior, en todo el territorio Nacional por el término 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 fin de complementar gastos y adoptar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escala terrorista;

Que como consecuencia de lo indicado anteriormente, se hace necesario adicionar el Presupuesto General de la Nación para 1992 – Policía Nacional con el fin de atender los gastos ocasionados por el estado de excepción por el Gobierno Nacional;

Que es necesario precisar el valor de algunos de los recursos con los cuales se financiaran los gastos ocasionados por el estado de conmoción interno para la vigencia fiscal de 1993;

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

INGRESOS DE LA NACION

2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACION

2.7. RECURSOS DE CAPITAL

NUMERAL 0022 Rendimientos Financieros

y Reintegros (Certificado

de disponibilidad Nº 060

de diciembre de 1992 por

valor de 2,719.000.000

TOTAL INGRESOS DE LA NACION 2,719.000.000

ARTICULO 2º. Modifícase el Decreto Ley de Aprobaciones de la vigencia fiscal de 1992 para atender los gastos de Inversión en el Presupuesto General de la Nación por la suma de DOS MIL SETECIENTOS DIEZ Y NUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE. ($2,719.000.000) según el siguiente detalle.

SECCION 1601

POLICIA NACIONAL

UNIDAD 1601 01

SERVICIO POLICIALES

PROGRAMA 1301 DEFENSA Y SEGURIDAD

SUBPROGRAMA 001 COMPRA DE TERRENOS, CONSTRUCCION,

ADQUISICION, REMODELACION,

MANTENIMIENTO Y DOTACION DE

CARTELES Y OTRAS INSTALACIONES

PROYECTO 050 Construcción, Reconstrucción,

Remodelación, Adecuación,

dotación y mantenimiento de

Cuarteles de Policía.

RECURSO 01 Recursos Ordinarios 2,719.000.000

TOTAL ADICION POLICIA NACIONAL 2,719.000.000

ARTICULO 3 las partidas provenientes de aportes para el Fomento de Empresas Utiles y Benéficas de Desarrollo Nacional que a la fecha se encuentren en la Pagaduría General del Fondo de Desarrollo Regional que a la fecha se encuentren en la Pagaduría general del Fondo de Desarrollo Comunal del Ministerio de Gobierno y/o en sus Pagadurías Seccionales se destinarán a atender, durante la vigencia de 1993, los gastos ocasionado por el Estado de Conmoción Interna decretado por el Gobierno Nacional para lo cual, los respectivos pagadores procederán de inmediato a reintegrar los dineros.

El Gobierno Nacional adicionará éstos recursos al Presupuesto General de la Nación para el año 1993, previo certificado de disponibilidad expedido por la Contraloría General de la República y demás trámites legales.

ARTICULO 4º El presente Decreto rige a partir de su publicación

2. De la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público confirió poder al Abogado ANTONIO JOSE NUÑEZ TRUJILLO con el fin de defender la constitucionalidad del Decreto objeto de revisión.

El doctor Núñez esquematiza su discurso en dos partes, una formal y una sustancial.

En la formal, constata el cumplimiento de los requisitos de firmas, temporalidad y conexidad del Decreto en estudio para llegar a la conclusión de que es constitucional.

En la sustancial, señala cuatro argumentos que sirven de sustrato a la declaratoria de constitucionalidad de la norma en comento, a saber:

El Decreto en comento consiste en un par de operaciones presupuestales. La primera es la apertura de un crédito adicional especial o extraordinario dictado en Estado de Conmoción Interior para la vigencia fiscal de 1992; y la segunda, la cancelación de operaciones de ejecución presupuestal, con el fin de desafectar la aplicación de una parte del gasto público dejándolo como disponible para ser adicionado en la vigencia fiscal siguiente, esto es, en 1993.

b-. La primera operación… es un desarrollo de varias normas de la Constitución Política de Colombia específicamente el inciso primero del artículo 345, el inciso segundo del artículo 346 y el artículo 352.

En el primero los preceptos indicados… se plasma el principio de la legalidad del gasto público, es decir, que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluída en el Presupuesto de Gastos;… en el segundo precepto… se establecen las fuentes de gasto público, que permiten su incorporación al presupuesto, en las cuales esta adición presupuestal encuentra asidero en la debida atención del funcionamiento de las ramas del poder público. Por último, el artículo 352 le da una posición privilegiada a la Ley Orgánica del Presupuesto, para que sea ella la que regule entre otros aspectos la modificaciones al Presupuesto de la Nación. Así, la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto General de la Nación, ha regulado la materia en su artículo 69, consagrando un poder de discrecionalidad en el Ejecutivo para adicionar el presupuesto en los Estados de excepción consagrados en la Constitución Política, como lo es este caso.

c-. La segunda operación presupuestal, la cancelación de operaciones presupuestales, se explica en virtud de la remisión general que hace el artículo 352 de la Constitución Política a la Ley Orgánica del Presupuesto para regular, entre otras cosas, la ejecución del presupuesto de la Nación y más concretamente lo referente a la ejecución del gasto y su giro. La Ley Orgánica tiene prevista la manera de ejecutar el gasto ‘acuerdos de gasto’ en los términos de los artículo 56 y 58 de dicha Ley Orgánica, del giro de éstos lo coloca en cabeza de la Dirección del Tesoro Nacional según lo previsto en el artículo 62 de la Ley 38 de 1989,

Orgánica del Presupuesto.

Lo que se hace en el artículo 3o del Decreto Legislativo 2094 de 1992 no es más que cancelar algunos actos administrativos, documentos de giro, que tienen menor jerarquía que las leyes y en consecuencia pueden ser suspendidos en virtud del Estado de Conmoción Interior. Esta operación no implica modificación presupuestal alguna, ni aun al Acuerdo de Gastos, ya que estos recursos reintegrados en la forma señalada entrarán a la Dirección del Tesoro Nacional, para lo cual había dos caminos: o se reducía el acuerdo de gastos en concordancia con lo ejecutado, cuestión ésta que se podría entender efectuada por la expedición de este Decreto Legislativo 2094 de 1992, ya que se le dá una destinación al recurso para el Presupuesto del año 1993; o se esperaba su fenecimiento automático en virtud del principio de la anualidad contemplado en el artículo 346 de la Constitución Política.

De esta forma, el Decreto Legislativo 2094 de 1992 trae un procedimiento especial para liberar algunos recursos de la Nación en el año de 1992 de su afectación inicial, creando su disponibilidad para que formen parte del Presupuesto de 1993.

d-. En el segundo inciso del artículo 3o del Decreto motivo de revisión de constitucionalidad, se establece la autorización para que este recurso así retenido pueda formar parte de la anualidad siguiente de acuerdo con los trámites legales , lo que equivale al cumplimiento de lo ordenado por el inciso 2 del artículo 346 de la Constitución Política sobre fuentes de incorporación de gasto público en el Presupuesto de la Nación…

Mientras los artículos 1o y 2o del Decreto Legislativo 2094 de 1992, efectúan una adición al Presupuesto de 1992, de acuerdo con todas las normas constitucionales, el artículo 3o de este mismo decreto suspende un acto administrativo originado en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, orientado a crear una nueva disponibilidad para un gasto específico en el presupuesto del año siguiente.

3. Del concepto del Procurador General de la Nación

La Vista Fiscal solicitó a la Corte Constitucional en su concepto de rigor declarar EXEQUIBLE la norma revisada, con fundamento en el siguiente argumento:

Primeramente el Procurador, realiza un examen formal en cual encuentra perfecta concordancia entre la Constitución y el Decreto Legislativo 2094 de 1992, para luego pasar al examen material.

En la cuestión de fondo, el Ministerio Público explica que la cuestión que se plantea, es la posibilidad que tiene el Ejecutivo de adicionar el Presupuesto General de la Nación a través de Decretos Legislativos.

La Vista Fiscal cita los artículos 345 inciso primero, 352 de la Carta y el artículo 69 de la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto General de la Nación, y expresa sobre los artículos 1o y 2o de la norma en estudio que “del conjunto de disposiciones traídas a colación puede concluirse que el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, para el caso, en el

Estado de conmoción Interior, puede realizar adiciones al Presupuesto General, para lo cual así lo desea puede sujetarse a las previsiones que en materia de modificación del mismo trae la Ley Orgánica del Presupuesto, o bien adoptar con el Consejo de Ministros, las decisiones del caso. Como lo anota el Ministerio de Hacienda en el escrito atrás reseñado, se trata de una discrecionalidad de la cual goza el Gobierno en esas especiales circunstancias".

Estima el Procurador General de la Nación, respecto del artículo 3o del Decreto 2094 de 1992 que "si en virtud de las normas constitucionales y legales citadas al comienzo de este acápite, el Gobierno puede adicionar el Presupuesto General durante los Estados de Excepción, con mayor razón se encuentra habilitado para llevar a cabo la operación presupuestal que consigna la norma en comento. Pero además, se advierte que el procedimiento regulado en el mencionado artículo 3o del Decreto en revisión, se aviene a la Carta Política en tanto involucra recursos que estaban destinados al fomento de empresas útiles y benéficas de desarrollo regional, pero que perdieron su afectación en virtud de lo dispuesto en el artículo 335 superior, quedando disponibles para ser agregados al Presupuesto de 1993, con la destinación ya enunciada: sufragar los gastos que demande en el presente año el Estado de Conmoción Exterior".

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II- FUNDAMENTO JURIDICO

A. Competencia

Es competente la Corte Constitucional para conocer de la revisión del Decreto 2094 de 1992, de conformidad con el artículo 241 de la Carta, que dice:

A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

... 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.

Y el Decreto 2094 fue ciertamente dictado "en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución Política y en desarrollo del Decreto 1793 de 1992". La primera de dichas normas consagra constitucionalmente el Estado de Conmoción Interior y la segunda fué el Decreto que declaró tal Estado.

El artículo 214 numeral 6° reitera la competencia de la Corte en el negocio de la referencia.

B. Requisitos de forma

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución durante los estados de excepción constitucional deben reunir tres requisitos de forma, de conformidad con los artículos 213 y 214 de la Carta, que dicen:

ARTICULO 213.- En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera

inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía, el presidente de la república, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la república o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo favorable del senado de la república.

Mediante tal declaración, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos…

ARTICULO 214.- Los estados de excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del presidente de la república y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción…

La norma que nos ocupa reune a satisfacción los requerimientos formales, como se demuestra a continuación, razón por la cual la Corte encuentra que desde el punto de vista formal el Decreto 2094 de 1992 es conforme con la Constitución:

a) Firmas: el Decreto 2094 de 1992 está firmado por el señor Presidente de la República, por trece Ministros Titulares y por un Viceministro encargado de funciones ministeriales.

b) Tiempo: El Decreto 2094 fue expedido el día 14 de diciembre de 1992, esto es, dentro del término de 90 días después de haberse proferido el Decreto 1793 de 1992, que declaró el Estado de Conmoción Interior en todo el territorio nacional, de suerte que desde el punto de vista temporal el Decreto objeto de revisión fué lógicamente expedido dentro del término de los noventa días que establece la Carta.

c) Conexidad: el Decreto objeto de revisión debe guardar una doble relación de causalidad entre las causas que generaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior y su finalidad y entre las causas de su expedición y la materia regulada.

En cuanto a lo primero, en el Decreto 1793 de 1992 se declaró el Estado de Conmoción Interior porque, entre otras razones, “en las últimas semanas la situación de orden público en el país, que venía perturbada de tiempo atrás, se ha agravado significativamente en razón de las acciones terroristas de las organizaciones guerrilleras y de la delincuencia organizada”.

En el Decreto objeto de revisión, por su parte, se dice lo siguiente:

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 verificar el Presupuesto General, a fin 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;

En consecuencia la Corte Constitucional estima que existe conexidad entre los Decretos 1793 y 2094 de 1992, pues este último está destinado exclusivamente a realizar los ajustes fiscales tendientes al financiamiento de la actividad estatal, enderezada a "conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos" (art. 213 CP), lo cual motivó la expedición del primero de ellos. En otras palabras, la materia del Decreto 2094 guarda "relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción" (art. 214.1 CP).

Y en cuanto a lo segundo, la Corporación estima de nuevo que existe conexidad entre los considerandos y el articulado del Decreto revisado, pues mientras en aquéllos se afirma que es "esencial modificar el Presupuesto General, a fin de complementar gastos y adicionar los mecanismos presupuestales y legales adecuados para financiar las erogaciones que se requieren para dar respuesta a la escalada terrorista", en éste se realizan efectivamente tales modificaciones presupuestales.

En consecuencia, desde el punto de vista de la forma, la Corte encuentra ajustado a la Carta Política el Decreto objeto de revisión.

C. Análisis de fondo

Luego de ocuparse de la competencia y de los requisitos de forma, entra ahora la Corte a ocuparse del estudio de fondo de la norma revisada.

1. De las facultades del Gobierno durante el estado de conmoción interior para modificar el presupuesto general de la Nación

La materia que nos ocupa hace relación a la facultad del Gobierno Nacional para introducir modificaciones al presupuesto general de la Nación durante la vigencia de un estado de excepción constitucional.

En realidad no es la primera vez que esta Corporación se ocupa de este tema. En efecto, en la sentencia C-448 de 1992, en la que se revisada una norma de excepción sobre esta misma materia, la Sala Plena sostuvo lo siguiente:

Compete al Congreso, como sucede con varias de las funciones consideradas, la expedición del Presupuesto General de la Nación. Esa facultad ha de ejercerse ordinariamente previa la presentación del proyecto correspondiente por el Gobierno y con aplicación de los principios y trámites que establece el Capítulo 3 del Título XII de la Constitución Política.

En condiciones normales, toda modificación a la ley anual de presupuesto de rentas es también propia de la actividad legislativa ordinaria, con iniciativa del Gobierno, según resulta de las disposiciones consagradas en los artículos 150, numeral 11, y 154, inciso 2o., de la Carta. En cuanto al presupuesto de gastos, de conformidad con el artículo 347 constitucional, no es susceptible de ser incrementado durante el año fiscal por encima del tope fijado por la ley anual de presupuesto. Sin embargo, nada obsta, a la luz de los preceptos constitucionales, para que en tiempos de perturbación del orden económico y social, con el objeto de hacer frente a las necesidades propias de ésta, sea el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros, quien, revestido de poderes extraordinarios,

modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos, siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis.

Así se deduce no solamente del sentido y los fines de una institución como la del estado de emergencia económica, sino de la interpretación sistemática de las normas constitucionales que hoy estructuran los estados de excepción en su conjunto (artículos 212 a 215) en armonía con los artículos 345 y

siguientes, que están concebidos sobre el supuesto de que la distribución de competencias en materia presupuestal debe tener desarrollo "en tiempo de paz", por cuanto los apremios de una situación tan urgente que ha hecho necesaria la apelación a facultades extraordinarias como las que invoca el decreto examinado, a partir de una declaratoria ya hallada exequible por esta Corte, no son compatibles con la aplicación de aquellas previsiones si de lo que se trata es de arbitrar recursos en forma inmediata y de aplicarlos efectivamente a los fines de contrarrestar los hechos perturbatorios y la extensión de sus efectos, como ocurre en el presente caso.

Esto no acontece únicamente en la vigencia de la Constitución de 1991, sino que podía tener cabida al amparo de la Carta anterior, como lo acredita la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia, plasmada especialmente en las sentencias del 25 de noviembre de 1976 (Magistrado Ponente: Dr. Guillermo González Charry) y del 13 de marzo de 1986 (Magistrado Ponente: Dr. Fabio Morón Díaz), mediante las cuales se admitió expresamente que tanto en los casos del artículo 121 como en los del 122 de dicha Constitución, la obtención de recursos fiscales para atender las necesidades de orden público podía hacerse por medio de decretos legislativos. Así lo preveía de manera específica el artículo 104 del anterior estatuto orgánico del Presupuesto (Decreto 294 de 1973) y lo prevé en similares términos el artículo 69 de la ley orgánica de Presupuesto hoy en vigor (Ley 38 de 1989), cuando señala que los créditos adicionales destinados a pagar gastos por calamidad pública o los ocasionados durante los estados de excepción, declarados por el Gobierno Nacional, para los cuales no se hubiese incluído apropiación en el Presupuesto serán abiertos en la forma que el Presidente de la República y el Consejo de Ministros lo decidan.

No ignora esta Corporación que el 15 de abril de 1986 fue declarado inexequible por la Corte Suprema de Justicia el Decreto Legislativo 3518 de 1985, expedido al amparo de las atribuciones excepcionales del entonces artículo 122 de la Constitución, mediante el cual se introducían modificaciones al Presupuesto Nacional para la vigencia fiscal de ese año con el objeto de atender las necesidades propiciadas por la erupción del volcán Nevado del Ruíz, pero debe observarse que esa oposición con la Carta Política fue deducida no de una imposibilidad constitucional de asunción de dicha facultad por el Ejecutivo en tiempos de crisis, sino de la existencia de figuras ordinarias alternativas, tales como la del artículo 212 de la Constitución derogada, que permitía la apertura de créditos suplementales o extraordinarios en el Presupuesto aun en tiempo de paz, no hallándose reunido el Congreso y siendo urgente la realización de gastos, previo concepto del Consejo de Estado, pues entendió entonces la Corte Suprema que el Gobierno contaba con una vía expedita que hacía innecesaria la utilización de atribuciones extraordinarias.

Es claro que hoy, no existiendo la institución de los créditos suplementales o extraordinarios

que preveía el antiguo artículo 212 de la Carta, las emergencias como la que ahora se afronta no tienen para el Gobierno, en materia presupuestal, salida distinta a la del artículo 215 de la Constitución.

Por lo demás, debe anotarse que las normas presupuestales incluídas en el decreto analizado se aplican únicamente a la vigencia fiscal de 1992 y, por tanto, dejan intacta la capacidad del Congreso para disponer en la materia por lo que atañe a las futuras vigencias, no existiendo por ello retención de facultades legislativas por el Ejecutivo. A lo dicho se añade la posibilidad que de todos modos se otorga a las Cámaras en el sentido de derogar, modificar o adicionar, dentro del año siguiente, las normas dictadas, tal como lo estipula el artículo 215, inciso 6o., de la Constitución.1

La Corte comparte y reitera esta jurisprudencia en el negocio que nos ocupa, de conformidad con las siguientes consideraciones:

a) Principio de Legalidad del Gasto Público:

Dice así el artículo 345 de la Constitución:

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

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

Se consagra aquí el principio de la legalidad del gasto público. Tal precepto no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del principio de legalidad de la actuación pública en general, que es la piedra de toque del Estado de derecho, el cual encuentra sus bases constitucionales en los artículos 1°, 3°, 121 y 122 de la Carta Política.

El Decreto 2094 de 1992 no hace otra cosa que desarrollar este precepto, como quiera que legaliza mediante una norma con fuerza de ley una adición y una erogación presupuestal, como bien lo anota el apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

b) Fuentes del gasto público:

El artículo 346 de la Carta Política prescribe lo siguiente:

El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

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.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones.

En el inciso segundo de esta disposición se consagran las cinco fuentes de gasto público, a saber: créditos judicialmente reconocidos, gasto decretado por ley anterior, gasto de funcionamiento del Estado, servicio de la deuda y ejecución del plan de desarrollo.

Se observa entonces que el gasto de funcionamiento de la policía nacional encaja dentro del rubro destinado a la financiación "de las ramas del poder público", concretamente a la financiación de la rama Ejecutiva.

c) Remisión Constitucional a la Ley Orgánica de Presupuesto:

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.

El constituyente remitió al legislador la regulación del presupuesto nacional -central y descentralizado- y de los presupuestos territoriales. Esta norma es concordante con el artículo 151 de la Carta, que reitera la atribución del Congreso de la República para dictar el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Fue en virtud de una disposición semejante a ésta que bajo la égida de la Carta de 1886 se profirió la Ley 38 de 1989, actual Estatuto Orgánico de Presupuesto.

El artículo 69 de la Ley 38 de 1989 dice:

Los créditos adicionales destinados a pagar gastos por calamidad pública o los ocasionados durante Estado de Sitio 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 y el Consejo de Ministros lo decidan.

Por "estado de sitio" debe entenderse hoy "estado de guerra exterior" o de "conmoción interior" -que es el caso que nos ocupa-.

En consecuencia, el Gobierno Nacional goza de un margen de discrecionalidad, que debe ser ejercido en forma razonable y no arbitraria, para determinar la forma en que se abrirán los créditos adicionales necesarios para financiar las actividades estatales destinadas a superar las causas que condujeron a decretar el estado de conmoción interior. Es lo que hizo en este caso el Decreto 2094 de 1992.

2. Del caso concreto

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional estima que el Decreto 2094 de 1992 es conforme con la Carta Política, motivo por el cual lo declarará exequible en la parte resolutiva de esta sentencia, acogiendo así las tesis de la vista fiscal y

del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La anterior afirmación se fundamenta en los siguientes argumentos:

a) El artículo primero: se adiciona aquí el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Tesoro de la Nación. De conformidad con lo arriba dicho, la norma objeto de revisión tiene las siguientes características:

– Es un decreto con fuerza de ley que garantiza el principio de la legalidad del gasto.

– Está dirigido a la financiación de la rama Ejecutiva del poder público.

– Se encuentra dentro de las atribuciones fiscales gubernamentales previstas durante los estados de excepción constitucional.

Por lo anterior la Corte Constitucional encuentra conforme con la Carta Política este primer artículo.

b) El artículo segundo: se modifica el Decreto Ley de Apropiaciones de la vigencia fiscal de 1992. Por los mismos tres motivos anteriores esta disposición también se adecúa a la preceptiva constitucional.

c) El artículo tercero: consagra un procedimiento especial para cancelar operaciones presupuestales materializadas en actos administrativos -denominados documentos de giro-, con el fin de liberar recursos de la Nación de 1992 de su afectación inicial y dejarlos disponibles para que ingresen al presupuesto de 1993. En el inciso segundo de este artículo se autoriza el ingreso de estos recursos así liberados a la anualidad de 1993. Sin perjuicio del comentario que en el acápite siguiente se realiza a propósito del gasto social, la Corte Constitucional encuentra que esta norma es conforme con la Carta Política con fundamento en las siguientes razones:

– La Constitución remite la regulación de la ejecución presupuestal a la Ley Orgánica de Presupuesto.

– La Ley Orgánica de Presupuesto establece en efecto el procedimiento para la ejecución del gasto y su giro, el cual se realiza mediante actos administrativos proferidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

– La norma revisada es un decreto con fuerza de ley que faculta cancelar actos administrativos.

Por tanto el Decreto 2094 de 1992 es conforme con la Constitución.

d) el artículo cuarto: Se especifica la vigencia de la norma, lo cual obviamente no contradice precepto constitucional alguno.

3. De las consideraciones finales sobre el gasto social

No obstante lo anterior, esta Corporación desea realizar unas consideraciones finales sobre el gasto público social, que surgen a partir de la norma revisada.

En este sentido, el artículo 3° del Decreto 2094 de 1992 libera algunos recursos mediante el recorte de un gasto social.

Pues bien, en los artículos 350 y 366 de la Constitución se afirma que “el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”, salvo, dice el primero de ellos, en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional.

De conformidad con las anteriores disposiciones, puede afirmarse que constitucionalmente existe una jerarquía en el gasto público, así: en orden descendente, primero está el gasto por guerra exterior; segundo el gasto por razones de seguridad nacional; tercero el gasto social; por último, los demás gastos, definidos por exclusión.

III- DECISION

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el Decreto 2094 de 1992, por las razones expuestas en esta sentencia.

Cúmplase, cópiese, publíquese, comuníquese y archívese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veinticinco (25) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y tres (1.993).

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREFFEINSTEIN

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia N° C-448. Julio 9 de 1992. Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.